

INDICE

1. ANALISI DELLA SITUAZIONE DI PARTENZA	5
<i>1.1. Considerazioni sull'economia del Mezzogiorno.....</i>	5
1.1.1. Situazione socioeconomica e divari regionali.....	5
1.1.2. Gli andamenti demografici e il mercato del lavoro	10
1.1.3. L'agricoltura e lo sviluppo rurale	12
1.1.4. La situazione ambientale	17
1.1.5. La situazione in termini di pari opportunità.....	21
1.2. Punti di forza e di debolezza del Mezzogiorno (analisi SWOT)	22
1.3. Risultati conseguiti nel periodo di programmazione 1994-1999.....	26
1.3.1. Analisi del QCS 1994-1999.....	27
1.3.2. Attuazione del QCS 1994-1999.....	28
1.3.3. Lezioni per il periodo 2000-2006	29
2. LA STRATEGIA DI SVILUPPO	31
2.1. Condizioni di elaborazione del piano di sviluppo regionale	31
2.1.1. Processo di valutazione ex-ante.....	31
2.1.2. Coinvolgimento dei partner socio-economici e istituzionali	31
2.2. Strategia di intervento e obiettivi del QCS.....	32
2.3. Quantificazione degli obiettivi globali e incidenza sulle condizioni di offerta.....	35
2.4. Coerenza con le politiche nazionali di sviluppo economico e dell'occupazione	39
2.5. Coerenza con le priorità della Commissione.....	41
2.6. Valutazione dell'impatto sulle politiche comunitarie in materia di ambiente, occupazione e pari opportunità	44
2.6.1. Ambiente	44
2.6.2. Occupazione	46
2.6.3. Pari opportunità	47
3. GLI ASSI PRIORITARI D'INTERVENTO.....	49
3.1. L'articolazione della strategia in assi prioritari	49
3.2. Asse I – Risorse Naturali	51
Analisi dei bisogni e delle potenzialità	51
Strategia di asse	53
Quantificazione degli obiettivi specifici	56
Linee di intervento	59
Criteri e indirizzi per l'attuazione	62
3.3. Asse II – Risorse Culturali.....	70
Analisi dei bisogni e delle potenzialità	70
Strategia di asse	71
Quantificazione degli obiettivi specifici	73
Linee di intervento	74
Criteri e indirizzi per l'attuazione	75
3.4. Asse III – Risorse Umane	77
Analisi dei bisogni e delle potenzialità	77
Strategia di asse	79
Quantificazione degli obiettivi specifici	84

Linee di intervento	86
Criteri e indirizzi per l'attuazione	95
3.5. Asse IV – Sistemi Locali di Sviluppo	100
Analisi dei bisogni e delle potenzialità	100
Strategia di asse	102
Quantificazione degli obiettivi specifici	106
Linee di intervento	108
Criteri e indirizzi per l'attuazione	114
3.6. Asse V – Città	120
Analisi dei bisogni e delle potenzialità	120
Strategia di asse	121
Quantificazione degli obiettivi specifici	123
Linee di intervento	124
Criteri e indirizzi per l'attuazione	125
3.7. Asse VI – Reti e Nodi di Servizio	128
Analisi dei bisogni e delle potenzialità	128
Strategia di asse	130
Quantificazione degli obiettivi specifici	135
Linee di intervento	137
Criteri e indirizzi per l'attuazione	141
3.8. Orientamenti generali per gli interventi per l'agricoltura e lo sviluppo rurale	144
3.8.1. La strategia di sviluppo per l'agricoltura ed il mondo rurale	144
3.8.2. Obiettivi e linee di intervento	147
3.8.3. Collegamenti con gli interventi dei Piani di sviluppo rurale delle regioni Obiettivo 1 (FEOGA-Garanzia) e con gli interventi di programmazione nazionale	151
3.9. Orientamenti generali per gli interventi nel settore della pesca	152
3.9.1. La strategia di sviluppo per la pesca	152
3.9.2. Linee di intervento e criteri di attuazione	154
3.10. Progetti integrati	156
3.11. Risorse per l'assistenza tecnica	157
4. PIANO FINANZIARIO	159
4.1. Tassi di partecipazione dei Fondi Strutturali	159
4.2. Organizzazione delle fonti di finanziamento e coinvolgimento del settore privato	160
4.3. Piano finanziario	162
4.4. Addizionalità	175
5. IDENTIFICAZIONE E ORGANIZZAZIONE DEI PROGRAMMI OPERATIVI	179
5.1. Organizzazione dei programmi e ripartizione delle risorse	179
5.2. Programmi Operativi Regionali (POR)	181
5.2.1. Basilicata	181
5.2.2. Calabria	182
5.2.3. Campania	183
5.2.4. Puglia	184
5.2.5. Sardegna	185
5.2.6. Sicilia	186
5.2.7. Molise (sostegno transitorio)	187
5.3. Programmi Operativi Nazionali (PON)	188
5.3.1. Ricerca Scientifica, Sviluppo Tecnologico, Alta formazione	188

5.3.2.	La Scuola per lo Sviluppo.....	189
5.3.3.	Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno.....	190
5.3.4.	Sviluppo locale.....	191
5.3.5.	Trasporti.....	192
5.3.6.	Pesca.....	193
5.3.7.	Assistenza Tecnica e Azioni di Sistema.....	194
6.	CONDIZIONI DI ATTUAZIONE.....	195
6.1.	<i>Coordinamento degli interventi dei Fondi Strutturali a livello centrale e locale.....</i>	<i>195</i>
6.1.1.	Autorità di gestione.....	195
6.1.2.	Attività di coordinamento.....	195
6.2.	<i>Coinvolgimento dei partner socio-economici e istituzionali.....</i>	<i>198</i>
6.2.1.	Orientamenti generali.....	198
6.2.2.	Autorità ambientali.....	199
6.3.	<i>Organizzazione e trasparenza dei flussi finanziari.....</i>	<i>201</i>
6.3.1.	Autorità di pagamento.....	201
6.3.2.	Sistemi di gestione delle risorse finanziarie: Regioni.....	202
6.3.3.	Sistemi di gestione delle risorse finanziarie: Amministrazioni centrali.....	202
6.3.4.	Esecuzione finanziaria degli interventi.....	203
6.3.5.	Modalità di attivazione dei flussi.....	203
6.4.	<i>Meccanismi di attuazione: gestione, sorveglianza, monitoraggio, valutazione e controllo.....</i>	<i>204</i>
6.4.1.	Attività e procedure di gestione.....	204
6.4.2.	Trasparenza e comunicazione.....	205
6.4.3.	Sorveglianza.....	206
6.4.4.	Sistema di monitoraggio.....	210
6.4.5.	Valutazione.....	213
6.4.6.	Controllo.....	217
6.4.7.	Specificità di attuazione dei progetti integrati.....	219
6.5.	<i>Criteri per l'assegnazione della riserva di efficacia ed efficienza.....</i>	<i>220</i>
6.6.	<i>Rispetto della normativa comunitaria.....</i>	<i>222</i>
	ALLEGATI.....	227
	<i>Allegato A – Indicatori ambientali per la valutazione ambientale strategica.....</i>	<i>229</i>
	<i>Allegato B – Integrazione degli aspetti ambientali.....</i>	<i>231</i>
	<i>Allegato C – Classificazione dei settori di intervento.....</i>	<i>245</i>
	<i>Allegato D – Documento di orientamento per l'assegnazione della riserva nazionale del 6%.....</i>	<i>251</i>

1. ANALISI DELLA SITUAZIONE DI PARTENZA

1.1. Considerazioni sull'economia del Mezzogiorno

1.1.1. Situazione socioeconomica e divari regionali

L'economia italiana ha registrato un tasso di crescita inferiore alla media dell'Unione Europea nel periodo 1994-1999 (rispettivamente l'1,7% e il 2,3% in termini reali). Nel medesimo periodo, anche il PIL pro capite in standard di potere d'acquisto (SPA) ha subito una contrazione rispetto alla media UE. Secondo le previsioni di primavera 2000 della Commissione Europea, dovrebbe verificarsi un'accelerazione della crescita del PIL negli anni 2000-2001; l'intensità di tale incremento dipenderà in particolare da un sostenuto consumo privato, da un aumento degli investimenti privati (stimolati da bassi tassi di interesse e dalla stabilità dell'Unione Economica e Monetaria), dal miglioramento delle finanze pubbliche e dalla crescita delle esportazioni.

La situazione del mercato del lavoro in Italia ha mostrato un miglioramento nel 1999, che ha riguardato l'area centro-settentrionale del paese, registrando un tasso di crescita dell'occupazione pari all'1,3% (rispetto all'1,3% nell'Unione Europea) e una riduzione della disoccupazione all'11,4% (contro il 9,2% nell'UE). Tuttavia, gli anni '90 hanno segnato in generale un periodo caratterizzato da tassi ridotti di sviluppo dell'occupazione e da un aumento della disoccupazione. La disoccupazione di lunga durata rimane in effetti a un livello elevato, pari al 67,9% del totale dei disoccupati nel 1998 (rispetto al 49,3% nell'UE). Secondo le previsioni della Commissione Europea, il miglioramento riscontrato nel 1999 potrà essere confermato nel periodo 2000-2001, in relazione anche alla realizzazione di ulteriori riforme volte all'aumento dell'efficienza nel funzionamento del mercato del lavoro.

Indicatori macroeconomici in Italia 1993-2001

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Crescita del PIL variazione % annua	-0,9	2,2	2,9	1,1	1,8	1,5	1,4	2,7	2,7
PIL pro capite SPA (UE=100)	102,1	102,7	103,3	103,2	101,7	100,8	99,7	98,9	98,6
Occupazione variazione % annua	-2,5	-1,5	-0,1	0,4	0,1	0,6	1,0	1,1	1,2
Disoccupazione % della forza lavoro	10,2	11,2	11,6	11,7	11,7	11,8	11,3	10,8	10,4
Prezzi al consumo (indice armonizzato) variazione % annua	4,5	4,2	5,4	4,0	1,9	2,0	1,7	2,1	1,9

Fonte: Commissione Europea – Previsioni Economiche di Primavera 2000

Nota: Dati effettivi per il periodo 1993-1999; previsioni per il periodo 2000-2001

Per quanto riguarda le finanze pubbliche, l'aggiornamento del Programma di Stabilità dell'Italia effettuato nel dicembre 1999 mostra una riduzione dell'indebitamento netto dal 7,7% del PIL nel 1995 fino al 2% del PIL nel 1999. Il livello del debito pubblico rimane elevato, ma è diminuito dal 119,8% del PIL nel 1997 al 114,9% del PIL nel 1999, e si prevedono ulteriori riduzioni fino a raggiungere il 100% del PIL nel 2003. Il Programma di Stabilità prevede una riduzione del totale delle entrate delle amministrazioni pubbliche nel periodo 2000-2003 e una diminuzione delle spese correnti e delle spese in conto capitale.

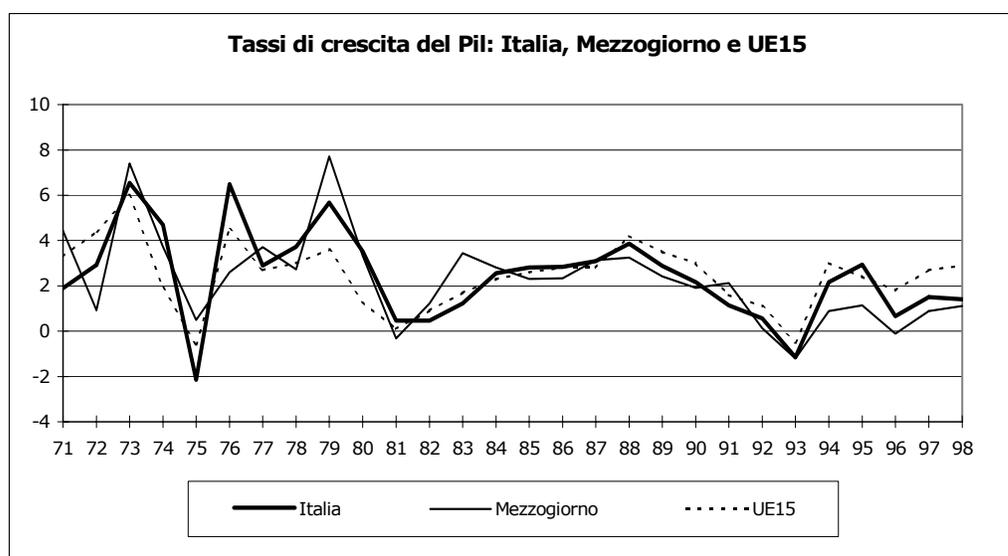
Le finanze delle amministrazioni pubbliche (valori espressi in % del PIL)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Totale entrate	48,1	46,5	46,7	46,3	45,8	45,3	44,9
Spese in conto capitale	3,5	3,7	4,0	4,0	3,9	3,6	3,5
Spese correnti (al netto degli interessi)	38,0	37,6	37,9	37,3	36,9	36,5	36,2
Spesa per interessi	9,5	8,0	6,9	6,5	6,1	5,7	5,3
Indebitamento netto	-2,8	-2,7	-2,0	-1,5	-1,0	-0,6	-0,1
Debito pubblico	120,2	116,8	114,7	111,7	108,5	104,3	100,0

Fonte: Programma di Stabilità dell'Italia, aggiornamento dicembre 1999

Nota: Dati effettivi per il periodo 1997-1998; stime per il 1999; previsioni per il periodo 2000-2003

Il Mezzogiorno d'Italia durante il decennio 1990-1999 ha attraversato una fase economica relativamente negativa se confrontato con il resto delle regioni italiane e dell'Europa in generale. Infatti si è assistito a un aumento del divario di sviluppo tra Sud e Nord: la crescita registrata è stata inferiore a quella attesa. Questo fenomeno non ha interessato però in egual misura tutte le regioni meridionali; in molte aree si sono registrati forti segnali di rinnovamento e di crescita sociale ed economica.



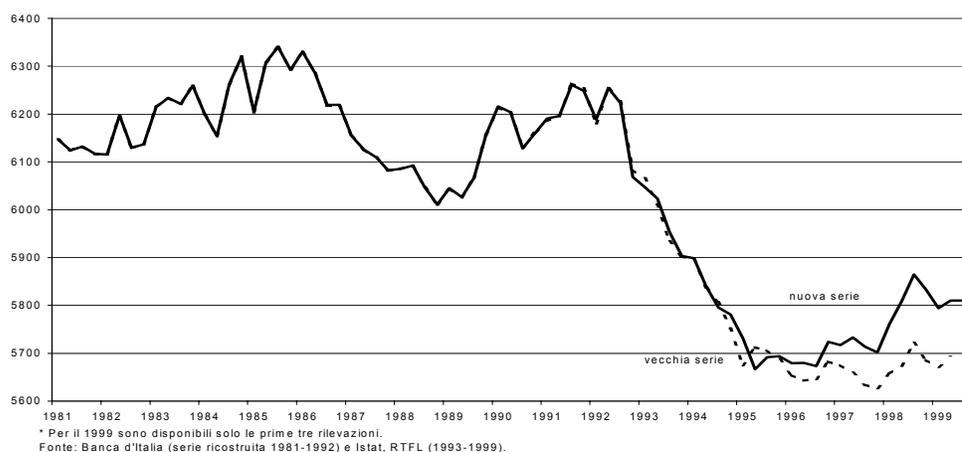
Nell'ultimo decennio la crescita economica al Sud è stata assai più debole che nel resto del Paese; dal 1995 il tasso di crescita medio annuo è rimasto significativamente al di sotto di quello medio nazionale. Tra il 1992 e il 1998 la crescita cumulata del PIL meridionale non raggiunge neanche i 3 punti percentuali. Ancora più sfavorevole è il confronto con la media europea. La crescita cumulata nei quindici paesi dell'Unione Europea tra il 1992 e il 1998 è pari a quasi 13 punti percentuali.

Le conseguenze degli andamenti sfavorevoli si rilevano nelle dinamiche dei differenziali di reddito. Nel decennio, i redditi pro-capite delle regioni meridionali sono scesi di quattro punti

rispetto alla media nazionale¹. Il confronto a livello europeo si rivela particolarmente sfavorevole: il Mezzogiorno concorre alla formazione del Pil dell'UE a 15 paesi solo per il 4%, a fronte di un peso demografico di circa il 6%. Di conseguenza, il livello del PIL per abitante dista oltre 30 punti dalla media europea, con punte di particolare intensità in Calabria, in Sicilia e in Campania.

Nei primi cinque anni dell'ultimo decennio, l'occupazione si è ridotta in Italia di oltre un milione di unità, di cui la metà nel Mezzogiorno. Nell'ultimo biennio, dopo un periodo di stasi, l'occupazione meridionale ha mostrato segni di ripresa. L'occupazione però rimane ancora inferiore ai livelli raggiunti all'inizio degli anni novanta. La composizione attuale della forza lavoro appare tuttavia diversa da quella precedente. Hanno perso notevolmente peso l'agricoltura e le costruzioni, mentre aumenta il peso relativo dell'industria manifatturiera, del commercio, del turismo e dei servizi alle imprese.

Andamento dell'occupazione nel Mezzogiorno
(migliaia di persone, dati trimestrali destagionalizzati)
1981 - 1999*



La struttura produttiva del Mezzogiorno è caratterizzata ancora da una forte debolezza strutturale. Nel confronto con il resto d'Italia è infatti maggiore - e in assoluto ancora elevato - il peso del settore agricolo (nei dati più recenti dell'Indagine sulle forze di lavoro, il 9,4% delle persone occupate, contro il 5,4% della media nazionale); l'industria manifatturiera è pari al 23,5% contro il 32% della media nazionale; è forte il peso di servizi privati a bassa produttività; stante anche l'inferiore livello di occupazione nell'area è più elevata l'incidenza degli occupati della Pubblica Amministrazione, che talvolta ha anche assolto un ruolo improprio di sostegno dei redditi. Anche nel confronto europeo, la peculiarità della struttura produttiva del Mezzogiorno emerge in tutta evidenza.

¹ Nel periodo che va dal 1991 al 1998, un forte aumento del divario di PIL per abitante rispetto al resto delle regioni Italiane equipara la Campania, la Puglia e la Sicilia (regioni in cui si concentra il 70% della popolazione del Sud). Un peggioramento si osserva anche per la Sardegna e la Calabria. Il divario risulta sostanzialmente stazionario in Molise. La Basilicata è la sola, tra le regioni del Mezzogiorno, a ridurre il differenziale con il Centro-Nord.

Struttura dell'occupazione al 1997 (*)				
	Agricoltura	Industria	Servizi	Totale
Mezzogiorno	12,0	23,5	64,5	100,0
Italia	6,8	32,0	61,2	100,0
UE15	5,0	29,8	65,2	100,0

(*) Rilevazioni sulle forze di lavoro. Fonti: Istat, Ocse.

La struttura dell'industria manifatturiera presenta un'incidenza molto forte delle unità di piccola dimensione (gli stabilimenti con meno di 10 occupati raccolgono circa il 35% degli addetti manifatturieri complessivi), che determinano una dimensione media complessiva sensibilmente minore che nel Centro-Nord (5,5 addetti contro 9). Inoltre, come effetto dell'intenso processo di localizzazione di grandi impianti pubblici e privati sino alla prima metà degli anni '70, il peso delle unità di grandi dimensioni (500 e più addetti) è maggiore che nel resto del Paese. Il quadro di frammentazione della struttura industriale del Mezzogiorno appare ancora maggiore in confronto alla media europea. Nell'UE a 15 paesi, le imprese industriali con meno di 10 addetti raccolgono solo il 14% del totale degli occupati del settore².

L'adozione di nuovi indirizzi di politica economica generale improntati a una riduzione quantitativa dei trasferimenti, al decentramento amministrativo, all'utilizzo di strumenti di valutazione dell'opportunità economica e sociale per la selezione degli investimenti, i decisi segni di cambiamento nella gestione e nel controllo del territorio (principalmente una maggiore capacità di governo delle città e un più efficace contrasto della presenza criminale nelle aree) hanno consentito l'emergere di nuovi ed importanti elementi di vitalità economica e sociale, in massima parte da ricondurre a scelte di investitori privati.

Un'importante indicazione di trend positivo si rileva nell'aumento della capacità di esportazione del Sud. In sei anni il valore totale dell'export è raddoppiato, dai 19 mila miliardi del 1992 ai quasi 43 mila del 1999. Anche se favorita dalla svalutazione della lira nel 1992, la maggiore propensione all'esportazione si è dimostrato un fenomeno stabile nel tempo anche dopo il successivo recupero del cambio "reale".

La crescita delle esportazioni si accompagna ad un processo di trasformazione del modello di specializzazione. L'aumento dell'export si concentra oggi in alcuni beni tradizionali di consumo (abbigliamento, calzature, mobili, prodotti principalmente da imprese meridionali concentrate in alcuni distretti produttivi), nella meccanica e nei mezzi di trasporto, cioè in alcuni dei settori di successo del Made in Italy; minore è diventato il contributo all'export meridionale dei prodotti agricoli e dell'industria di base.

Anche nel settore dei servizi, e in particolare nel turismo, vi sono segnali di un miglioramento competitivo del Mezzogiorno. A partire dal 1992 il numero di presenze turistiche straniere nelle regioni meridionali cresce in misura apprezzabile - dal 12,8% del totale nazionale al 13,4% del 1998. Nel 1999 le regioni del Mezzogiorno hanno registrato tassi di crescita delle presenze straniere più elevati (9,9% contro il 4,9% nazionale).

² Cfr. ISTAT, Rapporto Annuale 1998.

Interessanti segnali di vitalità emergono anche sul versante della demografia imprenditoriale. Nel triennio 1996-98 il tasso di natalità delle imprese segna una variazione positiva del 3,5%, rispetto al 2% della media italiana.

Si manifesta quindi una crescente capacità di crescita autonoma, con la creazione di un tessuto industriale diffuso in alcune aree. Su 365 sistemi locali del lavoro identificati dall'Istat nel Mezzogiorno (a specializzazione manifatturiera o meno) 102 registrano un aumento dell'occupazione manifatturiera³. E' il caso di Avellino, dei distretti industriali di Solofra, Martina Franca, S.Giuseppe Vesuviano, Casarano, Matera (centrati su imprese a capitale meridionale) e dell'area di Melfi dove si sono insediate grandi imprese. I sistemi locali in difficoltà si incontrano principalmente nelle isole, in Calabria ed in Campania, ma anche intorno a rilevanti centri industriali quali Torre Annunziata, Castellammare di Stabia, Manfredonia, Pisticci, Crotone, Caltanissetta e Gela.

Sistemi locali del lavoro nel Mezzogiorno (numero; quote percentuali sul totale dell'occupazione manifatturiera nel 1996)		
	numero	%
Sistemi locali con crescita di occupazione manifatturiera (1991- 96)	102	22,0
Sistemi locali con diminuzione dell'occupazione (1991- 96)	179	59,0
di cui: <i>inferiore al 13 per cento</i>	74	27,0
<i>tra il 13 e il 26 per cento</i>	105	32,0
Sistemi locali con forte riduzione dell'occupazione (superiore al 26%)	84	19,0

Fonte: Istat

Aumentano i segnali di interesse da parte delle imprese multinazionali per investimenti nel Mezzogiorno. Tra il 1996 e il 1998 si osservano 38 nuovi investimenti di imprese multinazionali estere nell'area, di cui 30 nell'industria e 8 nei servizi. In 19 casi si tratta di investimenti *greenfield*. Ventuno nuovi investimenti sono venuti da imprese dell'UE, in particolari tedesche e francesi. Sei nuovi investimenti sono arrivati dagli Stati Uniti; tre dall'Asia.

Paralleli ai cambiamenti di taglio strettamente economico, si riscontra un'evoluzione significativa negli assetti sociali e politici del Mezzogiorno. Appare oggi maggiore la capacità di governo delle città, grazie anche al sistema di elezione diretta dei sindaci che si è tradotto in una maggiore stabilità politica delle amministrazioni locali.

La criminalità è diminuita rispetto ai livelli raggiunti all'inizio del decennio nelle quattro grandi regioni del Mezzogiorno (Campania, Calabria, Sicilia, Puglia), in cui il fenomeno ha maggiore rilevanza. Questi risultati sono dovuti non solo all'efficace azione di contrasto delle forze dell'ordine, ma anche alla rinnovata fiducia nella capacità di combattere il crimine organizzato (segnalata dall'aumento del rapporto tra persone denunciate e totale dei delitti) e anche alla maggiore disponibilità a collaborare a difesa delle condizioni di sicurezza-legalità:

³ La metodologia adottata procede all'individuazione dei sistemi locali del lavoro a partire dall'aggregazione dei comuni sulla base dei dati relativi agli spostamenti quotidiani della popolazione (pendolarismo) per lavoro e applicando ad essi un algoritmo di "autocontenimento" dei flussi.

condizioni che risultano rafforzate non solo dai successi contro la criminalità, ma anche dalla maggiore qualità e certezza dei servizi pubblici ai cittadini e alle imprese.

1.1.2. Gli andamenti demografici e il mercato del lavoro

Il permanere di una profonda debolezza strutturale dell'economia meridionale si manifesta nella contestuale presenza di un basso tasso di attività, di un'alta disoccupazione, di un'elevata quota di economia sommersa. L'andamento dell'occupazione è risultato storicamente insufficiente ad assorbire le dinamiche demografiche, più rapide che nel resto del Paese.

L'analisi dei dati demografici (registrazioni anagrafiche) evidenzia come durante gli anni '90 la popolazione meridionale abbia continuato a crescere con saggi superiori alla media italiana (1,8 contro 1,5%), salendo fino a 20.910.000 unità nel 1998. Questa dinamica trova origine in un saldo naturale positivo (+468.000 unità fra il '92 e il '98), che è soltanto in parte compensato dal fenomeno migratorio.

La più rapida dinamica demografica non si è completamente riflessa nei dati dell'offerta di lavoro. Il tasso di attività è nelle regioni del Mezzogiorno più basso di circa 12 punti rispetto alla media europea, e di circa 4 rispetto alla pur contenuta media italiana.

Tassi di attività, 1998			
	UE15	Italia	Mezzogiorno
15 - 24	45,9	37,9	32,5
25 - 34	82,5	74,4	63,1
35 - 54	83,7	72,2	66,4
55 - 64	40,1	28,6	33,0
<i>Totale</i>	<i>55,4</i>	<i>47,7</i>	<i>43,9</i>
Maschi	65,9	61,0	60,2
Femmine	45,6	35,3	28,7

Fonte: Eurostat e Istat

Lo scarto nei tassi di attività è particolarmente forte per le donne e per le classi di età giovanili (nella classe d'età 25-34 anni è quasi 20 punti inferiore rispetto alla media europea). L'insufficiente dinamica dell'occupazione, pur avendo compresso i tassi di attività attraverso fenomeni di scoraggiamento, si è comunque tradotta in elevatissimi tassi di disoccupazione, più che doppi rispetto alla media europea.

Tassi di disoccupazione in Europa, Italia e Mezzogiorno					
	UE15	Italia vecchia serie	Italia nuova serie	Mezzogiorno vecchia serie	Mezzogiorno nuova serie
1990	7,9	11,4	n.d.	20,7	n.d.
1995	11,2	12,0	11,6	21,0	20,3
1998	10,5	12,3	11,8	22,8	21,9

Fonte: Oese e Istat n.d.: non disponibile

Negli anni novanta la situazione del mercato del lavoro è peggiorata. Hanno pesato fortemente su questo risultato la ristrutturazione e il risanamento di molte grandi imprese. La caduta dell'occupazione si è interrotta solo alla fine del 1996.

Il tasso di disoccupazione, pur avendo registrato recentemente una flessione, è arrivato a un massimo storico. Nei nuovi dati messi a disposizione dall'Istat (che pure rivedono verso il basso i dati precedentemente disponibili) risulterebbe infatti pari al 21,9% nel 1998 e al 22,4% a luglio 1999. Tra i disoccupati, circa il 75% lo è da oltre dodici mesi. La disoccupazione raggiunge come noto tassi elevatissimi per i giovani (nella classe di età fino a 24 anni è ben oltre il 50%) e per le donne (oltre il 30%), che più di altri gruppi risentono nell'area, oltreché della effettiva scarsa disponibilità di occasioni, anche dell'inadeguatezza delle informazioni sulle opportunità di impiego.

I tassi di disoccupazione sono tuttavia elevati anche per i gruppi tradizionalmente forti sul mercato del lavoro (i maschi e gli scolarizzati). E' soprattutto questo connotato a caratterizzare la disoccupazione meridionale. I disoccupati di lunga durata del Mezzogiorno sono soprattutto giovani che trovano enormi difficoltà a inserirsi nella prima esperienza di lavoro significativa.

Il fenomeno della disoccupazione nelle regioni meridionali si intreccia in modo complesso con il persistere di una larga quota di lavoro sommerso. Le unità di lavoro irregolari (al netto dei secondi lavori) del Mezzogiorno vengono misurate dall'Istat in 1,7 milioni, superiori a un terzo del volume complessivo di lavoro impiegato nella produzione di beni e servizi destinati alla vendita.

L'incidenza dell'economia sommersa nel Mezzogiorno è senz'altro molto maggiore rispetto alla media comunitaria. Secondo recenti studi, infatti, il contributo delle attività sommerse è già a livello italiano fra i più elevati in ambito europeo; ciò vale ancor di più per il Mezzogiorno, per il quale si è documentata la diffusione particolarmente ampia del fenomeno nel confronto con il resto del paese.

Vi sono almeno tre tipologie distinguibili che presentano un diverso grado di estraniamento dall'economia regolare.

Innanzitutto vi è un sommerso da economia informale, discendente da attività discontinue e non organizzate in forma di impresa, talora esercitate nel contesto di una famiglia allargata, talora sul mercato. Questa parte del sommerso si caratterizza per non essere in generale la fonte principale di reddito dei soggetti che vi partecipano.

Vi è poi la quota, forse prevalente del sommerso (anche al Centro-Nord), che trova la sua origine nella difficoltà/impossibilità/non convenienza di mantenere l'attività emersa nel corrente contesto delle regole contributive e fiscali. Questo sommerso nasce da una scelta razionale dell'imprenditore e del lavoratore di rimanere al di fuori dell'economia regolata in maniera totale o di nascondere parte del valore aggiunto prodotto.

Un'ultima categoria racchiude il sommerso derivante dall'arretratezza dell'organizzazione produttiva e spesso culturale dell'imprenditore e dallo stato di necessità della forza lavoro, il

cui potere contrattuale è molto basso. Accanto agli immigrati, partecipano a questa forma di sommerso anche molti lavoratori meridionali e soprattutto donne.

I costi unitari del lavoro rimangono più alti di quelli nazionali, perchè il minore livello dei salari (circa 9 punti percentuali in meno rispetto alla media italiana nel settore manifatturiero) compensa solo in parte il differenziale negativo di produttività (circa 20 punti percentuali in meno), malgrado il permanere – fino al 2001 – di una parziale fiscalizzazione degli oneri sociali.

La persistente disoccupazione ha tuttavia influito sull'atteggiamento dell'offerta di lavoro. Le indagini statistiche registrano una crescente disponibilità dell'offerta di lavoro all'impiego in condizioni flessibili: è in costante aumento la quota delle persone in cerca di lavoro che si dichiarano disponibili a lavorare a qualsiasi orario e fuori dal comune di residenza. Le recenti modifiche al regime regolamentare hanno aumentato la flessibilità potenziale del mercato del lavoro, segnalata dal ricorso crescente al part-time, ai contratti a tempo determinato o atipici. Dal 1994 ad oggi, l'incidenza percentuale degli occupati "part-time" è salita dal 5 al 6,5%, avvicinando la media nazionale del 7,3%; l'incidenza degli occupati dipendenti a termine è salita attorno al 15%, 4 punti percentuali superiore alla media nazionale. Stante l'atteggiamento dell'offerta, in presenza di un rafforzamento del processo di crescita, questo canale potrebbe assorbire nell'occupazione regolare un'ampia quota della forza lavoro disponibile.

1.1.3. L'agricoltura e lo sviluppo rurale

Il comparto agricolo continua a rivestire un ruolo importante nell'ambito dell'economia della regione dell'Obiettivo 1 in Italia. Il settore primario, infatti, contribuisce per il 5,9% alla formazione del valore aggiunto totale del Mezzogiorno, rispetto ad una media a livello nazionale per l'agricoltura del 3,5%. Per alcune regioni, quali la Basilicata e la Puglia, l'agricoltura rappresenta rispettivamente il 7,6% ed il 7,8% del valore aggiunto regionale. In termini di occupazione, l'agricoltura nel sud impiega il 12% circa degli occupati totali contro una media nazionale del 6,8%.

Nelle regioni dell'Obiettivo 1 troviamo il 50,4% delle aziende agricole operanti in Italia, per un totale di 1,2 milioni di unità. La superficie agricola utilizzata (SAU) rappresenta il 43,4% del totale nazionale a fronte di una superficie globale del 39%. Di questa superficie una gran parte è situata nelle zone svantaggiate e di montagna (ex direttiva CE n° 268/75), che nelle regioni dell'Obiettivo 1 rappresentano il 76% circa del totale, contro una media nazionale del 67,5%. In alcune regioni, peraltro, tali valori sono sensibilmente superiori come in Basilicata (99,6%), Sardegna (90,4%), Calabria (86%) e Molise (85%).

Nel periodo 1990-1996 il valore aggiunto del settore agricolo delle regioni dell'Obiettivo 1 è aumentato a tassi superiori (in media del 2,4% annuo) a quelli medi nazionali (+1,8%). In tale periodo, inoltre, pur in presenza di un aumento della produttività del lavoro e della terra superiore alla media italiana, il valore aggiunto per unità di lavoro nell'agricoltura risulta nel Mezzogiorno ancora nettamente inferiore a quello realizzato nelle restanti regioni. In media tale valore nelle regioni Obiettivo 1 rappresenta l'80% circa della media nazionale ed il 70% circa delle regioni del Centro-Nord.

La caratteristica distintiva dell'agricoltura italiana, della forte presenza di aziende agricole di ridotta dimensione (5,9 Ha/azienda nel 1995 contro una media UE di 17,4 Ha/azienda) è ancora più accentuata nelle regioni dell'Obiettivo 1, con una media di 5,2 Ha/azienda (nel 1996) e con punte di 2,7 Ha/azienda in Campania e 3,9 Ha/azienda in Calabria. È da rilevare, inoltre, come ben il 58,8% delle aziende del sud disponga di meno di 2 Ha di superficie agricola utilizzata.

Anche per quanto riguarda le caratteristiche strutturali degli allevamenti nelle regioni del sud si riscontra una dimensione media aziendale decisamente inferiore alla media nazionale. In queste regioni, infatti, il numero medio di capi bovini e/o bufalini per azienda è di 22,4 capi contro i 31,3 capi a livello nazionale ed i 36,4 capi del Centro-Nord. Per gli allevamenti suini questi valori sono di soli 7,4 capi/azienda nel sud, 31,4 capi/azienda a livello nazionale e ben 60,6 capi per azienda al Centro-Nord.

Fra le carenze più significative, occorre segnalare quella relativa alla dotazione infrastrutturale delle aree rurali, in particolare per quanto riguarda le strade rurali e le risorse idriche destinate alla popolazione e all'economia rurale che non sono adeguate né per favorire uno sviluppo orizzontale delle aziende del comparto né per consentire un aumento dei margini e quindi del reddito degli agricoltori.

Ad accentuare i problemi strutturali del mezzogiorno concorre anche l'alta incidenza percentuale, in tutte le circoscrizioni territoriali considerate, di aziende condotte da anziani. Nelle regioni dell'Obiettivo 1 i conduttori di età superiore ai 65 anni rappresentano il 38%. Questo dato diviene preoccupante se si considera che il reddito medio di questa fascia di produttori risulta sensibilmente più basso rispetto a quello dei conduttori ricadenti nelle fasce di età inferiori. In queste regioni, inoltre, la percentuale di aziende condotte da anziani e di dimensione economica inferiore ai due UDE (2.400 € di reddito lordo standard), è superiore rispetto al Centro-Nord (23,1% contro 19,8%).

Un'altra caratteristica da evidenziare per l'agricoltura di queste regioni riguarda l'incidenza percentuale dei consumi intermedi sulla produzione vendibile, che nel periodo 1993-1997 si attestano in queste regioni sul 20% circa contro un valore del 33% per il Centro-Nord Italia. La Campania, la Basilicata, e la Sardegna presentano, tuttavia, livelli di consumi intermedi in linea con quelli delle regioni del Centro-Nord.

L'incidenza contenuta dei consumi intermedi, indice di una relativamente più bassa intensità produttiva dell'agricoltura e di un minore contenuto tecnologico, si traduce in una scarsa integrazione del primario con i settori a monte. Tuttavia, va anche sottolineato che nel sud l'impiego di input chimici rimane relativamente più contenuto, facendo anche registrare delle significative riduzioni nel quinquennio 1993-1997 (concimi -2,8% come media annua, antiparassitari -1,4% anno), il che comporta sicuramente un'agricoltura meno intensiva e quindi un minor impatto ambientale.

In termini di produzione agricola finale, il valore delle produzioni meridionali rappresenta il 35% circa di quella nazionale. All'interno di questa produzione prevalgono nettamente le coltivazioni erbacee ed arboree (78%) rispetto ai prodotti dell'allevamento che rappresentano soltanto il 22%, contro una media per il Centro-nord del 49% circa. Fra le produzioni

principali da segnalare quelle ortofruttilicole e agrumarie, vitivinicole e olivicole che nelle regioni meridionali incidono per il 64% della produzione lorda vendibile.

Nonostante gli elementi di debolezza del settore primario meridionale, bisogna evidenziare alcuni rilevanti elementi positivi che caratterizzano l'agricoltura di queste regioni.

La specializzazione produttiva delle regioni meridionali, stimolata dalle caratteristiche climatiche e morfologiche del territorio, è volta alla produzione di una gamma di prodotti per i quali sembrano esistere sufficienti sbocchi di mercato e forti margini di miglioramento qualitativo, sia a livello delle produzioni di base ma soprattutto in quella della trasformazione e commercializzazione. Gli ampi margini per il perseguimento di una strategia di incremento della competitività delle produzioni può concretarsi attraverso la forte caratterizzazione delle produzioni nel senso della qualità e della tipicità. In questo ambito l'esistenza di forti legami tra agricoltura e territorio e il carattere spiccatamente "tipico" di molte produzioni ampiamente diffuse nelle regioni meridionali può costituire un importante fattore per favorire la penetrazione commerciale sul mercato.

Il rilancio di molti settori produttivi passa attraverso la valorizzazione di varietà particolari a forte tipizzazione, il miglioramento della qualità dei prodotti e un'organizzazione commerciale adeguata alle esigenze dei canali della distribuzione moderna.

Tra le produzioni agricole che caratterizzano maggiormente le regioni meridionali, un riferimento particolare va fatto al settore agrumicolo, caratterizzato da una forte segmentazione dei consumi e dall'incremento di prodotti di nicchia qualitativamente elevati. Lo sviluppo di questo settore potrà dipendere anche dalla sua capacità di riconquistare quote di mercato nelle nicchie globali ad alto valore aggiunto.

Le aree rurali

Nelle regioni meridionali una percentuale molto elevata di popolazione (circa il 50%) è residente in territori con connotati di ruralità, in termini di densità abitativa e livelli di occupazione agricola. Le aree rurali costituiscono, in termini di superficie, oltre l'80% del territorio del Mezzogiorno.

Le aree rurali del Mezzogiorno risultano estremamente differenziate dal punto di vista della dotazione di risorse, delle caratteristiche dell'agricoltura, del grado di integrazione tra le componenti del sistema agro-alimentare e del loro collegamento con il contesto economico e sociale circostante, della maggiore o minore vicinanza alle principali arterie di traffico e ai mercati di sbocco dei prodotti, della presenza di attività industriali e terziarie e della qualità del tessuto istituzionale locale.

Con riferimento alle regioni dell'Obiettivo 1, questa estrema varietà di situazioni può essere ricondotta a due categorie principali di aree rurali: le realtà agricole, dotate di elevate potenzialità di sviluppo, che si contraddistinguono per un intenso dinamismo e dove esistono i presupposti per uno sviluppo integrato tra industria e agricoltura e per una crescita del settore agro-alimentare, e le aree rurali caratterizzate da difficoltà nel processo di sviluppo.

In queste ultime si osserva, in generale, una forte dipendenza del sistema economico locale dall'attività agricola, e, pertanto, un elevato tasso di occupazione nel settore primario, una presenza molto contenuta di attività manifatturiere, una percentuale di occupati nei servizi inferiore alla media nazionale, una contenuta presenza di attività commerciali e ricettive, una tendenza, a volte drammatica, allo spopolamento.

Quest'ultimo fenomeno presente in tutte le regioni, ad eccezione delle regioni Puglia e Campania, implica, oltre che un depauperamento di risorse nelle aree rurali, una parallela costante crescita demografica dei comuni non rurali, nonché la crescita della congestione e del degrado dei centri urbani maggiori, dove peraltro si orientano i nuovi flussi migratori.

L'attività agricola va quindi inserita in un contesto economico e territoriale più ampio, in rapporto alla capacità di generare reddito attraverso la valorizzazione delle risorse naturali, paesaggistiche e culturali, anche mediante l'apporto di altri settori (turismo, artigianato).

La forte presenza in tutto il Mezzogiorno di risorse storico-culturali e ambientali, suscettibili di ampia valorizzazione, rappresenta un'ulteriore e fondamentale opportunità di crescita per le aree rurali, in particolare per le realtà più marginali, dove le caratteristiche strutturali delle aziende e la natura dei terreni spesso sono tali da non consentire un risultato economico soddisfacente, senza un'opportuna diversificazione delle fonti di reddito.

Del resto, molte aziende, anche di piccole dimensioni, nel processo di adattamento al contesto economico locale hanno già imparato a fondare la propria capacità di sopravvivenza su di una molteplicità di fonti di reddito, finendo col rispondere a una pluralità di funzioni economiche e sociali.

Il settore forestale

Nelle regioni dell'obiettivo 1 le foreste, con circa due milioni di ettari, ricoprono il 17% della superficie territoriale dell'area.

Non va trascurata l'importanza che il patrimonio forestale di queste regioni assume in termini di offerta di servizi ambientali e ricreativi, che possono rappresentare una componente piuttosto consistente del reddito prodotto dalle foreste.

I maggiori problemi sono rappresentati dalla frammentazione delle proprietà che, in assenza di un'efficace politica di promozione dell'associazionismo, determina l'incapacità di offrire lotti di prodotto adeguati alla domanda; dalla scarsa applicazione di strumenti di pianificazione quali i piani di assestamento o di gestione forestale; dallo scarso interesse da parte della proprietà pubblica e demaniale agli aspetti più strettamente produttivi delle risorse forestali.

L'orientamento produttivo dei boschi del Mezzogiorno negli ultimi anni non ha più soddisfatto la domanda industriale. Tutto il settore delle utilizzazioni boschive è stato negli ultimi anni caratterizzato da un grado di sviluppo ed innovazione insufficiente. A questo si aggiunge la mancanza di collegamento tra le produzioni primarie e le attività di trasformazione. In particolare, fatta eccezione per alcune aree ed alcuni prodotti specifici, mancano gli impianti di produzione industriale (cartiere, industrie per la produzione di

pannelli, segherie). Alcuni dei pochi impianti esistenti sono stati chiusi o riconvertiti ad altre produzioni.

Il comparto agro-alimentare

In Italia l'industria alimentare, nel 1996, realizza il 6,6% del valore aggiunto complessivo relativo all'industria nel suo complesso, mentre nelle regioni dell'Obiettivo 1 l'incidenza del valore aggiunto di questo settore è del 7% sul complessivo dell'industria meridionale. Il settore industriale meridionale contribuisce, tuttavia, solo per il 18% circa al valore aggiunto dell'industria nazionale.

Lo sviluppo del settore nel Mezzogiorno sembra maggiormente orientato verso la piccola dimensione aziendale e improntato sul modello di impresa familiare.

Per tali aziende, la grande distribuzione organizzata (Gdo), se, da una parte, assicura uno sbocco alla produzione delle piccole e medie imprese di trasformazione, evitando costi di marketing e pubblicità, dall'altra, l'enorme potere di mercato da questa raggiunto riduce sensibilmente i margini di profitto.

Attualmente nel settore agro-alimentare sono presenti nel Mezzogiorno circa 28.000 aziende con un numero medio di addetti per azienda di circa 3,9 rispetto ad un livello nazionale di circa 456.000 di aziende con 6,5 addetti di media.

Il settore è impegnato essenzialmente in attività di prima trasformazione dei prodotti agricoli piuttosto che verso produzioni di prodotti a più alto valore aggiunto.

L'industria alimentare, nelle regioni Obiettivo 1, rappresenta solo il 20% del valore aggiunto del settore agricolo ed alimentare considerato nel suo complesso, valore inferiore alla metà di quello registrato per il Centro-Nord (43%), a dimostrazione di un'insufficiente valorizzazione delle produzioni agricole di queste regioni.

Fra le principali criticità di cui soffre questo settore, oltre all'eccessiva frammentazione dell'offerta e alla bassa percentuale di trasformazione agricola rispetto alla produzione di base, è necessario segnalare anche una ridotta capacità di essere presente in maniera più diretta sui mercati al consumo nazionali ed esteri e una minore capacità di investire ed innovare con riferimento agli standard del Centro-Nord. La scarsa propensione verso modelli cooperativi e associazionistici nella fase di trasformazione e commercializzazione costituisce un ulteriore elemento di debolezza.

Un dato interessante è costituito dalla specializzazione dell'industria di trasformazione dei prodotti agricoli meridionali negli stessi comparti (oli e grassi, frutta e ortaggi ad esempio) in cui esiste una specializzazione produttiva agricola che testimonia una forte specificità di comparto e territoriale dell'industria alimentare. Tale circostanza configura la possibilità di uno sviluppo agro-industriale basato su filiere e distretti produttivi finalizzati al mercato, in un'ottica di effettiva integrazione degli operatori agricoli lungo tutti i segmenti della filiera.

1.1.4. La situazione ambientale

In questo paragrafo si sintetizza la descrizione della situazione ambientale di riferimento nel Mezzogiorno. Il testo completo del capitolo "Analisi della situazione ambientale", incluso nella valutazione ex-ante del Piano di Sviluppo del Mezzogiorno, è disponibile nel sito web del Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica (www.tesoro.it).

Nel Mezzogiorno il livello di conoscenza delle pressioni esercitate sull'ambiente e lo stato delle qualità delle risorse è generalmente insoddisfacente per quantità e qualità dei dati. La ragione risiede nella carenza di reti di monitoraggio, nella frammentazione delle conoscenze tra diversi soggetti, e nella quasi totale assenza di sistemi informativi ambientali regionali.

Aria

Il confronto tra le stime delle emissioni in atmosfera relativamente agli anni 1995 e 1990, da una parte, mostra tendenze positive per quanto concerne le emissioni di anidride solforosa (dovuta principalmente alla desolforazione dei combustibili fossili) e di ossidi di azoto, dall'altra mette in evidenza una tendenza all'aumento delle emissioni dei principali gas serra. Particolare importanza assumono gli scenari di emissione di gas a effetto serra in relazione a ipotesi di sviluppo socio-economico e di innovazione tecnologica. Circa l'ozono troposferico sono disponibili dati recenti ma incompleti: raccolti nel 1998 da sette stazioni localizzate in Campania e Sicilia, segnalano eccedenze rispetto alla soglia di attenzione per la protezione della salute umana prevista dalla "Direttiva ozono" 92/72/CEE.

Per quanto riguarda infine l'ozono stratosferico un elemento di particolare criticità è dato, anche nel Mezzogiorno, dall'utilizzo in agricoltura come fumigante per il trattamento antiparassitario del terreno, del bromuro di metile, sostanza di cui l'Italia è il maggiore consumatore in Europa.

Acque e coste

Per le regioni del Mezzogiorno non è definibile lo stato di qualità delle acque superficiali e di falda. Gli unici dati (parziali) disponibili sulla qualità delle acque dolci superficiali si limitano ai corpi idrici appartenenti a parchi nazionali e regionali. In prospettiva, con l'attuazione del D.lgs. n. 152/99, si potrà prevedere una conoscenza organica, integrata e territorialmente significativa dello stato di qualità ambientale delle acque superficiali e sotterranee con un approccio ecosistemico. Per quanto concerne lo stato di qualità delle acque di balneazione, i dati 1998 del Ministero della Sanità mostrano nel Mezzogiorno percentuali di costa non balneabile in linea con la media nazionale (6%), con l'eccezione della Campania (19%); negli ultimi anni si è avuto nel complesso un lieve miglioramento, a parte i casi di Calabria, Puglia e Molise, mentre permangono rilevanti carenze di rilevazione di dati, in particolare in Sicilia e Sardegna.

La dotazione dei depuratori (dati Istat 1993 e Noe 1998) è sulla carta apparentemente soddisfacente nel Mezzogiorno. Dal punto di vista quantitativo, infatti, il rapporto fra abitanti equivalenti ed abitanti serviti risulta in linea con i più elevati standard nazionali, anche tenuto conto della significativa quota di popolazione turistica. Tuttavia molti impianti non funzionano o scaricano fuori legge, condizione che riguarda un terzo della potenzialità

esistente nel Mezzogiorno (la punta negativa è in Puglia, 69%). Gli impianti funzionanti, d'altra parte, non rispettano gli standard della normativa comunitaria (Dir. 91/271/CEE recepita dal D.lgs. 152/99).

Suolo

Il rischio idrogeologico è, nel Mezzogiorno, consistente e diffuso. Una recente indagine condotta dal Ministero dell'Ambiente ha classificato i comuni in base al "Livello di attenzione per il rischio idrogeologico" portando a evidenza un quadro estremamente critico: 940 comuni (41,7%) presentano un livello di attenzione elevato (540 comuni) o molto elevato (400 comuni). L'avvio su un territorio così fragile di piani di realizzazione di infrastrutture in carenza di strumenti pianificatori di area vasta e di settore (Piani di bacino, ecc.), potrebbe causare un peggioramento generalizzato delle situazioni di rischio già note o potenziali.

I processi di degrado del suolo risultano in accelerazione, per effetto sia delle attività agricole sia della presenza di aree industriali dismesse e di discariche. L'uso eccessivo di mezzi chimici è una delle principali cause di perdita di fertilità dei suoli. Le attività agricole e agro-alimentari esercitano pressione principalmente con l'uso di fertilizzanti e dei reflui dell'industria agro-alimentare (tra cui le acque di vegetazione dei frantoi oleari).

I fenomeni di desertificazione emergente in alcune aree (in particolare Sardegna e Sicilia) sono determinati da una pluralità di cause tra cui il mutamento del clima, gli incendi boschivi, il sovrappascolamento, la salinizzazione dei suoli dovuta a sovrasfruttamento delle falde in prossimità della fascia costiera (fenomeno che assume rilievo soprattutto in Puglia).

Aree protette

A livello nazionale la superficie complessiva del sistema delle aree naturali protette (parchi nazionali e regionali, riserve terrestri e marine) supera i 2,4 milioni di ettari. Altri ambiti riconosciuti di particolare valore naturalistico, i 2.426 Siti di Interesse Comunitario (SIC) identificati in base alla direttiva 92/43/CEE 'Habitat', e le 268 Zone di Protezione Speciale (ZPS) identificate in base alla direttiva 79/409/CEE 'Uccelli selvatici'⁴ (che in parte si sovrappongono o ricadono all'interno delle aree protette), concorrono all'ampliamento del territorio protetto per ulteriori 1,6 milioni di ettari. A questi si aggiungono le aree cuscinetto e le aree contigue alle aree protette (circa 0,5 milioni di ettari) e i corridoi di connessione che, considerando i soli ambiti fluviali di pregio, le zone montane a maggiore naturalità e gli ambiti di paesaggio più integri, contribuiscono con ulteriori 1,5 milioni di ettari. Nel complesso la rete ecologica (aree protette, SIC/ZPS, zone cuscinetto, aree contigue alle aree protette, corridoi di connessione) ha una dimensione nell'ordine del 19-20% del territorio nazionale.

L'estensione delle aree protette del Mezzogiorno, pur distribuite in maniera disomogenea fra le varie regioni, rappresenta il 30% circa della superficie protetta totale, incidenza non trascurabile cui contribuiscono in misura rilevante i tre grandi parchi nazionali del Cilento, del Pollino e del Gargano, tutti di recente istituzione.

⁴ La designazione di ZPS è insufficiente nelle regioni Campania, Molise, Calabria e Sardegna

Patrimonio forestale

Circa un terzo dei boschi e delle foreste del Paese si trova nelle regioni meridionali (dati 1985), con un contributo particolarmente rilevante della Calabria e della Sardegna. Ma tale patrimonio è fortemente esposto agli incendi, costituendo un allarmante fattore di impoverimento e di distruzione degli ecosistemi e di erosione e distruzione del suolo. Nel periodo 1986-95 sono stati interessati da incendi, in media, 12mila ettari per anno, 49mila ettari solo nel 1995.

Paesaggio e patrimonio culturale

Nel Mezzogiorno quasi il 45% del territorio è sottoposto a vincoli di natura paesaggistica. La pianificazione di settore è tuttavia assai debole. I piani paesaggistici approvati sono spesso qualitativamente inadeguati, di generica definizione, e quindi insufficienti a regolare le trasformazioni. In alcune regioni, come Calabria e Puglia, sono assenti.

Secondo stime in corso di elaborazione (Touring Club Italiano, ISTAT) esistono nel Mezzogiorno, tra complessi architettonici, siti archeologici e centri storici urbani, oltre 3.200 siti in grado di esercitare attrazione sulla domanda di turismo culturale. Si tratta di un patrimonio consistente, superiore - se rapportato agli abitanti - a quello esistente nel Nord Italia. Tuttavia le istituzioni che presiedono a tale patrimonio vivono da tempo una situazione di debolezza e di disagio organizzativo e finanziario, cosicché molte risorse restano poco valorizzate o del tutto non utilizzate, come mostra il divario nella dotazione di strutture e servizi. L'offerta potenziale di aree archeologiche è superiore nel Mezzogiorno, ma le effettive condizioni di tutela e di gestione ne riducono di molto la fruibilità.

Rifiuti

Nelle regioni del Mezzogiorno la predisposizione e l'attuazione dei Piani di gestione dei rifiuti in ottemperanza delle direttive comunitarie e del DL 22/97 è in grave ritardo. Il ritardo di sviluppo nella gestione dei rifiuti ha prodotto una dichiarata emergenza ambientale e sanitaria: in Campania, Puglia, Calabria e Sicilia si è reso necessario l'intervento diretto del Ministero dell'Ambiente. La Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti ha evidenziato fenomeni di smaltimento illecito, con un'intollerabile presenza di discariche abusive. Nel Mezzogiorno le discariche sono di fatto l'unica forma di 'gestione' dei rifiuti urbani (raccolgono oltre il 98% dei rifiuti prodotti). La raccolta differenziata è di poco superiore all'1,4% (media nazionale 9,4%), si contano solo due inceneritori funzionanti, non è in atto alcuna azione di prevenzione di produzione dei rifiuti, gravi ritardi si registrano nell'attuazione di impianti alternativi alle discariche, non esistono impianti di riciclaggio (al riguardo, un fattore determinante è la mancanza di flussi di materiali provenienti dalle raccolte differenziate). Il quadro è dunque di forte divario dal resto del Paese. Il sistema dei controlli è carente. L'assenza di gestioni a livello di ambito territoriale intercomunale produce una parcellizzazione delle gestioni e un freno agli investimenti per gli impianti necessari alla gestione integrata. La realizzazione di sistemi di raccolta differenziata è penalizzata all'origine dall'assenza di impianti di nobilettazione e trattamento dei materiali, nonché di punti di intermodalità strada/ferrovia per il loro trasporto.

Per quanto riguarda i rifiuti industriali i dati disponibili non sono sufficienti a fornire una rappresentazione organica e verificata della produzione di questa componente di rifiuti. Sembra tuttavia accertata un'alta produzione di rifiuti, che si estende dalle grandi industrie del siderurgico, petrolifero, petrolchimico e metallurgico, alle piccole (agro-industrie) e alle imprese a carattere artigianale cui si aggiungono gli accumuli ingenti di rifiuti pericolosi presso le grandi aree industriali dismesse da cui derivano pesanti contaminazioni dei suoli e delle falde (nella sola regione Campania, per esempio, sono stati segnalati dai comuni 272 siti e 207 discariche che necessitano di bonifica).

Rischio tecnologico

Nel Mezzogiorno si contano otto aree dichiarate a elevato rischio di crisi ambientale⁵. Esse interessano complessivamente quasi 4,3 milioni di abitanti distribuiti in quasi 150 comuni. Tali aree presentano un elevato indice di degrado territoriale, ambientale e per la salute umana; nella maggior parte è presente anche un elevato tasso di disoccupazione, principalmente connesso con il fenomeno del regresso industriale in atto, che ha determinato la dichiarazione di area di crisi occupazionale. Solo per tre di esse è stato già adottato il Piano di disinquinamento o di risanamento.

Per quanto attiene alle aree a rischio di incidente rilevante, in attuazione della “Direttiva Seveso” in materia di rischi di incidente rilevante (recepita con DPR 175/88), il Ministero dell'Ambiente ha predisposto il primo Rapporto sui rischi esistenti in 18 aree ad elevata concentrazione di attività industriali. Sette di queste aree sono situate nel Mezzogiorno⁶. Il Rapporto evidenzia l'elevata vulnerabilità delle aree studiate. I rischi di incidente, secondo gli scenari, coinvolgono direttamente importanti infrastrutture di trasporto (strade, ferrovie, porti e aeroporti) e zone ad alta densità abitativa.

Ambiente urbano

Dato l'elevato numero di persone esposte, l'inquinamento atmosferico nelle aree urbane costituisce motivo di grande attenzione e preoccupazione per la tutela della salute. Anche se recentemente si è assistito a livello nazionale a un netto miglioramento della qualità dell'aria nelle città relativamente al biossido di zolfo, si affaccia ormai sempre più intensamente il problema dell'inquinamento fotochimico che, con l'ozono, costituisce uno dei più importanti motivi di preoccupazione. Problemi di inquinamento atmosferico sono presenti nelle medie e grandi aree urbane, e appaiono associabili all'incremento del traffico veicolare e alla mancanza di progetti di riorganizzazione della mobilità. Nel regioni meridionali, peraltro, il quadro informativo è tutt'altro che ottimale.

L'inquinamento acustico associato al traffico veicolare è risultato, da un'indagine di settore del Ministero dell'Ambiente (1995), la principale causa di disturbo per le popolazioni urbane. Il rumore rappresenta ormai una componente non secondaria del degrado ambientale e del conseguente peggioramento della qualità della vita. In Italia il 72% della popolazione

⁵ Manfredonia, Brindisi, Taranto, area del Sarno, provincia di Napoli, Gela-Caltanissetta, Priolo-Augusta-Siracusa, Sulcis-Iglesiente.

⁶ Porto Torres, Napoli, Brindisi, Taranto, Gela, Priolo, Cagliari, (tutte, a eccezione di Cagliari e Porto Torres, incluse in aree dichiarate a elevato rischio ambientale).

residente in ambiente urbano è esposto a livelli di rumore ampiamente superiori ai limiti di accettabilità definiti in ambito comunitario e fissati dalla normativa nazionale vigente.

* * *

Nell'allegato A al QCS si riportano gli indicatori ambientali che potranno essere impiegati per il monitoraggio della situazione ambientale nel periodo di attuazione del QCS.

1.1.5. La situazione in termini di pari opportunità

Le donne rappresentano una delle componenti dinamiche del mercato del lavoro che però resta fortemente penalizzata sia in termini di possibilità di inserimento sia di qualifica professionale realmente accessibile, questa situazione presente su tutto il territorio nazionale assume carattere di particolare gravità nel Sud.

L'accesso al mercato del lavoro nel Mezzogiorno per le donne risulta più difficile rispetto agli uomini, nel periodo 1993-1998 si è registrato un incremento di 140 mila unità della componente femminile pari al 32,6% della forza lavoro impiegata rispetto al 66,1% degli uomini: il divario è ancora di 1 a 2. Nel Nord invece il divario è più contenuto; le donne occupano circa il 40,5% del totale.

In termini di occupazione femminile la situazione appare più critica; nel 1998 il tasso di occupazione femminile al Sud è pari al 22,2% contro il 40,5% del Nord. I dati mostrano poi come tra il 1993 e il 1998 al Nord il tasso di occupazione ha mostrato un trend sostanzialmente positivo, mentre al Sud è stato di segno negativo (dal 23% al 22,2%).

Altro elemento di differenziazione è rappresentato dall'articolazione settoriale, dove la presenza femminile è principalmente concentrata nei settori agricoli e in quello terziario molto di più di quanto accada per la componente maschile (questi due settori assorbono rispettivamente il 13,4% e il 76,1% della occupazione totale per la componente femminile rispetto all'11,0% e al 60,3% di quella maschile).

Sul fronte della stabilità del rapporto di impiego si rileva che per i maschi la quota di occupazione temporanea al Sud è pari al 12,3% per le donne è invece il 15,7%, che scende al 9,1% al Nord.

Questa posizione di svantaggio non è imputabile a una minore qualificazione professionale, che ha raggiunto livelli equivalenti per le due categorie, ma a una serie di concause tra le quali si possono segnalare: inadeguata dotazione delle infrastrutture sociali in grado di conciliare il lavoro con la vita familiare e che sposta sulle donne l'onere di autoproduzione del lavoro di cura all'interno della famiglia, una modesta presenza del part-time nei settori extra-agricoli, dovuta oltretutto alle più piccole dimensioni medie di impresa, anche al non favorevole trattamento regolamentare-contributivo; una cultura diffusa che colloca la componente femminile in posizione ancora inferiore rispetto a quella maschile.

Questi elementi, pur presenti su tutto il territorio nazionale, sono molto più accentuati, anche se con differenti tassi di intensità, nel Mezzogiorno con particolare riferimento alle zone rurali e quelle a ridosso dei centri urbani dove sono particolarmente accentuati.

1.2. Punti di forza e di debolezza del Mezzogiorno (analisi SWOT)

Punti di forza

I punti di forza dell'economia meridionale si rintracciano nei segnali di vitalità sociale e imprenditoriale e in una dotazione di fattori produttivi che oggi sono sottoutilizzati.

Il Mezzogiorno è inoltre dotato di un capitale di risorse "immobili" - naturalistiche, ambientali, storiche e culturali - di rilievo assoluto e che costituiscono un fattore potenziale di competitività territoriale in grado di innescare, ove opportunamente tutelate e gestite, processi di sviluppo incentrati sulla piena valorizzazione anche delle risorse "mobili" (capitali e lavoro) disponibili sul territorio.

Nel corso degli anni novanta, il valore delle esportazioni del Mezzogiorno è più che raddoppiato. L'incremento dell'export ha sopravanzato, in media annua, quello del Centro-Nord (9,7% contro 5,8%). Questo fenomeno è riconducibile ai miglioramenti strutturali di una parte dei sistemi economici locali focalizzati verso settori più dinamici del made in Italy - a svantaggio della tradizionale industria di base e dell'agricoltura - e al nascere e al consolidarsi di veri e propri distretti all'esportazione.

Il cambiamento delle specializzazioni e dell'export è la punta visibile di una trasformazione più profonda, che coinvolge la parte più avanzata del tessuto produttivo. Negli anni novanta è cresciuto il numero totale delle imprese, segnale anche di una maggiore attitudine/propensione culturale verso l'imprenditorialità. E' migliorato lo spessore strategico delle imprese locali e la loro capacità di realizzare collegamenti e connessioni all'interno di logiche di filiera (sebbene queste siano ancora deboli).

I segnali di cambiamento si inseriscono in uno scenario di valorizzazione delle risorse locali e di quelle di contesto che si vanno traducendo in una capacità di attrazione nell'area anche di operatori esteri.

Il consolidamento dei percorsi di crescita può contare poi sulla presenza di un ampio bacino di manodopera, mediamente giovane, anche con elevati livelli di istruzione, fortemente specializzata in alcuni settori (anche se spesso operante nell'area del sommerso), che rappresenta una forte riserva di produttività, di capacità creativa e potenzialità di connessione con altre aree e realtà produttive.

Al contempo anche l'economia locale si è sempre più aperta al mercato: i fenomeni di privatizzazione hanno indotto riorganizzazioni degli assetti proprietari, che hanno interessato sia l'industria manifatturiera sia il settore bancario, con impulso alla competitività e al processo di ammodernamento.

Segnali di trasformazione positiva attengono anche al più generale contesto sociale e istituzionale. Appare in aumento la capacità di governo delle amministrazioni locali, che anche grazie alla maggiore stabilità degli ultimi anni, hanno prestato crescente attenzione a valorizzare e promuovere le risorse del territorio. L'accresciuta capacità di contrasto dei fenomeni criminali e l'aumentata "disapprovazione sociale" dei fenomeni illegali, con il consolidarsi di reti civiche, ha contribuito ad accrescere il capitale di relazione e di fiducia, necessario al sostegno dei processi di sviluppo.

Punti di debolezza

Il contesto infrastrutturale appare ancora largamente inadeguato soprattutto in termini di qualità del servizio reso. Per quanto riguarda le infrastrutture di trasporto, modesta (se non spesso assente) si presenta l'integrazione tra le diverse "modalità" e scarso il collegamento con gli aspetti della logistica, rendendo ancora più critico il problema della "lontananza" del Mezzogiorno dai principali mercati di sbocco europei. La circostanza è aggravata dalla modesta dotazione e capacità di utilizzo delle nuove tecnologie telematiche a supporto della crescita del potenziale produttivo e di mercato.

Il contesto sociale presenta ancora dei punti di grave criticità: la criminalità diffusa, che risulta in diminuzione, è ancora mediamente molto più presente che nel Centro-Nord e tale da agire da freno all'investimento, scoraggiando la localizzazione di nuovi impianti, specie da parte di imprese esterne all'area.

Si rileva un deterioramento del sistema ambientale, in particolare per la scarsa connessione tra azioni di tutela e di mantenimento da un lato e attività di promozione e di valorizzazione dall'altro. A ciò va aggiunto il degrado dello stato di conservazione del patrimonio culturale e l'assenza di una "cultura industriale" nell'offerta di servizi che valorizzino queste risorse.

Nei centri metropolitani si riscontrano elevati livelli di congestione e bassa qualità dei servizi pubblici e privati a cui è possibile accedere; rilevanti sono i problemi di spopolamento e degrado nelle aree interne, accompagnati a una modesta capacità dei piccoli centri di sviluppare connessioni e collegamenti.

Altri fattori di debolezza si riscontrano all'interno del sistema produttivo, sbilanciato in attività tradizionali a scarso contenuto di innovazione, o dipendenti dalla spesa pubblica, con una modesta capacità di interagire con il sistema della ricerca e dell'innovazione tecnologica. Il sistema è complessivamente poco inserito in logiche di circuito e di filiera, chiamato a sostenere forti diseconomie esterne di localizzazione, e incontra difficoltà nella valorizzazione commerciale dei prodotti/servizi e nell'accesso e utilizzo di servizi finanziari e più in generale di terziario alla produzione. Il ritardo comporta perciò uno scarto ancora rilevante di produttività rispetto al resto del Paese (circa 20% con riferimento all'industria manifatturiera).

Tutto ciò si riflette sul funzionamento del mercato del lavoro, caratterizzato da elevati livelli di disoccupazione e bassi tassi di attività (in particolare tra i giovani e le donne), scarsa trasparenza nei meccanismi allocativi – dovuta anche all'assenza di servizi per le persone in cerca di lavoro - diffusi fenomeni di marginalità e sottoutilizzazione di capitale umano "pregiato", la cui specializzazione è scarsamente allineata con i fabbisogni professionali delle

imprese, in parte per l'ancora esigua qualità della domanda di lavoro che esse esprimono e in parte per la scarsa capacità strategica del sistema formativo e dell'istruzione.

Opportunità

Il Mezzogiorno si trova di fronte a una grande opportunità: veicolare i segnali di vitalità economica e sociale verso un processo di convergenza capace di assicurare lo sviluppo. Se assistita da un adeguato processo di accumulazione, dalla valorizzazione delle risorse disponibili, da riforme nei mercati del lavoro, dei prodotti e dei servizi, dall'emersione di lavoro specializzato e delle riserve di produttività è in grado di innescare un rapido processo di crescita. Tale processo dipenderebbe dall'attrazione di nuove risorse, ma esistono già alcuni vantaggi localizzativi che potrebbero contribuire all'obiettivo di crescita. Questi vantaggi sono ad esempio connessi alla crescita dell'area del Mediterraneo, sulla crescente domanda di prodotti e risorse "vocazionali" dell'area: quali le produzioni tipiche e l'agro-industria, il turismo naturalistico-culturale connesso alla valorizzazione di identità locali e alla fruizione delle risorse e degli usi ricreativi e naturalistici, l'ispessimento dei circuiti nazionali e internazionali di produzione culturale, l'affermarsi di tendenze di consumo attente alla qualità delle produzioni.

In questo ambito strategie mirate di tutela e ripristino del patrimonio di risorse naturalistiche, ambientali, storiche e culturali che caratterizza il Mezzogiorno e politiche di valorizzazione attuate attraverso progetti di qualità e secondo un approccio di tipo integrato, costituiscono una potenziale "leva" di sviluppo soprattutto nelle aree maggiormente vocate e nelle quali esistono e sono mobilitabili risorse umane e finanziarie adeguate.

Meccanismi virtuosi potrebbero realizzarsi all'interno del processo di decentramento amministrativo in atto e di riforma e modernizzazione delle Amministrazioni, con importanti riflessi anche grazie al nuovo sistema elettorale delle Regioni. La maggiore responsabilità degli enti locali nella gestione delle politiche può rappresentare un elemento per mirare le scelte d'intervento, nella linea dell'integrazione delle diverse iniziative e attenzione alle compatibilità ambientali, realizzando un effettivo ruolo di sviluppo dei soggetti locali (anche nel miglioramento delle funzioni urbane di rango elevato).

Opportunità per lo sviluppo del Mezzogiorno sono poi offerte dal più recente sviluppo delle tecnologie di comunicazione. Richiedendo un'infrastrutturazione leggera, in grado di offrire ritorni di profittabilità tali da attrarre le risorse dell'investimento privato, e comunque realizzabile anche in contesti caratterizzati da una bassa dotazione iniziale di capitale, lo sviluppo di forme di produzione e scambio legate alla cosiddetta new economy potrebbero portare il Mezzogiorno a colmare una parte importante del gap di crescita che lo caratterizza, agendo nella direzione dell'ispessimento dei collegamenti e delle integrazioni.

Rischi

Il maggiore rischio per il Mezzogiorno è l'incapacità di conservare e attrarre nel circuito della propria economia le risorse mobili pregiate (capitali, risorse imprenditoriali, lavoro) necessarie per finanziare e sostenere il processo di convergenza, se l'assenza di interventi adeguati comporti un depauperamento delle risorse immobili e il superamento della "capacità di carico" ambientale.

Il rischio di una scarsa capacità di attrazione delle risorse mobili è inoltre legato anche a fattori geografici, come la lontananza dalle aree produttive più avanzate del mercato europeo, soprattutto se il Mezzogiorno non riesce ad aumentare i suoi vantaggi competitivi in termini di qualità e costo dei fattori produttivi. La presenza di fenomeni di *spillover* della conoscenza e della tecnologia, esercita infatti una forza centripeta sulla localizzazione delle attività produttive, che può tradursi in un'accentuazione delle divergenze esistenti.

Un rischio ulteriore è poi costituito dalla crescente concorrenzialità che le aree in via di sviluppo esercitano nella produzione e nell'offerta sui mercati mondiali di beni tradizionali. Si tratta di produzioni in cui il Mezzogiorno conserva ancora una forte specializzazione, ma sulle quali non è ovviamente in grado di competere in termini di costo del lavoro con le economie emergenti. Analogo fenomeno di riorganizzazione competitiva dell'offerta (e valorizzazione delle risorse locali) si sta verificando nel settore turistico, con riferimento al mercato del Mediterraneo e a quello dell'Est europeo.

L'insieme di questi rischi determina un pericolo di depauperamento del capitale umano, con ulteriore pericolo di sfruttamento delle fasce più deboli. Un'eventuale incapacità di valorizzare il capitale umano oggi disponibile in abbondanza porterebbe infatti a un impoverimento qualitativo dello stesso, anche a causa dei flussi migratori della forza lavoro specializzata che ne sarebbero indotti. Il concatenarsi dei rischi potrebbe dare luogo a fenomeni negativi concatenati: alla mancata valorizzazione delle risorse disponibili potrebbe corrispondere un degrado, con aumento della divergenza di reddito rispetto sia alle regioni più ricche, sia alle altre aree oggi arretrate, ma in grado di offrire migliore remunerazione ai fattori mobili dello sviluppo.

Punti di Forza	Punti di Debolezza
<ul style="list-style-type: none"> • Disponibilità risorse naturali, ambientali e storico-culturali suscettibili di valorizzazione in coerenza con le tendenze della domanda nazionale e internazionale • Elevato potenziale di attrazione turistica • Disponibilità forza lavoro scolarizzata e specializzata in alcuni settori • Riserva di produttività della forza lavoro • Minore invecchiamento della popolazione rispetto alla media europea • Vitalità imprenditoriale in alcuni sistemi produttivi locali e sviluppo dello spirito di imprenditorialità • Aumento spontaneo della propensione all'export e tendenziale sviluppo delle strategie imprenditoriali • Vivacità sociale, produttiva e culturale di diversi poli urbani • Miglioramento delle capacità di governo da parte delle Amministrazioni locali 	<ul style="list-style-type: none"> • Bassa qualità nella dotazione di infrastrutture in generale e in particolare di quelle di trasporto, e bassa funzionalità di quelle per la localizzazione produttiva • Segnali di deterioramento dei sistemi ambientali e di degrado del patrimonio storico-culturale • Ancora modesta diffusione dell'attitudine/cultura alla valorizzazione dei beni ambientali e culturali • Scarsa trasparenza nel funzionamento dei meccanismi allocativi del mercato del lavoro • Ridotta partecipazione al mercato del lavoro • Forte presenza di situazioni di irregolarità lavorativa • Inadeguatezza del sistema di formazione professionale e assenza dei servizi strategici per l'occupazione • Basso tasso di accumulazione e modesta competitività delle produzioni • Sbilanciamento delle produzioni nei settori maturi e a lento sviluppo della domanda

<ul style="list-style-type: none"> • Crescente disponibilità a creare relazioni fiduciarie e a sviluppare capitale relazionale tra attori pubblici e privati • Vicinanza geografica con il bacino del Mediterraneo, aree con elevate prospettive di crescita futura 	<ul style="list-style-type: none"> • Scarso collegamento del sistema produttivo e modesta presenza di logiche di circuito e di filiera • Insufficiente diffusione della tecnologia e dell'innovazione, bassa dotazione e familiarità di utilizzo a scopo produttivo delle tecnologie dell'informazione • Lontananza geografica dai mercati europei • Presenza di sfavorevoli fattori sociali di contesto (criminalità, attitudine all'assistenzialismo ecc.) • Congestione dei centri urbani principali e bassa qualità dei servizi pubblici e privati • Spopolamento e debolezza dei piccoli centri e delle aree interne
Opportunità	Rischi
<ul style="list-style-type: none"> • Ampia disponibilità di capitale umano qualificato e attivazione di riserve di produttività connesse anche alla crescita di nuovi bacini di lavoro • Attivazione di una politica degli investimenti pubblici per la valorizzazione delle risorse immobili • Sviluppo delle nuove tecnologie della comunicazione per favorire la commercializzazione e l'integrazione produttiva • Crescente domanda di risorse e prodotti vocazionali dell'area • Ispessimento dei circuiti nazionali e internazionali di produzione culturale • Vantaggi localizzativi connessi alla crescita dell'area del Mediterraneo • Rilancio del ruolo di sviluppo delle Amministrazioni locali connesso al processo di riforma; • Maggiore stabilità dei governi regionali indotta dalla riforma del sistema di elezione 	<ul style="list-style-type: none"> • Perdita di capacità di attrazione delle risorse mobili dello sviluppo • Attrazione di iniziative produttive e di risorse umane qualificate del Mezzogiorno verso aree a migliore disponibilità di economie esterne e di dotazioni terziarie • Depauperamento del capitale umano e pericolo di sfruttamento delle fasce più deboli • Esclusione/marginalizzazione dai processi di spillover della conoscenza e della tecnologia • Perdita di competitività nei confronti dei paesi e delle aree a basso costo del lavoro e di quelli più attivi sul versante della valorizzazione dei circuiti turistici

1.3. Risultati conseguiti nel periodo di programmazione 1994-1999

Il presente capitolo esamina la strategia del QCS attuata durante il periodo 1994-1999 e trae alcune lezioni chiave dall'esperienza corrente, sulla base del lavoro di valutazione svolto a partire dal 1997, principalmente a livello di QCS⁷.

⁷ Gli unici dati disponibili sono quelli della valutazione intermedia del QCS (Nucleo di valutazione, INEA e ISFOL, luglio 1997) e dei più recenti lavori di valutazione (Ecosfera-Ernst Young, luglio 1999 – ISFOL, Struttura di valutazione, luglio e settembre 1999). A questi si sono aggiunti studi tematici a livello comunitario e nazionale su quattro argomenti: RST, trasporti, ambiente e industria/PMI.

1.3.1. Analisi del QCS 1994-1999

Il QCS 1994-1999 contiene 7 principali assi prioritari:

1. Infrastrutture di comunicazione;
2. Industria e servizi;
3. Turismo;
4. Sviluppo rurale;
5. Pesca;
6. Infrastrutture per le imprese;
7. Sviluppo delle risorse umane.

Tali assi si concretano in 54 forme di intervento: 11 programmi operativi (PO) regionali, 24 PO multiregionali, 18 sovvenzioni globali e un grande progetto. Circa il 50% delle risorse disponibili è stato destinato all'obiettivo centrale mirante a sviluppare la base produttiva nel Mezzogiorno (assi 2 e 6).

Le azioni di riprogrammazione hanno avuto come risultato un ulteriore aumento delle risorse destinate a tali assi prioritari, in particolare al regime di aiuti nazionale a favore dell'industria (la «Legge 488»). Di fatto, l'attuale QCS presenta notevoli differenze (dopo la riprogrammazione) rispetto all'originale, a seguito dell'introduzione di nuovi programmi nel 1997 e nel 1998⁸, oltre a varie azioni di riprogrammazione.

Le informazioni disponibili relativamente all'efficacia degli interventi realizzati nel periodo 1994-1999 non consentono un esame approfondito dei risultati conseguiti, se non per quelli di natura finanziaria e per l'analisi di alcuni interventi quali, fra gli altri, quelli cofinanziati dal FSE. Per alcuni interventi esistono dati valutativi parziali, ad esempio per il regime di aiuti nazionale a favore dell'industria, che ha registrato investimenti privati per circa 9 miliardi di euro e 48.000 nuovi posti di lavoro, benchè non sia stato valutato in quale misura gli investimenti pubblici abbiano sostituito gli investimenti privati. Di particolare rilievo, in questo quadro, la carenza di valutazioni ambientali.

Per quanto riguarda gli interventi sulle risorse umane, il precedente periodo di programmazione ha avuto effetti consistenti sia per il volume di popolazione coinvolta, sia nel supporto alla trasformazione del sistema formativo e alla diversificazione dell'offerta di opportunità. Con 1.116.000 beneficiari diretti degli interventi, il FSE è riuscito a servire il 15% della popolazione giovanile in cerca di occupazione e l'1,6% degli adulti disoccupati di lunga durata. Un risultato così differenziato è dato sia da scelte di policy mirate a concentrare l'attività sul segmento di popolazione, i giovani, più colpito dalla disoccupazione, sia dalle difficoltà incontrate nell'intercettare l'utenza potenziale adulta.

⁸ I seguenti PO: "Protezione Civile", "Patti Territoriali", "Sicurezza", "Parco Progetti", "Sostegno ai prodotti ortofrutticoli".

1.3.2. Attuazione del QCS 1994-1999

In Italia si sono verificati notevoli ritardi nell'avvio di quasi tutti i programmi. Nel 1994 l'attuazione del precedente QCS (1989-1993) era giunta soltanto a metà e le autorità italiane hanno dovuto chiedere una proroga per le scadenze dei relativi programmi. Un'ulteriore richiesta di proroga delle scadenze per il periodo 1989-1993 è stata presentata nel 1995, quando la Commissione era ormai seriamente preoccupata anche per la lentezza dell'attuazione dei programmi del periodo 1994-1999.

Di conseguenza, nel luglio 1995 è stato negoziato un accordo (la cosiddetta «Intesa») per il miglioramento della gestione dei programmi dei Fondi Strutturali in Italia in cambio di un'ultima proroga per i programmi 1989-1993. L'accordo comprendeva l'impegno a rafforzare il coordinamento e l'amministrazione, ad ottimizzare le procedure e a potenziare i meccanismi di monitoraggio, valutazione e controllo dei PO ed è stato sottoscritto da tutte le Regioni partecipanti alle azioni dei Fondi Strutturali.

Tale accordo ha ottenuto qualche risultato per l'attuazione dei programmi 1994-1999. Tuttavia, si sono registrati gravi ritardi in alcuni programmi; ne è conseguita una forte azione di riprogrammazione delle risorse in favore dei programmi più efficienti. In occasione della valutazione intermedia, una quota significativa di risorse non programmate è stata inoltre destinata a nuovi interventi.

È altresì migliorato il coordinamento centrale dei Fondi Strutturali – affidato al Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della P.E. – anche in termini di preparazione del comitato di sorveglianza del QCS. Ciò ha contribuito a un significativo recupero dell'efficienza finanziaria. Tuttavia, la qualità della gestione dei programmi varia in misura considerevole sia tra le autorità centrali che tra le amministrazioni regionali, evidenziando situazioni ancora inefficienti.

Persistono numerose insufficienze nei meccanismi di monitoraggio e di valutazione. Gli indicatori fisici, specialmente per gli interventi del FESR, sono ancora scarsi ed è ancora necessario rendere pienamente operativo un sistema per la raccolta e l'elaborazione dei dati. Riguardo alla valutazione, la Commissione ha insistito per avviare le valutazioni intermedie, ma alcune di esse non erano ancora pienamente a regime a fine 1999. I pagamenti sono stati sospesi fino a luglio 1999 per i programmi per i quali non erano stati selezionati i valutatori.

Anche le opportunità offerte dall'assistenza tecnica sono state scarsamente sfruttate. Di conseguenza, a parte poche eccezioni, essa non ha contribuito a migliorare l'efficienza della Pubblica Amministrazione né ad introdurre meccanismi di attuazione più efficaci.

Nel periodo 1994-99, per la verifica del principio dell'addizionalità è stata elaborata una metodologia articolata e trasparente, basata su una banca dati costruita *ad hoc* e sottoposta ad un processo di affinamento quali-quantitativo continuo.

La modifica sostanziale delle condizioni macroeconomiche ha comportato una deviazione rispetto alle ipotesi assunte *ex ante*; in particolare la drastica revisione della politica finanziaria italiana, basata su interventi restrittivi in materia di bilancio al fine di ridurre il

deficit pubblico e consentire l'ingresso nell'Unione Economica e Monetaria ha comportato una riduzione della spesa pubblica e, quindi, il non rispetto dell'addizionalità.

1.3.3. Lezioni per il periodo 2000-2006

La mancanza di sistemi efficaci di monitoraggio e di valutazione nel periodo 1994-1999 rende difficile trarne insegnamenti per il periodo 2000-2006.

In generale, i risultati dell'attuazione della strategia del QCS 1994-1999, pur considerando i forti progressi conseguiti sul piano dell'attuazione finanziaria, non possono definirsi del tutto soddisfacenti (ad esempio, nell'ambito delle iniziative industriali autorizzate nel quadro della «Legge 488» si evidenziano effetti di inerzia - “deadweight” - medio-alti, oltre a pronunciati effetti di spiazzamento). Nonostante ciò, è possibile rilevare esperienze positive in termini di idee innovative o di successo.

In questo contesto, vale la pena menzionare **due esempi di “buone” e “cattive” pratiche** per quanto riguarda l'attuazione dei progetti:

- il porto di Gioia Tauro rappresenta un intervento integrato di successo, cofinanziato dalla Pubblica Amministrazione e da investitori privati, mirato non solo a creare un porto moderno di trasbordo per un elevato volume di container, ma anche a migliorare l'intermodalità dei trasporti (collegamento con ferrovia e autostrada), a promuovere lo sviluppo locale mediante regimi di aiuto a favore delle PMI legate all'attività portuale, e a proteggere gli impianti dall'infiltrazione della criminalità organizzata;
- per contro, la generale insufficienza delle misure adottate per realizzare progetti nel settore dei rifiuti costituisce un chiaro esempio di gestione non efficace degli interventi. Tale insufficienza ha causato ampi ritardi nella messa in servizio dei sistemi di gestione dei rifiuti e nella realizzazione dei progetti (principalmente a causa dell'assenza di strategie e piani regionali, ma anche per la mancanza di consenso a livello locale, l'incapacità di presentare progetti validi e le procedure di autorizzazione che richiedono tempi lunghi).

Il sistema formativo regionale, tradizionalmente specializzato nella formazione di base dei giovani in possesso del solo obbligo scolastico, si è in parte diversificato. Oggi le opportunità offerte riguardano anche altre fasce di utenza debole quali i disoccupati di lunga durata, gli adulti senza titolo di studio, gli immigrati, i disabili e le donne che rientrano nel mercato del lavoro. In parallelo alle politiche di equità sociale sviluppate con il concorso del FSE, la programmazione 1994-1999 ha promosso interventi, seppur finanziariamente limitati, di competitività del territorio attraverso lo sviluppo di professionalità medio-alte e della formazione continua nelle PMI.

Il sistema di istruzione, in particolare professionale e tecnica, si è rafforzato. Ciò è avvenuto grazie a un massiccio intervento di azioni professionalizzanti, integrate con il sistema delle imprese locali.

Purtuttavia, le prime analisi di impatto indicano che lo « sforzo di policy » effettuato dalle Amministrazioni regionali non è risultato ancora sufficientemente efficace a causa della persistente debolezza strutturale del Mezzogiorno e, nello specifico, alla:

- debolezza del sistema delle imprese che, oltre a non produrre occupazione aggiuntiva, non riesce a individuare ed esplicitare i propri fabbisogni professionali e, di conseguenza, a fornire al sistema formativo gli input di medio termine per progettare gli interventi di sviluppo delle risorse umane;
- debolezza del sistema dell'offerta che non riesce ad assumere un ruolo anticipatorio e propulsivo delle competenze professionali necessarie allo sviluppo.

Riguardo alle procedure, va segnalata la diffusione generalizzata di sistemi di selezione dei progetti basati su inviti a manifestazioni di interesse o su procedure aperte di gara. Tali procedure hanno consentito di conseguire un duplice risultato: da un lato, la maggiore trasparenza dei meccanismi di assegnazione, e dall'altro, il rafforzamento delle capacità di programmazione e delle tecniche amministrative, dovuto alla necessità di preparare gli inviti e i capitolati tecnici. Nel corso del nuovo periodo dovrebbe essere possibile riassorbire i ritardi di attuazione causati da tali procedure, poiché i meccanismi potranno essere operativi sin dall'inizio.

Nel periodo di programmazione 1994-1999 le considerazioni di carattere ambientale (ivi compresa la conformità con la legislazione comunitaria) e il principio delle pari opportunità sono stati inseriti in misura marginale sia nella strategia di sviluppo sia nei programmi operativi. Il coinvolgimento delle autorità ambientali nazionali e regionali nel Mezzogiorno è stato spesso insufficiente e la partecipazione delle autorità in materia di pari opportunità è stata scarsa, se non assente.

2. LA STRATEGIA DI SVILUPPO

2.1. Condizioni di elaborazione del piano di sviluppo regionale

2.1.1. Processo di valutazione ex-ante

Le autorità italiane in conformità con l'art. 41 del Regolamento (CE) n. 1260/1999, hanno effettuato la valutazione ex-ante del Piano di Sviluppo del Mezzogiorno i cui risultati sono stati integrati nelle varie fasi di elaborazione del Piano e successivamente nel QCS.

La valutazione ex-ante sottende la strategia proposta nel QCS e poggia sugli elementi seguenti:

- un bilancio dei risultati conseguiti nel periodo di programmazione 1994-99 e gli insegnamenti tratti dall'esperienza;
- una dettagliata analisi SWOT condotta a livello di priorità e di settore di intervento;
- un'analisi delle tendenze del mercato del lavoro nel Mezzogiorno;
- una valutazione della situazione in termini di pari opportunità tra uomo e donna con riferimento al mercato del lavoro e alle condizioni lavorative, e relativo impatto della strategia del QCS;
- una valutazione della situazione ambientale mediante l'individuazione di dati di base per i settori-chiave (acqua, rifiuti, aria e suolo) e relativo impatto della strategia proposta in termini di sviluppo sostenibile;
- un'analisi dell'impatto dei miglioramenti nelle condizioni di offerta sulla produttività;
- una verifica di coerenza interna tra la diagnosi strategica (analisi SWOT) e gli obiettivi specifici al fine di assicurare un'adeguata allocazione delle risorse in base al potenziale impatto di ciascun settore prioritario.

Il documento completo di valutazione ex-ante è disponibile nel sito web del Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica.

2.1.2. Coinvolgimento dei partner socio-economici e istituzionali

Il partenariato istituzionale ed economico è stato assai articolato nelle fasi che hanno preceduto l'elaborazione del QCS.

Esso ha trovato la sua sede elettiva nel Comitato Nazionale dei Fondi strutturali e nei relativi tavoli settoriali e regionali che hanno operato in stretta concertazione con il Forum delle parti economiche e sociali, del partenariato istituzionale e dei rappresentanti del terzo settore, con riferimento alla definizione degli Orientamenti per il Programma di Sviluppo del Mezzogiorno e quindi dello stesso PSM. I periodici incontri realizzati nell'ambito di questi due organismi hanno consentito di formulare sollecitazioni, indicazioni e suggerimenti per l'impostazione dell'attività programmatica e di verificare in itinere le scelte fatte, anche alla luce della più ampia attività di concertazione del Governo realizzata attraverso il Patto Sociale per lo Sviluppo e l'Occupazione.

In linea con le prescrizioni comunitarie, sono state dunque già attuate, a livello centrale e locale, forme di partenariato socio-economico estese, con le rappresentanze del lavoro dipendente e autonomo, della grande e della piccola impresa, di settori industriali, agricoli e terziari, dell'associazionismo ambientale e di altra natura: i risultati conseguiti e le esperienze maturate suggeriscono l'itinerario per le successive fasi di programmazione e di implementazione delle azioni programmate, che si svilupperanno proseguendo l'utilizzo delle modalità e degli strumenti già individuati (intese istituzionali di programma, protocolli d'intesa, tavoli di concertazione settoriali e regionali, Forum delle parti economiche e sociali).

2.2. Strategia di intervento e obiettivi del QCS

Il capitolo precedente fornisce un quadro della difficile realtà sociale, economica e ambientale che il Mezzogiorno si trova a fronteggiare. Pur considerando una molteplicità di tendenze e dunque anche il manifestarsi di segnali evidenti di miglioramento, l'andamento complessivo dell'economia meridionale ha presentato nel decennio un andamento complessivamente debole e un'evoluzione negativa in termini di crescita e occupazione, divergendo dal sentiero di sviluppo del resto dell'Unione Europea.

Rispetto a questa situazione di partenza nei prossimi anni occorre creare le condizioni per una decisa inversione di tendenza, attraverso l'attuazione di una strategia di "rottura" con il passato, basata sull'azione concertata del QCS e di politiche coerenti complementari a livello nazionale, volte a indurre riforme strutturali (cfr. punto 2.4).

L'obiettivo di tale strategia è, attraverso il miglioramento permanente del contesto economico, sociale e ambientale, quello di generare una discontinuità nei comportamenti e negli atteggiamenti degli operatori economici.

Il miglioramento del contesto economico dovrebbe essere riflesso dal comportamento coerente delle variabili individuate come decisive per "rompere" con gli andamenti tendenziali del passato assecondando e accentuando le tendenze positive già in atto. Questo processo deve indurre un salto qualitativo nella produttività totale dei fattori e quindi innescare un processo di sviluppo e di attrazione di risorse mobili, specificamente degli investimenti privati, e di valorizzazione delle risorse territoriali, provocando così un aumento sostanziale del tasso di crescita del Mezzogiorno e un recupero del ritardo relativo dell'economia meridionale.

A questo fine, vengono individuate una serie di variabili intermedie, che fanno da "ponte" tra obiettivi specifici della programmazione e obiettivo generale di sviluppo. Il cambiamento di queste variabili rappresenta una vera e propria "rottura" del modello tradizionale di integrazione-dipendenza del Mezzogiorno. Le "variabili di rottura" e i relativi indicatori di riferimento sono riportati nella tabella seguente.

n.	Variabili di rottura	Indicatori
1	Capacità di esportare	Esportazioni/PIL
2	Grado di indipendenza economica	Importazioni nette/PIL
3	Capacità di attrazione dei consumi turistici	Presenze turistiche per abitante

4	Intensità di accumulazione del capitale	Investimenti fissi lordi/PIL
5	Capacità di attrazione di investimenti esteri	Investimenti diretti dall'estero/ Investimenti fissi lordi
6	Partecipazione della popolazione al mercato del lavoro	Tasso di attività
7	Capacità di offrire lavoro regolare	Occupati Irregolari/ Totale Occupati
8	Capacità di sviluppo dei servizi sociali	Indice di occupazione sociale
9	Capacità di esportare prodotti a elevata o crescente produttività	Indice di specializzazione in prodotti selezionati
10	Capacità innovativa	Indice di specializzazione tecnologica (ITS)
11	Capacità di sviluppo dei servizi alle imprese	Occupati nei servizi finanziari, alle imprese e alle persone/ Totale occupati nei servizi
12	Capacità di finanziamento	Differenziale tassi di interesse sugli impieghi con il Centro nord
13	Condizioni di legalità e coesione sociale	Indice di criminalità

In coerenza con tale strategia, il QCS (insieme alle politiche nazionali coerenti e complementari) assume l'obiettivo di indurre una significativa crescita economica nel medio periodo e quindi di ridurre significativamente il divario economico-sociale delle aree del Mezzogiorno in un modo sostenibile, ossia accrescendo la competitività di lungo periodo, creando condizioni di accesso pieno e libero al lavoro, nonché tutelando e facendo leva sui valori ambientali e di pari opportunità.

L'obiettivo generale del QCS si può pertanto indicare come segue:

- a) *conseguire entro il quarto anno del settennio 2000-2006 un tasso di crescita del Mezzogiorno significativamente superiore a quello dell'Unione europea;*
- b) *ridurre drasticamente il disagio sociale.*

Tale obiettivo generale è strettamente legato alla realizzazione di un forte aumento dell'occupazione regolare del Mezzogiorno, all'aumento dei tassi di attività, alla riduzione del lavoro sommerso, alla compressione della disoccupazione. Strumento primario del QCS per la crescita è il miglioramento del contesto economico del Mezzogiorno.

Si richiedono interventi volti a incidere sull'efficienza e la qualità dei fattori produttivi, per stimolare una maggiore produttività complessiva del sistema e per indurre un più elevato saggio di accumulazione e un processo positivo di crescita endogena. I miglioramenti del contesto economico possono riferirsi non solo agli aspetti direttamente legati agli incrementi di produttività – in particolare al capitale fisico, umano e di conoscenza – ma anche agli elementi che, inducendo un mutamento radicale nelle aspettative e nei comportamenti, possono contribuire ad alimentare il processo di sviluppo (ad esempio la sicurezza pubblica, la legalità e le relazioni fiduciarie).

Il QCS è articolato in sei grandi aree di intervento – gli assi prioritari - che mirano a valorizzare le risorse del contesto economico e territoriale del Mezzogiorno: risorse naturali, risorse culturali, risorse umane, sistemi locali di sviluppo, città, e reti e nodi di servizio.

L'articolazione della strategia nei sei assi prioritari punta a concentrare gli interventi su quelle aree suscettibili di avere un impatto più rilevante sulla produttività totale dei fattori e, di conseguenza, sulla crescita economica.

Occorre investire in capitale fisico, particolarmente nei settori delle risorse naturali e delle reti e nodi di servizio, per migliorare il contesto di base in cui operano le imprese. L'efficacia e l'efficienza dei servizi di base, per esempio la gestione delle risorse idriche ed dei rifiuti così come la sicurezza, sono condizioni fondamentali di base per promuovere gli investimenti privati. Inoltre, un sistema di trasporti e comunicazioni efficiente può migliorare la competitività delle imprese, riducendo i costi e aumentando l'affidabilità e la rapidità delle comunicazioni.

Gli investimenti pubblici in capitale umano e "di conoscenza" sono cruciali per potenziare la produttività totale dei fattori di una regione e, di conseguenza, per raggiungere un tasso di crescita più elevato nel lungo periodo. Gli investimenti dovrebbero comprendere non solo la formazione professionale e la promozione dell'imprenditorialità locale, ma anche il sostegno dell'innovazione tecnologica e della società dell'informazione, che possono svolgere un ruolo chiave nell'aumentare la competitività.

La concentrazione degli investimenti pubblici nelle città e nei poli di crescita locale dovrebbe massimizzare le potenzialità di crescita attraverso la valorizzazione di economie « di agglomerazione ». Si possono considerare le città non solo come poli di consumo, ma anche come centri di fornitura di prodotti e servizi avanzati.

Gli investimenti nelle risorse culturali, se concentrati in modo appropriato, possono contribuire a creare nuovi impieghi locali e nuova imprenditoria, così come ad aumentare lo sviluppo turistico. Possono anche contribuire a valorizzare il Mezzogiorno, migliorandone il « profilo » e l'immagine in un contesto internazionale.

La strategia del QCS di intervenire nel contesto economico, sociale e ambientale implica un sostanziale riequilibrio fra politiche di miglioramento del contesto ed i regimi di aiuto diretto alle imprese. Sebbene i regimi di aiuto possano potenzialmente influenzare le imprese nelle loro scelte di localizzazione, allo stesso tempo tendono a creare effetti di spiazzamento e inerzia, perché in genere il contributo pubblico sostituisce l'investimento privato invece di accompagnarlo.

Questo riequilibrio strategico implica:

- a) la riduzione graduale della quota di risorse destinata agli incentivi e metodi più concorrenziali di accesso a essi;
- b) la realizzazione di interventi integrati sul contesto in sistemi territoriali omogenei;
- c) la convergenza in questi sistemi di azioni sul contesto di incentivi mirati e non "a pioggia".

Sul piano del metodo la strategia del QCS assume quale riferimento e orientamento per i programmi operativi alcuni principi di base. In particolare:

- *la concentrazione*: articolazione in pochi programmi operativi, a loro volta articolati prevalentemente in linee di intervento finalizzate al conseguimento di un numero limitato di obiettivi specifici. Gli interventi devono essere a loro volta concentrati verso pochi

obiettivi operativi prioritari;

- *l'integrazione*: priorità di azione attraverso programmi integrati regionali, assumendo il riferimento territoriale per il complesso delle azioni di sviluppo; regionali (anche nel caso dei programmi operativi nazionali si prevede una puntuale “regionalizzazione” delle linee di intervento)⁹; massimizzazione dell’efficacia delle azioni di sviluppo favorendo, all’interno dei singoli Programmi operativi, la programmazione, il finanziamento e l’attuazione di progetti integrati di sviluppo. In tale contesto, un rilievo particolare assume l’integrazione delle risorse finanziarie provenienti dai diversi Fondi Strutturali;
- *il decentramento e la chiara individuazione delle responsabilità di attuazione*: elemento essenziale per la gestione della concentrazione e dell’integrazione, per la promozione di una maggiore responsabilizzazione della classe dirigente locale e un maggiore grado di coinvolgimento dei politici locali, per il coinvolgimento degli attori locali in grado di esprimere livelli di più ampia conoscenza del territorio, delle sue risorse e del suo fabbisogno;
- *la verificabilità dei risultati*: condizione qualificante della programmazione ex ante – si può verificare ciò che è quantificato o comunque definito con chiarezza e trasparenza – e finalità del processo di valutazione in itinere. Essa va inoltre considerata come responsabilità istituzionale: ogni livello di risultato atteso ha un suo responsabile, di cui è verificabile l’operato. La verificabilità presuppone l’applicazione sistematica e diffusa del monitoraggio finanziario, fisico e procedurale a livello di progetto, quale strumento in grado di assicurare il raccordo costante fra previsioni ex ante e risultati via via conseguiti;
- *l’urgenza*: i tempi stretti di conseguimento dell’obiettivo impongono che la strategia del QCS tenga conto di questa urgenza attraverso: 1) la definizione celere in ogni territorio degli obiettivi puntuali da conseguire e delle tipologie di opere su cui si intende puntare, attuando da subito alcuni interventi caratterizzati da elevati livelli di qualità ed efficacia; 2) utilizzare subito e valorizzare i progetti esistenti. In quest’ambito sarà necessario prevedere, almeno per i primi due anni, una sorta di “ponte” fra programmazione in corso e nuova programmazione. Il che implica che già in sede di programmazione operativa si prevede di integrare, per i primi anni di attuazione, obiettivi, linee di intervento e anche singoli progetti di sviluppo emersi come prioritari già nella precedente fase di programmazione, nella misura in cui essi esprimano livelli adeguati di coerenza, convergenza e omogeneità con la strategia di sviluppo delineata per il nuovo e con il sistema di obiettivi globali e specifici che ne è alla base.

2.3. Quantificazione degli obiettivi globali e incidenza sulle condizioni di offerta

Nell’ambito della valutazione ex-ante del Programma di Sviluppo del Mezzogiorno, le autorità italiane hanno proceduto a una serie di stime attraverso un quadro normativo che delinea le condizioni che permetterebbero al Mezzogiorno di registrare un differenziale di crescita positivo rispetto ai valori medi dell’Unione Europea.

⁹ I Programmi operativi regionali assumono quindi la stessa articolazione di obiettivi globali e di Assi prioritari di intervento del QCS, costituendone di fatto una specificazione regionale (il modo in cui nella singola regione si conseguono gli obiettivi globali, secondo una strategia specifica articolata in Assi prioritari, ma costruita sulla base delle scelte strategiche che la Regione ha fatto in relazione alle risorse di cui è più dotata e che vuole valorizzare e al mix di obiettivi specifici che ne discendono).

Il programma d'investimenti mira a sospingere la crescita attraverso l'effetto delle sue azioni di contesto sulla redditività degli investimenti privati e quindi sul volume di questi investimenti. Tale impulso può essere colto da un modello di offerta in cui il capitale pubblico entra nella funzione degli investimenti privati. Ma i parametri di tale funzione sono stimati sui comportamenti passati e, di conseguenza, risentono della scarsa efficienza che ha finora caratterizzato gli interventi pubblici nel Mezzogiorno. Il modello vuole cogliere gli effetti della “nuova qualità” prevista dagli investimenti pubblici – così come viene definita nel Programma di Sviluppo del Mezzogiorno, legata a vari elementi quali la natura integrata dei progetti, il rigore della loro selezione e gestione, l'introduzione di meccanismi premiali – come esternalità, modellate come un effetto diretto addizionale sulla produttività del sistema. L'esercizio è costruito attorno ad una specificazione della dinamica della produttività totale dei fattori. Questa è espressa in funzione dell'insieme di “variabili di rottura” alle quale il programma è mirato. Quattro variabili sono endogene al modello usato – esportazioni, investimenti, importazioni nette e tasso di attività. Le restanti variabili che sintetizzano le esternalità positive del programma sull'economia del Mezzogiorno sono esogene e l'effetto del loro cambiamento è stimato attraverso l'elasticità della produttività totale dei fattori, in alcuni casi direttamente nel modello e in altri casi esternamente, con una procedura di calibrazione. Per queste variabili è stato necessario formulare ipotesi relative alla loro dinamica e quantificazione che, sebbene comportino un elevato grado di discrezionalità, sono trasparenti, motivate e quindi verificabili.

Il modello utilizzato è prevalentemente uno strumento di verifica di coerenza e non un modello econometrico di previsione. Questo è inevitabile, dal momento che il QCS tende a provocare una “rottura” nei parametri delle funzioni di comportamento privato tramite una crescita delle esternalità. L'obiettivo è analizzare gli effetti di una “rottura” significativa nei comportamenti degli operatori economici, e quindi di provocare un'analoga “rottura” dei parametri delle funzioni di investimento privato. Il PIL è determinato tramite una funzione di produzione che scompone la crescita del prodotto nelle componenti capitale, lavoro e produttività globale dei fattori, che cattura tutte le esternalità. Il modello è completato da equazioni e identità contabili che descrivono in particolare il conto delle risorse e degli impieghi nonché il mercato del lavoro. Il modello è dunque semplificato e stilizzato. In particolare, non comprende variabili nominali (ad esempio, i prezzi) e i consumi interni non sono determinati in funzione di ipotesi di comportamenti ma in maniera residuale, a saldo, per raggiungere l'equilibrio tra risorse e impieghi (sebbene tale ipotesi venga poi verificata tramite una funzione di comportamento esterna al modello).

In altri termini, il modello permette di stimare gli effetti sulla crescita del PIL e sull'occupazione sotto specifiche ipotesi quantitative riguardo all'impatto delle “variabili di rottura” sulla produttività totale dei fattori.

Sulla base di queste premesse, la valutazione ex-ante propone uno scenario tendenziale, in cui la quota di investimenti pubblici sul PIL rimane costante dal 1999, e tre scenari che stimano gli effetti degli interventi previsti: scenario di base (con investimenti programmatici ma senza esternalità); scenario con esternalità “basse”; scenario con esternalità “alte”. In questi ultimi due scenari sono colti degli effetti addizionali attraverso le “variabili di rottura” alle quali si rivolgono gli investimenti programmatici.

Nello scenario tendenziale (“senza intervento”), il ritmo di crescita rimane positivo, anche se moderato (in media 19%), con un tasso di variazione del PIL del 2,4% in fine periodo. Con gli interventi programmati, sia nello scenario con “esternalità alte” (5,5%) sia in quello con esternalità basse (4,5%), viene raggiunto l’obiettivo generale di un tasso di crescita del Mezzogiorno significativamente superiore a quello medio osservato a livello dell’Unione Europea. Nel periodo di programmazione, l’incremento del PIL oscilla complessivamente, secondo gli scenari, tra il 13% e il 38%.

Per quanto riguarda l’occupazione, il tasso medio annuo di variazione passerebbe dallo 0,8% senza intervento al 3,1% nello scenario più ottimistico. In termini assoluti, si prevede una creazione netta di circa 290.000 posti di lavoro nello scenario tendenziale fino a 1.330.000 posti di lavoro aggiuntivi. L’aumento complessivo dell’occupazione è quindi compreso, a secondo degli scenari considerati, tra il 5,7% e il 24%.

Rispettivamente, il tasso di disoccupazione, che assume particolare criticità nel Mezzogiorno, passerebbe dal tasso attuale del 22,8% al 20,5% nello scenario tendenziale e al 13,1% nello scenario con “esternalità alte”.

La variabile soggetta al massimo impatto è quella degli investimenti fissi lordi delle regioni dell’Obiettivo 1. In termini di tassi di variazione, la spesa globale per investimenti (infrastrutture e investimenti produttivi) cresce, in media annua, a secondo degli scenari, dal 3,3% al 12%. Si rileva, tuttavia, una forte differenziazione tra settore pubblico e settore privato, la cui significativa crescita riflette una forte complementarità, e l’impulso, più o meno importante rispetto agli scenari, dell’accumulazione di capitale pubblico.

Il tasso di variazione medio annuo del prodotto per persona occupata (produttività del lavoro) passerebbe dall’1,1% nello scenario senza intervento all’1,5% nello scenario più ottimistico. La differenza potrebbe essere interpretata come un aumento di competitività delle imprese del Mezzogiorno, grazie in particolare, alla concentrazione di una parte significativa degli investimenti pubblici sugli interventi che impattano significativamente sulla produttività.

In linea generale, le cifre sopra riportate dipendono dalle ipotesi sull’andamento delle “variabili di rottura” esogene al modello, che si riflette sulla produttività dei fattori e sull’occupazione. L’incertezza che circonda i valori dell’elasticità della produttività rispetto a quelle variabili ha indotto cautela nell’uso di quei valori. Al fine di verificare la robustezza dei risultati, è stata condotta un’analisi di sensitività basata, da un lato, su una riduzione del 15% per ogni anno del sentiero di crescita delle variabili di rottura esogene e, dall’altro, su una riduzione delle valori delle elasticità basata sull’errore standard. Nel primo caso, i tassi di crescita annui alla fine del periodo di programmazione, nel caso di esternalità alte, si riducono per il PIL e l’occupazione di 0,5 punti percentuali, quelli nel caso di esternalità basse di 0,3 punti. Nel secondo caso, la riduzione è pari a 1,1 punti per entrambi le variabili nel caso di esternalità alte, a 0,9 punti per il PIL e a 0,8 punti per l’occupazione nel caso di esternalità basse.

Allo scopo di illustrare il possibile sentiero di crescita che permette di raggiungere, nel periodo 2000-2006, il tasso di crescita obiettivo per il Mezzogiorno, è stata effettuata

un'ulteriore simulazione con l'ausilio di un modello macroeconomico multisettoriale dell'Italia "a due regioni"¹⁰.

Il modello, che combina elementi di tipo "bottom-up" e "top-down", evidenzia alcune differenze sostanziali rispetto all'approccio precedente, in quanto permette di effettuare collegamenti tra le due economie regionali (Mezzogiorno e Centro-Nord) e di valutare gli impatti macroeconomici¹¹. La produzione è determinata combinando le tensioni dal lato della domanda aggregata con le specificità settoriali, e i fattori di offerta sono inclusi attraverso i prezzi relativi, mentre per le equazioni relative alla domanda di lavoro è stato utilizzato un quadro di ottimizzazione. Questo approccio consente di meglio registrare i comportamenti attuali, ma può portare a una sottostima degli effetti della strategia dal lato dell'offerta. Inoltre, il consumo aggregato del Mezzogiorno è basato su ipotesi di comportamento e le variabili nominali (prezzi, salari, domanda e offerta di moneta) sono presenti nel modello.

La simulazione verte sui quattro scenari citati nell'esercizio precedente. Il modello valuta l'impatto sulle variabili reali e nominali dei primi due scenari (quello tendenziale e quello con investimenti programmatici). Tali scenari differiscono, nel quadro della simulazione effettuata, per l'ordine di grandezza della crescita degli investimenti pubblici (14% nei sei anni per lo scenario tendenziale e 45% per lo scenario con investimenti programmatici).

L'effetto delle esternalità negli altri due scenari è calcolato sulla base di modifiche dei parametri nelle singole equazioni, in grado di simulare i tassi di crescita obiettivo. Ciò è possibile modificando l'impatto degli investimenti pubblici sugli investimenti privati e l'impatto del valore aggiunto e dello stock di capitale sull'occupazione.

La simulazione conferma quanto già evidenziato nell'esercizio precedente, ossia che lo scenario con investimenti programmatici non è in grado, da solo, di condurre a un tasso di crescita nel Mezzogiorno significativamente superiore alla media dell'UE. Effettivamente, i tassi di crescita raggiungerebbero un livello analogo a quello riscontrato nella simulazione precedente, ma gli incrementi più significativi avverrebbero soltanto alla fine del periodo. Inoltre, l'impatto sul tasso di disoccupazione non sarebbe molto significativo, dato che la crescita dell'occupazione totale sarebbe accompagnata dalla crescita dei tassi di attività. Dunque, la politica di investimento pubblico mostra, nello scenario con investimenti programmatici, una moderata efficacia nell'influenzare le variabili reali. Il suo impatto più importante è la significativa modifica della composizione della domanda aggregata, con un ruolo ridotto per gli investimenti privati (che mostrano un certo effetto di spiazzamento) e un'importanza accresciuta per i consumi privati (+3,5% in media) e gli investimenti pubblici.

Al fine di raggiungere tassi di crescita paragonabili all'obiettivo di crescita indicato nel QCS, negli scenari "con esternalità" deve verificarsi una drastica discontinuità nella politica di avviamento e accompagnamento dell'investimento pubblico. Nell'esercizio precedente tale discontinuità è stata stimata attraverso il comportamento di alcune "variabili di rottura" e il loro impatto sulla produttività. In questa seconda simulazione, gli alti tassi di crescita (4,1% nello scenario con esternalità basse; 5,5% nello scenario con esternalità alte) possono essere raggiunti tramite una "rottura" dell'impatto dell'investimento pubblico sull'investimento

¹⁰ Mazzola (1997, 1998, 2000).

¹¹ Mazzola, "Maximising growth in the Mezzogiorno: implications and conditions" (Febbraio 2000).

privato, che implica mutamenti sostanziali in termini di efficacia e un cambiamento radicale nei comportamenti rispetto al passato, e nell'impatto del valore aggiunto e dello stock di capitale sull'occupazione. Questo secondo esercizio conferma pertanto che l'aumento dell'efficienza degli investimenti pubblici è, come sottolineato dalla valutazione ex-ante, il principale elemento per "rompere" con i comportamenti economici del passato.

Lo scenario con esternalità basse porta a una riduzione drastica del tasso di disoccupazione (16% nel 2006). Gli incrementi di crescita più significativi avverrebbero soltanto alla fine del periodo di programmazione. Paragonato allo scenario con investimenti programmatici, l'aumento nel consumo è più rilevante, ma la differenza principale è la reazione positiva, estremamente vigorosa, dell'investimento privato ai cambiamenti indotti nell'investimento pubblico, un comportamento che non ha precedenti nel Mezzogiorno.

Lo scenario con esternalità alte, similmente a quanto evidenziato nella simulazione precedente, produce effetti ancora più rilevanti e spinge veramente il Mezzogiorno su di un diverso percorso di crescita, modificando considerevolmente l'evoluzione del differenziale dei tassi di crescita rispetto al Centro-Nord. La riduzione della disoccupazione sarebbe ancora più netta e rapida rispetto allo scenario con esternalità basse. Tuttavia, anche in questo caso gli incrementi di crescita più significativi avverrebbero soltanto alla fine del periodo 2000-2006, e comporterebbero anche incrementi nel consumo che potrebbero generare pressioni di tipo inflazionistico.

Nel complesso, i risultati delle due simulazioni confermano la necessità di un massiccio innalzamento della qualità degli investimenti, così come evidenziato negli obiettivi strategici del QCS. Pur considerando che i due esercizi differiscono riguardo all'arco temporale indicato per raggiungere gli obiettivi di crescita, essi dimostrano che la possibilità di generare delle discontinuità rispetto al passato e di massimizzare la crescita risiede in primo luogo in un impatto molto più rilevante ed efficace degli investimenti pubblici sugli investimenti privati, di quanto è attualmente. Ciò significa anche un miglioramento dell'efficienza e della produttività degli investimenti pubblici attraverso una selezione e gestione rigorose dei progetti. Significa, infine, la necessità di accompagnare la politica di investimento pubblico con politiche volte al miglioramento della concorrenza nei mercati dei beni, dei servizi e del lavoro, e all'ammodernamento della Pubblica Amministrazione.

2.4. Coerenza con le politiche nazionali di sviluppo economico e dell'occupazione

La politica nazionale per il Mezzogiorno¹² si basa su un insieme di interventi tra loro fortemente integrati. Come sottolineato dal DPEF 2000-2003 il successo del QCS dipende, pertanto, anche dalla contestuale attuazione di altre politiche trasversali:

- rafforzamento della concorrenza nei mercati di beni e servizi;
- flessibilità e maggiore efficienza del mercato del lavoro;
- miglioramento di efficienza dell'amministrazione pubblica;
- sostegno alle politiche di internazionalizzazione.

¹² Si vedano il *Documento di Programmazione Economica e Finanziaria 2000-2003, giugno 1999 (DPEF)*; il *Piano d'Azione Nazionale per l'Occupazione (PAN)*; il *Programma di Stabilità dell'Italia, dicembre 1999*; e *Italy's Report on Economic Reform, dicembre 1999*.

Il rafforzamento della concorrenza nei mercati di beni e servizi aiuta i consumatori – privati e imprese – grazie ad una maggiore efficienza in termini di minori costi e servizi di migliore qualità. Ciò aumenta la competitività delle imprese, stimola le esportazioni e gli investimenti privati, conduce ad aumenti di produttività, creazione di posti di lavoro e crescita economica. Un'area fondamentale di intervento riguarda il proseguimento delle politiche di privatizzazione delle imprese pubbliche, di liberalizzazione del mercato e di riduzioni ulteriori nel livello degli aiuti di Stato. Un'altra area di maggiore importanza è la liberalizzazione e l'intensificazione della concorrenza nei grandi servizi di rete (cioè l'energia, le telecomunicazioni, i trasporti, il settore idrico) a livello nazionale, ma anche nei mercati dei servizi di pubblica utilità a livello locale.

Una maggiore flessibilità ed efficienza del mercato del lavoro sono elementi chiave per creare un contesto capace di attrarre risorse mobili e generare nuovo impiego. Il PAN sottolinea la necessità di ridurre gli ostacoli al funzionamento efficiente dei meccanismi allocativi del mercato del lavoro, tramite la rapida creazione di servizi per l'impiego moderni, sia pubblici sia privati, per migliorare il “*job-matching*” e prevenire la disoccupazione di lungo periodo. Anche la transizione dalla scuola al lavoro potrebbe essere facilitata se fosse possibile assicurare un sistema educativo e formativo capace di fornire le competenze richieste dal mercato del lavoro.

Nel contesto del Mezzogiorno, l'obiettivo di aumentare l'efficienza del mercato del lavoro comprende quello di ridurre l'estensione delle aree di lavoro sommerso e irregolare.

Tuttavia, oltre alle politiche attive del mercato del lavoro, si richiedono sforzi, attraverso i meccanismi della concertazione (del Patto Sociale del dicembre 1998) per trovare modi di legare i livelli e la dinamica delle retribuzioni alle condizioni di produttività, al fine di migliorare la competitività del Mezzogiorno e valorizzare le esperienze positive sperimentate all'interno degli strumenti di programmazione negoziata.

Il PAN sottolinea anche l'importanza di ridurre il peso del sistema fiscale sul costo del lavoro e sui contributi previdenziali. Malgrado le riforme recenti, il carico fiscale sul lavoro rimane tra i più alti dell'UE. Ridurre il peso del fisco sul lavoro significherebbe creare uno strumento importante per l'emersione dell'economia sommersa.

Malgrado il crescente ricorso al part-time, ai contratti a tempo determinato e atipici i livelli di questi contratti rimangono inferiori alla media UE. L'estensione dell'utilizzo di forme flessibili ma regolari di impiego può costituire un'agevolazione per l'ingresso nel mercato del lavoro delle categorie più deboli; la promozione del lavoro part-time potrebbe contribuire ad aumentare i tassi di occupazione e di attività delle donne. L'obiettivo del PAN, di raggiungere il livello medio europeo di occupazione part-time entro il 2003, è di importanza particolare per il Mezzogiorno.

Il successo del QCS e di altre politiche dipende anche dall'ammodernamento dell'amministrazione pubblica, e su un aumento dell'efficienza e dell'efficacia amministrativa a livello nazionale, regionale e locale. Per poter fornire servizi pubblici di un'alta qualità ed in un modo efficiente ed efficace, ogni amministrazione pubblica deve dotarsi di strutture tecnico-amministrative adeguate, ma anche delle risorse umane ed organizzative appropriate.

La crescita dell'internazionalizzazione è un'opportunità addizionale per il Mezzogiorno rispetto al resto del paese, concorrendo in maniera significativa all'obiettivo di coesione, soprattutto grazie alla possibilità di cogliere opportunità emergenti dai mercati e contesti internazionali, anche nei paesi per i quali il Mezzogiorno può rappresentare un interlocutore naturale nell'Unione Europea (Mediterraneo, Sud-est europeo).

La capacità del QCS di conseguire gli obiettivi stabiliti è strettamente collegata all'attuazione dell'intero pacchetto di politiche sopra delineate e illustrate nel DPEF 2000-2003.

Visto tale legame diretto, eventuali mutamenti significativi nella politica economica e sociale italiana rispetto alle linee del DPEF 2000-2003 potrebbero avere rilevanti ripercussioni sulla capacità del QCS di raggiungere i propri obiettivi. In tal caso, il Governo italiano e la Commissione Europea valuteranno in partenariato l'impatto di tali mutamenti sul QCS (in termini di strategia, di obiettivi e di priorità di intervento) e l'eventualità di procedere a modifiche del QCS stesso.

2.5. Coerenza con le priorità della Commissione

In termini generali il QCS prende adeguatamente in considerazione le priorità della Commissione, come indicato negli orientamenti per i programmi del periodo 2000-2006. Un riferimento particolare va effettuato per la Società dell'Informazione e per l'applicazione del principio "chi inquina paga".

Per quanto concerne la **Società dell'Informazione**, l'affermarsi di questo fenomeno non solo avrà un impatto in tutti i campi della vita sociale (business, tempo libero, educazione, salute, ecc.), ma la sua crescita rapidissima può avere effetti significativi – sia positivi sia negativi - dal punto di vista sociale ed economico, creando nuove disparità tra regioni, settori e segmenti della popolazione. Il quadro di riferimento strategico per la realtà italiana è indicato dal Piano di Azione per lo Sviluppo della Società dell'Informazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri (Forum per la Società dell'Informazione). E' tuttavia necessaria la definizione di una strategia di sviluppo della Società dell'Informazione in ogni Regione del Mezzogiorno. Il QCS delinea le principali linee di intervento in materia di Società dell'Informazione nella descrizione dell'Asse VI.

Con riguardo al **principio "chi inquina paga"**, il Regolamento (CE) n. 1260/1999 prevede la diversificazione dei tassi di partecipazione dei Fondi Strutturali quale strumento concreto per la sua applicazione. Il principio implica che coloro i quali sono all'origine dei danni causati all'ambiente, si facciano carico dei costi necessari a evitare o riparare il danno.

Per l'applicazione del principio, le linee direttrici della Commissione per i programmi dei Fondi strutturali 2000-2006 prevedono un quadro che si basa sui seguenti principi:

- attraverso la differenziazione dei tassi di contributo, occorre sviluppare un sistema in base al quale i costi ambientali connessi al trattamento dell'inquinamento e/o alle azioni preventive siano sostenuti dai responsabili dell'inquinamento;
- l'applicazione del principio "chi inquina paga" deve risultare compatibile con gli obiettivi della coesione economica e sociale;

- lo sviluppo di tale sistema deve essere graduale e interessare i diversi settori infrastrutturali oggetto di sostegno da parte dei Fondi;
- dovrà tener conto dell'accettazione sociale dell'imposizione dei costi;
- dovrà rispettare le disposizioni del Trattato relative all'uso oculato e razionale delle risorse, soprattutto idriche ed energetiche.

I servizi della Commissione hanno pubblicato un **documento tecnico** che propone modalità pratiche, in accordo con i principi sopra indicati, per l'applicazione del principio "chi inquina paga" ai progetti di infrastrutture nei settori ambiente, trasporti ed energia oggetto di finanziamento dei Fondi strutturali.

Per l'applicazione del principio ai progetti di infrastrutture in questi settori, occorre avvalersi di sistemi di pagamento intesi ad addebitare i costi di utilizzo delle infrastrutture e i costi dell'inquinamento da esse prodotto. Gli utenti delle infrastrutture dovrebbero contribuire sia alle spese necessarie per combattere l'inquinamento, sia ai costi di funzionamento, manutenzione e sostituzione delle infrastrutture stesse.

Per l'applicazione del principio "chi inquina paga", una distinzione è necessaria tra:

- a) i settori coperti da un quadro legislativo comunitario in vigore;
 - b) i settori ancora privi di un quadro legislativo comunitario.
- a) Laddove è già pienamente in vigore una normativa comunitaria sul sistema di imputazione dei costi (attualmente: nel settore della gestione dei rifiuti) i tassi di partecipazione dei Fondi dovrebbero variare nella misura in cui il sistema incentiva un uso efficace delle infrastrutture, la loro manutenzione ed uno sfruttamento delle risorse coerente con la legislazione comunitaria.
- b) Per i settori delle infrastrutture in cui la normativa comunitaria relativa ai sistemi di imputazione dei costi dell'inquinamento è ancora in corso di definizione o approvazione (attualmente: risorse idriche, trasporti ed energia), la Commissione propone di utilizzare la diversificazione dei tassi di aiuto come incentivo per sviluppare tali sistemi. Ciò permetterebbe di estendere progressivamente l'applicazione del principio "chi inquina paga" a tutte le operazioni nel settore delle infrastrutture cofinanziate dalla Comunità.

Nel caso a), il DL 22/97 in attuazione delle direttive 91/156/CEE, 91/689/CEE e 94/62/CE recepisce l'applicazione del principio "chi inquina paga". In particolare, viene istituita la tariffa per la gestione dei rifiuti urbani che deve coprire i costi (investimenti e ammortamenti) e essere proporzionale alla quantità di rifiuti conferiti in modo da assicurare, a regime, la copertura integrale dei costi di investimento ed esercizio.

Nel caso b), come primo passo, si propone di applicare tale diversificazione ad un numero limitato di tipi di investimenti in infrastrutture nei tre settori suddetti, e cioè:

- nei settori dei trasporti e dell'energia, per gli investimenti che ricadono nelle reti trans-Europee (TENs) e nella direttiva 88/609/CEE sui grandi impianti di combustione¹³;

¹³ GUCE L 336 del 7.12.1988.

- nel settore delle risorse idriche, per le infrastrutture definite nella direttiva 85/337/CEE¹⁴ (modificata dalla direttiva 97/11/CE¹⁵) e nel progetto di direttiva quadro sulle acque.

Dettagli sul metodo proposto di differenziazione del tasso di contributo sono presentati nel documento tecnico della Commissione sopra citato.

Come auspicato dalla Commissione, le autorità italiane hanno fornito il seguente quadro della legislazione nazionale:

1. **Ciclo integrato delle acque:** la legge 36/94 (Galli), recepisce il principio "chi inquina paga" attraverso l'introduzione di misure che assegnano alla politica tariffaria principalmente il compito di:
 - garantire un complessivo equilibrio economico finanziario dell'impresa tenendo conto della struttura dei costi di produzione del servizio offerto;
 - garantire una più efficiente allocazione dei fattori e quindi ridurre lo spreco nell'uso delle risorse;
 - perseguire gli obiettivi di settore indicati dalla legge stessa e dagli indirizzi di settore di tutela ambientale, di risparmio idrico e più in generale di uso più efficiente delle risorse.

La nuova disciplina tariffaria della legge Galli, ispirandosi al principio della copertura dei costi, prevede che la tariffa sia calcolata sulla base della quantità della risorsa idrica e del servizio fornito, dei costi di gestione, delle opere e degli adeguamenti necessari, della remunerazione del capitale investito, ecc. Il decreto attuativo della legge Galli (DM 1.08.1996) predispose un sistema di tariffazione, basato sul metodo del *price-cap*, che tenga conto dei criteri di economicità e di efficienza. Tale soluzione offre lo stimolo per l'impresa ad assumere comportamenti efficienti e permette di definire un livello di tariffa che approssimi i costi efficienti sia per infrastrutture idriche che per quelle di fognatura e depurazione.

2. **Energia.** Il nuovo ordinamento (29.12.1999 Delibera Autorità per l'energia elettrica) delle tariffe del servizio di fornitura ai clienti vincolati sarà in grado di esercitare effetti positivi sulla tutela dell'ambiente e delle risorse naturali attraverso quattro meccanismi:
 - l'introduzione di stimoli a miglioramenti di efficienza sul lato dell'offerta adeguando le tariffe ai costi riconosciuti. Tramite specifiche componenti tariffarie l'Autorità assicura la copertura dei costi derivanti dalla realizzazione di obiettivi generali di tutela ambientale e di uso efficiente delle risorse e relativi all'attività di ricerca e sviluppo;
 - la promozione di miglioramenti dell'efficienza negli usi finali attraverso l'introduzione di stimoli e l'eliminazione di disincentivi per gli esercenti;
 - stimoli all'utenza per il miglioramento dell'efficienza negli usi finali. Il nuovo sistema tariffario permetterà di coprire i costi di produzione e i costi connessi ad interventi di abbattimento delle emissioni o modifiche dei processi produttivi a fini ambientali e di uso efficiente delle risorse. L'internalizzazione dei costi ambientali è promossa dall'effetto combinato di misure di politica ambientale (standard di emissioni per gli

¹⁴ GUCE L 175 del 5.7.1985.

¹⁵ GUCE L 213 del 14.3.1997.

- impianti di generazione termoelettrica, *carbon tax* introdotta con la legge finanziaria 1999) e dall'integrazione di obiettivi di tutela ambientale nelle politiche di settore (intervento tariffario);
- introduzione di una maggiore flessibilità nei rapporti tra clienti e imprese elettriche e la creazione di nuove possibilità di incontro tra "domanda" e "offerta" con caratteristiche positive da un punto di vista ambientale.

Oltre che nel settore della gestione dei rifiuti, nel quale è in vigore una legislazione specifica, il documento tecnico della Commissione prevede un'applicazione graduale del principio "chi inquina paga" per le infrastrutture dei settori delle risorse idriche, dell'energia e dei trasporti; L'applicazione avverrà in due fasi distinte: 2000-2003 e 2004-2006. Al termine della prima fase, entro il 31.12.2003, una specifica valutazione a metà percorso permetterà l'esame dei risultati conseguiti nell'applicazione del principio nel primo quadriennio e dovrà consentire di porre le basi per una più ampia e completa applicazione del principio nel prosieguo della programmazione.

2.6. Valutazione dell'impatto sulle politiche comunitarie in materia di ambiente, occupazione e pari opportunità

Questa sezione affronta la valutazione dell'impatto atteso del QCS sulle tre priorità citate nell'articolo 1 del Regolamento n. 1260/1999 del Consiglio: ambiente, occupazione e pari opportunità.

2.6.1. Ambiente

Il miglioramento del contesto ambientale, la valorizzazione delle risorse naturali e la promozione di uno sviluppo che coniughi gli aspetti economici, sociali e ambientali, sono gli elementi che caratterizzano la strategia del QCS.

La valutazione ex-ante ambientale che ha accompagnato la predisposizione del Programma di Sviluppo del Mezzogiorno, seppur caratterizzata da un livello di conoscenza non ottimale per quantità e qualità dei dati di base, ha messo in evidenza i principali punti di forza e di debolezza della qualità dell'ambiente, ha consentito una individuazione dei potenziali impatti delle strategie e degli interventi, contribuendo a una migliore integrazione della dimensione ambientale in tutti gli Assi di intervento.

La valutazione ex-ante ambientale è stata condotta in conformità con l'articolo 41.2 del Regolamento (CE) n. 1260/1999. Essa si configura come un processo che, per successivi gradi di approfondimento, accompagnerà le fasi successive della programmazione e sarà il riferimento rispetto al quale valutare, in itinere (valutazione intermedia) ed ex-post, il grado di conseguimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale integrati nelle strategie settoriali.

La valutazione ex-ante contiene una descrizione, quantificata nella misura del possibile, della situazione ambientale del Mezzogiorno (si veda la sintesi al paragrafo 1.1.4 del QCS) che ha messo in luce le carenze conoscitive che tuttora persistono. Il miglioramento delle conoscenze delle componenti ambientali e degli ecosistemi è un obiettivo prioritario "trasversale" del

QCS, e costituisce un requisito indispensabile per la sostenibilità ambientale e la realizzazione degli interventi.

Entro il 31.12.2002 sarà predisposta una nuova e più completa stesura della valutazione ex-ante ambientale, integrata con gli indicatori pertinenti, che servirà da base per l'esercizio di valutazione intermedia.

La valutazione dell'incidenza sull'ambiente e l'analisi dell'integrazione degli aspetti ambientali nelle strategie e nelle linee di intervento settoriali, è stata condotta prioritariamente per gli Assi I, IV, V e VI. Una sintesi figura nell'allegato B del QCS.

In una prospettiva di sviluppo sostenibile, la valutazione ex-ante ambientale è stata integrata nel QCS e ha contribuito a definirne le strategie, gli obiettivi e le linee di intervento, che tengono conto dei principi di azione preventiva, di correzione alla fonte dei danni causati all'ambiente e del principio "chi inquina paga".

Il QCS dovrà essere l'occasione per la rapida attuazione del quadro tecnico, amministrativo e legislativo indispensabile per colmare le lacune di conoscenza, pianificazione e programmazione e per un profondo rinnovamento degli attuali sistemi di governo e di gestione dell'ambiente. Nel ciclo integrato dell'acqua, nella gestione dei rifiuti, nel settore del suolo e dell'inquinamento, le strategie di intervento mirano a colmare i ritardi di implementazione delle normative comunitarie e nazionali, consentendo la costruzione di efficaci sistemi di gestione delle risorse naturali e una maggiore sicurezza e difesa del territorio dal rischio idrogeologico, sismico e da inquinamento.

Gli investimenti nel "ciclo integrato dell'acqua" si inquadrano negli strumenti di pianificazione previsti dalla normativa nazionale di settore (legge n. 36/94 "Galli" e D.lgs. 152/99 che recepisce le direttive 91/271/CEE "acque reflue urbane" e 91/676/CEE "nitrati").

Nel settore dei rifiuti, gli investimenti ammissibili a cofinanziamento sono quelli previsti dai piani di gestione redatti in conformità con le direttive comunitarie 75/442/CEE, 91/689/CEE e 94/62/CEE, notificati alla Commissione. La strategia di intervento dovrà essere conforme con la gerarchia comunitaria in materia di gestione dei rifiuti (prevenzione, riutilizzo, riciclo e, per la frazione residuale: incenerimento con recupero energetico, discarica controllata).

Le azioni di difesa del suolo (rischio idrogeologico, sismico, da inquinamento) dovranno essere coerenti con il quadro programmatico (Pianificazione di bacino), complementari con gli interventi previsti in altri Assi, e prioritizzati in base ad analisi di pericolosità e di rischio.

Gli interventi di bonifica dei siti inquinati devono collocarsi nell'ambito di una di una pianificazione a livello regionale, basata sul censimento dei siti potenzialmente contaminati, che tenga conto delle priorità e dei criteri indicati dalla normativa nazionale di settore (DM 25.10.1999 n. 471).

Per quanto concerne l'energia, gli investimenti saranno prioritariamente orientati verso un utilizzo più efficiente sul versante della domanda e per il sostegno alle fonti di energia rinnovabili.

Per quanto concerne in particolare le aree naturali, le informazioni fornite dalle autorità italiane (lista dei Siti di Importanza Comunitaria proposti per l'inclusione nella rete NATURA 2000) sono sufficienti per una valutazione dell'impatto atteso dagli interventi su tali aree. La strategia del QCS mira alla tutela, corretta gestione e valorizzazione del patrimonio naturalistico, riconoscendo nelle zone di cui alla costituenda rete NATURA 2000 gli ambiti territoriali nei quali realizzare in via prioritaria gli interventi in cui essa si articola.

La sostenibilità ambientale delle politiche di sostegno alle attività produttive, allo sviluppo delle città e delle reti e nodi di servizio, è perseguita attraverso un'integrazione degli aspetti ambientali e di sostenibilità negli obiettivi specifici e nelle linee di intervento. La strategia mira a ridurre le esternalità ambientali negative, minimizzando gli impatti ambientali, migliorando la sostenibilità nell'utilizzo delle risorse naturali, promuovendo l'adesione a sistemi ambientali di gestione normata (EMAS) e l'utilizzo delle migliori tecniche disponibili e/o di tecniche tradizionali a basso impatto, pianificando gli interventi in funzione delle capacità di carico dell'ambiente. Il QCS individua un primo insieme di criteri e di indirizzi di attuazione, che saranno ulteriormente specificati nei Programmi Operativi e nei Complementi di programmazione attraverso una valutazione puntuale degli strumenti adeguati a dare concretezza all'obiettivo della sostenibilità ambientale (misure, criteri, meccanismi premiali, specifiche modalità di attuazione).

Per quanto concerne la riduzione dei gas ad effetto serra (protocollo di Kyoto), la strategia di intervento del QCS, in particolare nel settore dei trasporti, delle attività produttive, delle città e dell'energia, è improntata ad una maggiore efficienza nell'utilizzo delle risorse non rinnovabili, in particolare attraverso un riequilibrio modale che privilegi sistemi di trasporto più sostenibili.

Il coinvolgimento delle Autorità ambientali nazionali e regionali in tutte le fasi di programmazione ed attuazione degli interventi, nonché in sede di valutazione intermedia ed ex-post, rappresenta uno strumento cruciale a sostegno di una maggiore sostenibilità ambientale dello sviluppo economico e sociale del Mezzogiorno, nonché per assicurare la coerenza degli interventi e delle azioni con la politica e la normativa comunitaria in materia di ambiente.

La "*Rete nazionale delle autorità ambientali e della programmazione dei Fondi strutturali comunitari*" è la sede di coordinamento, di riflessione, di messa in comune delle esperienze e di elaborazione di criteri e di metodologie attinenti gli aspetti ambientali dell'azione dei Fondi strutturali. Istituita nel corso della programmazione 1994-1999, la "*Rete*" sarà rafforzata e la sua azione resa più efficace.

2.6.2. Occupazione

Il QCS affronta con forza il tema dell'occupazione, che viene considerata strumento e risultato di una politica di crescita e anche strumento dell'obiettivo di riduzione del disagio sociale.

I collegamenti e la coerenza con la Strategia europea per l'occupazione sono assicurati, così come la coerenza interna con la strategia nazionale delineata dal Piano d'azione nazionale (NAP) e dal Quadro di riferimento per l'Obiettivo 3.

In particolare, il QCS affronta la questione dell'**occupabilità** con particolare vigore. Il Quadro tiene conto di questo pilastro sia in termini di rafforzamento dell'occupazione che miglioramento delle competenze dei lavoratori. In tal modo è assicurata la coerenza con il NAP e con il Quadro di riferimento per l'Obiettivo 3, che attribuiscono particolare importanza al pilastro dell'occupabilità anche per tenere conto di una raccomandazione del Consiglio europeo di Helsinki al riguardo.

Il pilastro dell'**imprenditorialità** viene trattato in maniera adeguata dal QCS, che pone in modo particolare l'accento sull'emersione del lavoro irregolare riconoscendo anche l'importanza del fatto che le parti sociali e le autonomie locali siano strettamente coinvolte nelle iniziative volte a tale pilastro.

Quanto all'**adattabilità**, si prevedono importanti azioni per la formazione continua destinata alle Amministrazioni pubbliche. In coerenza con la Strategia europea per l'occupazione, il QCS prevede la formazione continua anche per le parti sociali e le organizzazioni non governative, allo scopo di migliorare l'adattabilità generale del sistema.

L'importanza del settore dei servizi nella creazione di posti di lavoro è posta in evidenza grazie anche a un'attenzione particolare posta negli assi risorse naturali e risorse culturali. A questo proposito, merita di essere ricordata l'importanza che il QCS attribuisce alle iniziative in tema di società dell'informazione anche dal punto di vista della creazione di posti di lavoro. Le iniziative del QCS in tal senso si rifanno alla comunicazione della Commissione del 4 febbraio 2000 dal titolo « Strategie per l'occupazione nella società dell'informazione ».

2.6.3. Pari opportunità

La valorizzazione delle risorse femminili e la diffusione della cultura di parità si va affermando come importante principio trasversale dell'azione di policy e non solo di azioni specifiche aggiuntive, in grado non solo di realizzare un obiettivo di eguaglianza, ma di esprimere un'opportunità di crescita per il benessere generale. Una gran parte della riserva di produttività del mezzogiorno è costituita da risorse femminili lontane dal mercato del lavoro e dai luoghi decisionali, l'allargamento della fascia di esclusione sociale è uno dei fattori che perpetuano il ritardo della cultura della modernità e della legalità necessarie al decollo di un nuovo sviluppo e una corretta amministrazione delle risorse pubbliche. Un maggiore coinvolgimento femminile consente una migliore consapevolezza delle necessità delle famiglie, degli anziani e dei minori. Una riduzione generalizzata della segregazione di genere e dei fenomeni di esclusione ha un'importante ricaduta in termini di sicurezza, di condizioni di legalità.

L'impatto che il QCS può avere sulle pari opportunità di genere va massimizzato realizzando l'integrazione del principio di parità nella programmazione sia attraverso un deciso intervento trasversale di mainstreaming, sia tramite delle misure specifiche. Requisito essenziale di tale integrazione è il coinvolgimento delle autorità competenti in materia, in particolare a livello

regionale. A livello dei programmi operativi potranno essere definite procedure standard al fine di fornire un valido ausilio per le amministrazioni regionali e locali. Ai fini della definizione d'impatto, rilievo particolare assume la riserva del 10% delle risorse del FSE destinate all'asse risorse umane in favore delle azioni specifiche volte all'applicazione del principio di parità di genere. Analogo rilievo va riconosciuto alla fissazione di un obiettivo quantificato a livello di QCS nel campo della promozione della parità fra uomini e donne e del « mainstreaming » di genere. Tale obiettivo deve poter essere monitorato durante l'attuazione e deve poter permettere eventuali cambiamenti in corso d'opera, facendo riferimento anche all'impianto metodologico per la valutazione dell'impatto (VISPO) predisposto dal Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

3. GLI ASSI PRIORITARI D'INTERVENTO

3.1. *L'articolazione della strategia in assi prioritari*

L'articolazione del QCS in Assi prioritari mira a favorire una piena applicazione all'assetto programmatico dei principi di coerenza, concentrazione ed integrazione.

Da una visione complessiva dei problemi e delle potenzialità del Mezzogiorno, così come emerge dalle analisi della situazione attuale e dall'esame delle esperienze dei precedenti periodi di programmazione, deriva l'identificazione di sei Assi prioritari, corrispondenti alle *grandi aree* di intervento (cfr. capitolo 2.2) che il QCS assume come riferimento nel definire le scelte di investimento da realizzare nel periodo di programmazione:

- Asse I - Valorizzazione delle risorse naturali e ambientali (Risorse Naturali);
- Asse II - Valorizzazione delle risorse culturali e storiche (Risorse Culturali);
- Asse III - Valorizzazione delle risorse umane (Risorse Umane);
- Asse IV - Potenziamento e valorizzazione dei sistemi locali di sviluppo (Sistemi Locali di Sviluppo);
- Asse V - Miglioramento della qualità delle città, delle istituzioni locali e della vita associata (Città);
- Asse VI - Rafforzamento delle reti e nodi di servizio (Reti e Nodi di Servizio).

Tale identificazione si basa sulla scelta strategica per un *approccio integrato* nel quale l'apporto specifico dei singoli settori di intervento converge verso la valorizzazione e la mobilitazione, a fini di sviluppo, delle risorse del Mezzogiorno.

Le principali ragioni della scelta strategica in favore dei progetti integrati con forte valenza territoriale sono due:

- più i progetti di investimento saranno concentrati sui luoghi ritenuti cruciali per lo sviluppo, maggiore sarà la probabilità di ottenere effetti incisivi degli investimenti programmati, ossia un maggior livello di efficacia;
- più i progetti saranno assimilabili a pacchetti di azioni aventi una loro specifica identità, più facile sarà mantenere la coerenza interna, la concentrazione e quindi anche la verificabilità (in termini di risultati e di efficacia) dell'azione di sviluppo promossa e realizzata sul territorio.

Questa struttura di Assi prioritari evidenzia un'articolazione della strategia all'interno della quale l'obiettivo di sostenibilità ambientale è trasversale a tutti gli assi. L'Asse I punta a migliorare la fruibilità delle risorse naturali e a rendere possibile un loro corretto ed efficiente utilizzo nel Mezzogiorno, a fini di riduzione del divario e di sviluppo. Esso individua dunque interventi diretti sulla qualità ambientale (depurazione, adduzione acque, gestione dei rifiuti, sistemazioni idrogeologiche). Gli altri Assi invece mirano all'obiettivo di sostenibilità ambientale attraverso la scelta di strategie infrastrutturali, produttive, di servizio, di ricerca che riducono i fattori di pressione e aggressione sull'ambiente.

Inoltre, le scelte strategiche complessive consentono occasioni concrete di dare attuazione al principio di parità tra uomini e donne. Infatti, accanto alla previsione di azioni specifiche a favore dell'occupazione femminile e al miglioramento dell'accesso al mercato del lavoro (previste nell'Asse III Risorse Umane) si affiancano linee di strategia a favore dell'utilizzo di risorse per il raggiungimento di obiettivi che sono direttamente funzionali alla creazione di maggiori condizioni di pari opportunità.

L'individuazione delle grandi strategie di Asse ha consentito di individuare gli obiettivi globali che ciascuna strategia intende perseguire. Tali obiettivi si articolano in un insieme di obiettivi specifici che riflettono le particolari linee di azioni previste all'interno di ciascun Asse. Per la quantificazione di questi insiemi di obiettivi specifici è stato adottato un criterio di identificazione degli indicatori, definiti *indicatori chiave*, che mira a garantire, oltre alla rappresentatività, anche la misurabilità e governabilità del sistema obiettivi-indicatori.

3.2. Asse I – Risorse Naturali

Analisi dei bisogni e delle potenzialità

Il patrimonio naturalistico e ambientale del Mezzogiorno è una delle fondamentali “risorse immobili” che potrà contribuire in modo rilevante allo sviluppo regionale. Costituiscono condizioni favorevoli o di ostacolo a questo disegno un complesso insieme di elementi che riguardano sia lo stato delle componenti ambientali e degli ecosistemi, sia la situazione istituzionale e gestionale.

Il Mezzogiorno è caratterizzato da una frammentaria conoscenza delle componenti ambientali e degli ecosistemi, da una scarsa percezione del patrimonio ambientale come risorsa rilevante per lo sviluppo, dalla fragilità degli organismi pubblici deputati al governo dell’ambiente e del territorio, da gravi ritardi nell’implementazione delle normative di settore e dalla carenza di strumenti di pianificazione e programmazione con il conseguente ricorso a strumenti “straordinari” per far fronte al continuo stato di emergenza. Pur a fronte di considerevoli risorse finanziarie già stanziare nei periodi di programmazione precedenti, il persistere di questo stato ha ostacolato l’avvio, da un lato, di soluzioni per le problematiche ambientali, e d’altro lato di uno sviluppo economico e sociale che faccia leva sulle risorse ambientali e naturali di cui il Mezzogiorno è ricco.

Sul fronte della gestione sono due gli aspetti critici rilevanti: quello della conservazione e della riproduzione delle risorse nel lungo periodo, e quello del loro corretto utilizzo e sfruttamento. Questi due livelli di problemi hanno impatto su tutti i temi in cui l’Asse “Risorse naturali” è articolato:

- Le risorse idriche, di cui ancora manca una programmazione e gestione integrata, dalla captazione e adduzione alla distribuzione alla depurazione, che permetta nel lungo periodo di preservarne la disponibilità, nel breve di migliorarne l’erogazione e favorirne il risparmio e il riuso.
- Il suolo, che richiede un’azione preventiva e coordinata della programmazione integrata delle risorse a scala di bacino idrografico.
- I rifiuti, che quasi ovunque nel Mezzogiorno rappresentano ancora un problema di igiene e di ordine pubblico, e un freno allo sviluppo, quando in altre aree del Paese stanno rapidamente diventando l’oggetto di un nuovo e articolato settore produttivo.
- I siti contaminati, che costituiscono una grave minaccia alla salute pubblica, il cui risanamento, necessariamente graduale, potrebbe non solo liberare aree precluse allo sviluppo ma essere occasione di messa a punto di metodi e tecniche avanzate di recupero.
- L’energia, la cui situazione nel Mezzogiorno è caratterizzata da consumi di gas naturale e di elettricità considerevolmente inferiori a quelli delle regioni del Centro-Nord e alla media europea, da una minore affidabilità delle reti esistenti, da un’inadeguata penetrazione della rete del gas naturale, nonché dal contributo esiguo di energia prodotta da fonti rinnovabili, nonostante il potenziale di energia eolica e solare.
- Il patrimonio naturalistico, in alcune aree poco utilizzato rispetto alle potenzialità generate (per esempio dalla domanda di servizi turistici), in altre male utilizzato per i danni causati dal suo uso improprio attraverso lo sfruttamento indiscriminato con metodi e tecniche che producono segni indelebili non riassorbibili neanche nel medio e lungo termine.

Punti di forza	Punti di debolezza
<p>Elevata estensione delle aree protette e delle aree ad elevato valore ambientale</p> <p>Presenza di sistemi e impianti che, pur se non completati o obsoleti, con contenuti investimenti aggiuntivi possono divenire operativi e colmare così i pesanti deficit infrastrutturali.</p> <p>Potenzialità di sviluppo di nuove attività e sistemi produttivi nei settori acqua, rifiuti ed energia, e nel campo della valorizzazione del patrimonio naturalistico</p>	<p>Presenza di caratteristiche morfologiche, sismiche e meteorologiche sfavorevoli alla stabilità del suolo e alla sicurezza degli insediamenti.</p> <p>Scarsa connessione delle azioni di tutela e manutenzione, da un lato, con le azioni di promozione e valorizzazione dall'altro, per la difficoltà a percepire il patrimonio ambientale come risorsa rilevante per lo sviluppo.</p> <p>Fragilità istituzionale e scarsa organizzazione delle amministrazioni locali, che ha prodotto come conseguenza un forte ritardo nell'attuazione delle normative settoriali, in materia sia di acqua, sia di difesa del suolo, sia di rifiuti e inquinamento</p> <p>Basso livello di conoscenze tecnico gestionali (rilevanti soprattutto sul piano della programmazione, dell'organizzazione e del controllo), e scarsa capacità di progettare in modo integrato all'interno della Pubblica Amministrazione</p> <p>Basso livello di innovazione tecnologica, per tutti i principali settori di erogazione di servizi ambientali</p>
Opportunità	Rischi
<p>Presenza di una normativa di riforma nei settori acqua, rifiuti e difesa del suolo, che sollecita la razionalizzazione e l'ammodernamento dei servizi e introduce elementi di concorrenzialità e di crescita dell'imprenditorialità.</p> <p>Disponibilità di risorse finanziarie pubbliche per il completamento o la realizzazione di interventi e interesse crescente dei privati a investire.</p> <p>Forte aumento della domanda internazionale di turismo naturalistico-culturale.</p> <p>Aumento della domanda locale di servizi di qualità, di fruizione delle risorse e degli usi ricreativi e naturalistici, associata a una maggiore sensibilità diffusa per il patrimonio culturale, le tradizioni, le identità locali.</p> <p>Crescente attenzione del pubblico per le tematiche ambientali, suscettibile di esercitare una maggiore pressione sulle amministrazioni a fini di tutela e prevenzione dell'inquinamento e del rischio.</p> <p>Possibile ampliamento dei mercati dell'impiantistica ambientale nella macro-regione mediterranea, opportunità di partenariato tecnologico e finanziario con imprese esterne.</p> <p>Opportunità di attrarre investitori privati nel settore dell'energia e di creare condizioni di mercato che inducano maggiore efficienza nella gestione degli impianti</p>	<p>Permanenza di una bassa capacità di programmazione, di decisione e di spesa della Pubblica Amministrazione che può ritardare l'acquisizione delle risorse economiche teoricamente disponibili e l'avvio dei programmi di realizzazione degli interventi</p> <p>Mancata applicazione delle norme di riforma dei settori acqua e rifiuti, con persistente confusione dei ruoli di governo e gestione, e contestuale separazione tra progettazione degli interventi e responsabilità finanziarie.</p> <p>Complessità e mancanza di coordinamento delle normative settoriali, che si ripercuotono in difficoltà e ritardi di attuazione.</p> <p>Sovrapposizione delle competenze e degli strumenti di programmazione e pianificazione previsti dalle normative vigenti.</p>

Strategia di asse

Per superare le emergenze ambientali, avviare a soluzione permanente le problematiche aperte, e creare le condizioni per l'avvio di un circolo virtuoso di sviluppo economico e sociale che faccia leva sulle risorse naturali e ambientali del Mezzogiorno, il QCS deve essere l'occasione per una rapida attuazione del quadro tecnico, amministrativo e legislativo indispensabile per colmare le lacune di conoscenza, pianificazione e programmazione, e per un profondo rinnovamento degli attuali sistemi di governo e di gestione.

La **costruzione di efficienti sistemi di gestione** è il primo aspetto cruciale della strategia di Asse. Forte è l'esigenza di operare rapidamente nei prossimi anni la distinzione tra governo delle risorse e loro gestione e di superare la separazione tra progettazione degli interventi e responsabilità finanziarie introducendo elementi di concorrenza e industrializzazione dei servizi: entrambi questi aspetti hanno prodotto elevati livelli di inefficienza nella gestione dell'acqua, del suolo, dei rifiuti, dell'energia elettrica e del gas naturale.

Un secondo punto cruciale è la possibilità di orientare la gestione delle risorse naturali non solo verso una corretta ed efficiente erogazione di servizi a beneficio delle attività produttive esistenti, ma verso lo **sviluppo di nuove attività e di sistemi produttivi**.

La prospettiva di sviluppo di nuovi sistemi di impresa riguarda in primo luogo la gestione del patrimonio naturalistico. Questa richiede il rispetto delle esigenze di conservazione, piena coerenza con le direttive comunitarie "habitat" e "uccelli", implementazione della rete europea Natura 2000¹⁶, e al tempo stesso promozione di modalità corrette per la valorizzazione delle risorse a beneficio delle comunità locali. L'obiettivo strategico è quello di costruire sistemi di gestione che generino sia conservazione e qualità, sia reddito e occupazione. Tale prospettiva riguarda anche i rifiuti e le risorse idriche. Come mostra l'esperienza del Centro-Nord, intorno alla gestione dei rifiuti può crescere una filiera di attività tra loro connesse di raccolta, stoccaggio, recupero/riciclaggio, con parallelo sviluppo di un articolato sistema di imprese. Analogamente, per l'acqua, si può sviluppare una filiera di imprese che si occupano non solo dell'erogazione, della distribuzione o della depurazione, ma del controllo e del monitoraggio.

Per le risorse idriche, i rifiuti e l'energia, inoltre, questa possibilità è resa concreta dalla disponibilità di normative di riforma (L. 36/94, D.L. 22/97, L. 128/98) che, se applicate, sono in grado di aprire rapidamente un nuovo mercato in questi settori, giacché mirano a introdurre elementi di competizione e industrializzazione dei servizi attraverso una politica tariffaria che permetta di riconoscere il valore economico delle risorse naturali trasformate e rese fruibili, e attraverso disposizioni che favoriscono e incentivano il coinvolgimento di operatori e capitali privati.

Il terzo punto cruciale riguarda la **sicurezza e la difesa dal rischio idrogeologico, sismico e da inquinamento**, sia in un'ottica di maggiore garanzia del tessuto insediativo e delle attività

¹⁶ La costruzione della rete europea Natura 2000 ha quali riferimenti normativi a livello comunitario la direttiva 79/409 "uccelli" e la direttiva 92/43 "habitat". La direttiva "habitat" è stata recepita a livello nazionale col DPR 357/97.

produttive esistenti, che in un'ottica di sviluppo competitivo del territorio, sostenibilità dell'uso delle risorse, maggiore salubrità e qualità della vita.

I caratteri geomorfologici e la condizione di fragilità strutturale associata al territorio del Mezzogiorno richiedono adeguata attenzione nell'avvio di un vasto piano di interventi che potrebbero, in carenza di strumenti pianificatori di area e di settore, provocare un peggioramento generale delle situazioni di rischio idrogeologico. Risulta, pertanto, strategia prioritaria il perseguire e realizzare a tutti i livelli gli strumenti di pianificazione territoriale, ed in particolare promuovere e consentire il completamento, l'adozione e l'approvazione dei piani di bacino, anche nella forma di piani stralcio relativi ai settori funzionali (L. 183/89, DPR 18 luglio 1995, DL 180/98).

Al fine di ridurre il rischio idrogeologico e le necessità di intervento di emergenza, si pone l'esigenza di valorizzare gli effetti positivi generati dalla presenza del bosco, delle attività agricole e dei sistemi esistenti di regimazione idraulica ad essi funzionale nelle aree montane, di collina e di pianura.

La valutazione dei rischi per la salute rende necessarie specifiche azioni volte a sviluppare la cultura della prevenzione e del diritto alla salute, e il potenziamento e lo sviluppo di reti informative integrate (mappatura dei siti inquinati, correlata con le banche dati territoriali relative alla prevalenza e all'incidenza delle patologie).

Infine un ultimo punto, ma non meno importante, che emerge è **il potenziamento dei sistemi informativi e di monitoraggio, della ricerca e sviluppo, dell'innovazione tecnologica e della dotazione infrastrutturale**. Tale strategia riguarda tanto l'adeguamento quanto il governo dei sistemi di gestione.

Sul primo versante, gli interventi dovranno focalizzare su: adeguamento degli impianti idrici e dei depuratori, dei sistemi di controllo dell'erogazione e della distribuzione, realizzazione di nuovi impianti per il riutilizzo dell'acqua depurata; adeguamento delle strutture di gestione integrata dei rifiuti; ricerca e sviluppo tecnologico per la bonifica delle aree contaminate.

Sul secondo versante occorre il potenziamento dei sistemi informativi che permettono di conoscere e monitorare sia la sensibilità degli ecosistemi, sia lo stato dell'ambiente, sia i principali fattori di pressione sulle risorse naturali, sistemi in gran parte da costruire potenziando il ruolo della rete ANPA-ARPA, e rafforzando i servizi tecnici di programmazione e progettazione. L'incremento del livello di *know-how* tecnologico, amministrativo e gestionale è indispensabile per il governo dell'ambiente e del territorio, per una politica di sviluppo economico che sia ambientalmente sostenibile, nonché a fini di prevenzione dei dissesti e degli inquinamenti, e a fini di efficace indirizzo e controllo delle attività di gestione operativa e di adeguamento tecnologico degli impianti e dei processi.

A partire da queste indicazioni, la strategia di Asse dovrà favorire cambiamenti che riguardano principalmente quattro livelli:

- *efficienza*, migliorando il livello tecnologico e introducendo elementi di concorrenza nella gestione dei servizi ambientali locali;
- *sicurezza*, difendendo il suolo dai rischi idrogeologici e sismici;
- *quantità*, aumentando le risorse disponibili nelle aree meno servite;

- *qualità*, assicurando un patrimonio ambientale disinquinato, conservato e fruibile, e promuovendone la valorizzazione.

* * *

L'obiettivo globale dell'Asse è:

"Creare nuove opportunità di crescita e di sviluppo sostenibile; rimuovere le condizioni di emergenza ambientale; assicurare l'uso efficiente e razionale e la fruibilità di risorse naturali riservando particolare attenzione alla tutela delle coste; adeguare e razionalizzare reti di servizio per acqua e rifiuti; garantire il presidio del territorio, a partire da quello montano, anche attraverso le attività agricole; preservare le possibilità di sviluppo nel lungo periodo e accrescere la qualità della vita".

Il perseguimento dell'obiettivo globale indicato è in grado di incidere in via preminente su alcune delle "variabili di rottura", come indicato nel prospetto che segue.

Variabili di rottura	Indicatore	Intensità	Canale di impatto della strategia
Capacità di esportare	Esportazioni/PIL		
Grado di indipendenza economica	Importazioni nette/PIL		
Capacità di attrazione dei consumi turistici	Presenze turistiche per abitante	***	Conservazione degli habitat naturali e delle biodiversità, protezione delle specie a rischio di estinzione; potenziamento delle reti di distribuzione; aumento gamma di prodotti e servizi che promuovono gli elementi di originalità ed identità locale; più ampia e qualificata fruibilità del patrimonio naturalistico; aumento integrazione con la strategia di valorizzazione delle risorse culturali e di sviluppo rurale.
Intensità di accumulazione del capitale	Investimenti fissi lordi/PIL	***	Aumento dell'imprenditorialità; completamento sistemi idrici; aumento propensione all'innovazione tecnologica in acqua, rifiuti (prevenzione e gestione), energia, difesa del suolo.
Capacità di attrazione di investimenti esteri	Investimenti diretti dall'estero/ Investimenti fissi lordi	**	Introduzione elementi di concorrenza nei servizi; ampliamento dei bacini di utenza con delimitazione degli ATO; presenza di politiche tariffarie e aumento del livello di copertura dei costi; aumento efficienza della P.A.; <i>joint ventures</i> e creazione di imprese miste.
Partecipazione della popolazione al mercato del lavoro	Tasso di attività	***	Aumento attività ad elevata intensità di lavoro (monitoraggio e controllo, gestione e adeguamento di reti nel settore idrico, nei rifiuti, nella difesa del suolo); sviluppo di attività per la valorizzazione di prodotti locali e servizi.
Capacità di offrire lavoro regolare	Occupati Irregolari/ Totale Occupati	**	Aumento dei processi di industrializzazione nella gestione di acqua e rifiuti.
Capacità di esportare prodotti ad elevata o crescente produttività	Indice di specializzazione in prodotti selezionati	*	Esportazione di know-how, cessione di servizi di monitoraggio e valutazione, con particolare riferimento all'attuazione di protocolli internazionali.
Capacità innovativa	Indice di specializzazione tecnologica (ITS)	***	Aumento dell'imprenditorialità e della concorrenza nella gestione di acqua, rifiuti e energia; aumento propensione all'innovazione tecnologica, gestionale ed amministrativa dal lato sia dell'offerta dei servizi sia

			del governo delle risorse; riqualificazione dei gestori e degli amministratori.
Capacità di sviluppo dei servizi alle imprese	Occupati nei servizi finanziari, alle imprese e alle persone/ Totale occupati nei servizi *		Espansione delle attività di servizio connesse alla modernizzazione dei sistemi di gestione ambientale.
Capacità di sviluppo dei servizi sociali	Indice di occupazione sociale		
Capacità di finanziamento	Differenziale tassi di interesse sugli impieghi con il Centro Nord *		Aumento dell'efficienza e industrializzazione nell'offerta dei servizi (acqua, rifiuti, energia)
Condizioni di legalità e coesione sociale	Indice di criminalità **		Sviluppo sistema di imprese e aumento imprenditorialità; chiusura discariche abusive e aumento controlli sul rispetto standard ambientali e delle norme vigenti a tutela dell'ambiente.

Quantificazione degli obiettivi specifici

Gli obiettivi specifici sono riconducibili sulla base di un criterio di prevalenza ai quattro aspetti cruciali descritti nel paragrafo precedente.

I. Costruzione di efficienti sistemi di gestione

Gli obiettivi specifici sono:

- *Garantire disponibilità idriche adeguate (quantità, qualità, costi) per la popolazione civile e le attività produttive, in accordo con le priorità definite dalla politica comunitaria in materia di acque, creando le condizioni per aumentare l'efficienza di acquedotti, fognature e depuratori, in un'ottica di tutela della risorsa idrica e di economicità di gestione; favorire un più ampio ingresso di imprese e capitali nel settore e un più esteso ruolo dei meccanismi di mercato; dare compiuta applicazione alla Legge "Galli" e al D.Lgs. 152/99.*
- *Migliorare il sistema di gestione dei rifiuti, promuovendo la raccolta differenziata, il riciclaggio, il recupero, nonché elevando la sicurezza dei siti per lo smaltimento e favorendo lo sviluppo di un efficiente sistema di imprese; dare attuazione alle normative di settore attraverso la pianificazione integrata della gestione dei rifiuti su scala di Ambiti Territoriali Ottimali.*

Sia per l'acqua che per i rifiuti la realizzazione di sistemi di gestione integrata è volta a eliminare vincoli allo sviluppo, migliorare la qualità del contesto produttivo e insediativo, razionalizzare il patrimonio di infrastrutture esistenti, favorire criteri di economicità di gestione e l'adozione di meccanismi di concorrenza, promuovere l'ingresso di gestori industriali.

II. Sviluppo di nuove attività e sistemi produttivi

Gli obiettivi specifici sono:

- Negli ambiti marginali con sottoutilizzo delle risorse: *migliorare la qualità del patrimonio naturalistico e culturale, riducendone il degrado/abbandono e accrescendone l'integrazione con le comunità locali in un'ottica di tutela, sviluppo compatibile, migliore fruizione e sviluppo di attività connesse come fattore di mobilitazione e stimolo allo sviluppo locale.*
- Negli ambiti con sovrautilizzo delle risorse: *recuperare gli ambiti compromessi a seguito di usi impropri e conflittuali; regolare gli usi e la pressione sulle risorse (anche attraverso sistemi di certificazione dell'equilibrio nell'uso delle risorse stesse); accrescere l'offerta di beni e servizi finalizzati alla qualità ambientale ed alla corretta fruizione ambientale delle risorse, in un'ottica di promozione dello sviluppo.*
- In generale: *promuovere la capacità della Pubblica amministrazione di intervenire per la conservazione e lo sviluppo; promuovere la rete ecologica come infrastruttura di sostegno dello sviluppo compatibile e come sistema di offerta di beni, risorse e valori.*

Principalmente negli ambiti marginali, ma anche in quelli sovrautilizzati, la strategia riconosce nelle zone di cui alla costituenda rete NATURA 2000 e nelle aree protette gli ambiti territoriali nei quali realizzare in via prioritaria gli interventi in cui essa si articola, di tutela, corretta gestione, valorizzazione del patrimonio naturalistico. La "Rete ecologica", della quale la rete NATURA 2000 e le aree protette sono un sottoinsieme rilevante, si configura come un'infrastruttura naturale e ambientale che persegue il fine di interrelazionare ambiti territoriali dotati di un elevato valore naturalistico. Essa è il luogo in cui meglio può esplicitarsi la strategia di coniugare la tutela e la conservazione delle risorse ambientali con uno sviluppo economico e sociale che utilizzi come esplicito vantaggio competitivo la qualità delle risorse stesse e rafforzi nel medio-lungo periodo l'interesse delle comunità locali alla cura del territorio.

La qualità dell'azione della Pubblica Amministrazione è assolutamente decisiva per articolare la strategia di intervento con la necessaria flessibilità e per guadagnare intorno all'azione programmatica il consenso e la collaborazione delle comunità e degli operatori locali.

III. Sicurezza e difesa dal rischio idrogeologico, sismico e da inquinamento.

Gli obiettivi specifici sono:

- *Migliorare il livello di competitività territoriale garantendo un adeguato livello di sicurezza "fisica" delle funzioni insediativa, produttiva, turistica e infrastrutturale esistente, attraverso la realizzazione della pianificazione di bacino, di un sistema di governo e presidio idrogeologico diffuso ed efficiente, e di una pianificazione territoriale compatibile con la tutela delle risorse naturali.*
- *Perseguire il recupero delle funzioni idrogeologiche dei sistemi naturali, forestali e delle aree agricole, a scala di bacino, anche attraverso l'individuazione di fasce fluviali, promuovendo la manutenzione programmata del suolo e ricercando condizioni di equilibrio tra ambienti fluviali ed ambiti urbani.*

- *Accrescere la sicurezza attraverso la previsione e prevenzione degli eventi calamitosi nelle aree soggette a rischio idrogeologico incombente ed elevato (con prioritaria attenzione per i centri urbani, le infrastrutture e le aree produttive) e nelle aree soggette a rischio sismico.*
- *Risanare le aree contaminate rendendole disponibili a nuovi utilizzi economici, residenziali o naturalistici, e migliorare le conoscenze, le tecnologie, le capacità di intervento dei soggetti pubblici e privati, nonché la capacità di valutazione e controllo della Pubblica amministrazione per la bonifica dei siti inquinati.*
- *Sviluppare sistemi di monitoraggio e prevenzione dell'inquinamento.*

I primi tre obiettivi, relativi alla difesa del suolo, sono rivolti da un lato a migliorare il livello di competitività territoriale garantendo un adeguato sistema di prevenzione dal rischio idrogeologico e sismico, dall'altro ad ottenere il miglioramento e recupero degli ambiti naturali per mezzo di un'accresciuta capacità di gestione. Gli ultimi due portano a realizzare maggiori condizioni di salubrità, sicurezza ed efficace difesa dal rischio di inquinamento.

IV. Potenziamento dei sistemi informativi e di monitoraggio, della ricerca e sviluppo, dell'innovazione tecnologica e della dotazione infrastrutturale

I relativi obiettivi specifici sono i seguenti:

- *Migliorare le condizioni di fornitura delle infrastrutture incoraggiando il risparmio, risanamento e riutilizzo della risorsa idrica, introducendo e sviluppando tecnologie appropriate e migliorando le tecniche di gestione nel settore. Promuovere la tutela ed il risanamento delle acque marine e salmastre.*
- *Promuovere la riduzione della quantità e della pericolosità dei rifiuti prodotti, anche mediante campagne informative, favorendo il riutilizzo, il riciclaggio e il recupero e introducendo innovazioni di processo nei sistemi di gestione dei rifiuti.*
- *Stimolare l'impiego di fonti di energia rinnovabili; promuovere il risparmio energetico e il miglioramento dell'efficienza gestionale.*
- *Disporre di un'adeguata base informativa sullo stato dell'ambiente, sui fattori che esercitano pressione sulle risorse e sulla diffusione e funzionalità delle infrastrutture nei settori del ciclo integrato dell'acqua e dei rifiuti.*

Agli obiettivi specifici dell'Asse sono associati gli indicatori di contesto presentati nella tabella inserita al termine della descrizione dell'Asse. Tra i possibili indicatori rappresentativi degli effetti della strategia dell'Asse, quelli individuati sono quelli che, allo stato attuale, meglio soddisfano i requisiti di disponibilità da fonti ufficiali, aggiornabilità su base annuale e disaggregabilità a livello regionale, requisiti necessari per assicurare un monitoraggio sistematico degli effetti del QCS. Per ogni indicatore si forniscono indicazioni relative alla fonte, all'anno di riferimento e ai valori dei più recenti dati disponibili e, per una buona parte di essi, al target che si prevede di raggiungere entro il 2006. La quantificazione dei target è coerente con l'impatto macroeconomico del piano, così come rappresentato dalle simulazioni relative al percorso di crescita, contenute nel documento di valutazione ex-ante.

Linee di intervento

Miglioramento delle conoscenze

Il miglioramento delle conoscenze dello stato delle componenti ambientali e degli ecosistemi rappresenta un obiettivo prioritario “trasversale” e costituisce un requisito indispensabile per la sostenibilità ambientale e la corretta realizzazione degli interventi. Esso implica azioni finalizzate all'avvio operativo e al rafforzamento delle Agenzie Regionali di Protezione dell'Ambiente (ARPA).

Linee di intervento:

- Realizzazione, completamento e adeguamento delle reti di monitoraggio, dei laboratori e delle strutture tecniche addette al rilevamento dei dati e ai controlli ambientali (anche con riferimento ai Sistemi Informativi Ambientali Regionali);
- Formazione e aggiornamento per la diffusione delle competenze professionali necessarie.

Ciclo integrato delle acque

Linee di intervento:

1. Interventi di adeguamento e completamento degli schemi idrici interambito o interregionali secondo gli indirizzi contenuti nell'art. 17 della Legge 36/94 attraverso opere di trasferimento, di interconnessione e di regolazione e stoccaggio ai fini di una migliore utilizzazione degli schemi esistenti e quindi di razionalizzare ed ottimizzare l'uso della risorsa. Interventi di adeguamento e completamento dei sistemi depurativi secondo gli obiettivi di tutela ambientale del D.lgs 152/99. Interventi di adeguamento e razionalizzazione delle reti di adduzione per scopi irrigui.
2. Azioni di supporto all'attuazione della legge Galli (n° 36/94), e attuazione dei Piani di Ambito finalizzata alla realizzazione di reti di collettamento e distribuzione dell'acqua e degli impianti di depurazione e sistemi di collettamento e reti fognarie volti al conseguimento del rispetto dei limiti fissati dal D.lgs 152/99.
3. Azione finalizzata alla realizzazione di interventi di controllo e monitoraggio perdite e riqualificazione delle reti oppure innovativi e/o sperimentali finalizzati al risparmio della risorsa.
4. Azioni di assistenza tecnica, monitoraggio e comunicazione finalizzate all'adeguamento tecnologico e gestionale, azioni di alta formazione per l'attuazione della legge n° 36/94 e del D.lgs 152/99; azioni di ricerca e sviluppo tecnologico per il miglioramento della qualità dei corpi idrici (cfr. il programma operativo nazionale “Ricerca scientifica, sviluppo tecnologico e alta formazione”).

Difesa del suolo

L'obiettivo di mettere in sicurezza gli insediamenti esistenti viene realizzato da un lato attraverso politiche di prevenzione del rischio e attività di valutazione, monitoraggio e controllo del rischio idrogeologico e, dall'altra, mediante le modifiche di uso del suolo, aumentando gli usi conservativi, la manutenzione del territorio e predisponendo tutte le azioni necessarie a mitigare gli effetti degli usi non conservativi, in particolare legati alle attività antropiche. A questi sono associati anche interventi strutturali di difesa attiva laddove necessario.

Linee di intervento:

- Interventi per la protezione, la messa in sicurezza e il consolidamento di centri abitati, per la risoluzione di nodi idraulici critici, la protezione di infrastrutture esistenti, di luoghi e ambienti di riconosciuta importanza rispetto a eventi a rischio molto elevato: frana, piena, erosione della costa, eventi sismici; interventi atti a razionalizzare il sistema di restituzione delle acque meteoriche delle aree urbanizzate nella rete idrografica naturale.
- Interventi connessi all'apposizione di vincoli sull'uso del suolo (misure di salvaguardia, aree naturali di esondazione dei corsi d'acqua); interventi per la delocalizzazione di insediamenti e di attività; interventi integrati di conservazione di suoli soggetti ad erosione, di suoli abbandonati e/o dismessi anche con recupero naturalistico; interventi per il mantenimento di equilibri sostenibili città-fiume (rinaturalizzazione o conservazione delle configurazioni naturali degli alvei, delle aree golenali).
- Interventi di recupero della funzionalità dei sistemi naturali e di integrazione con pratiche agricole funzionali alla difesa del suolo. Interventi di promozione della silvicoltura aventi finalità naturalistica, di protezione ambientale, idrogeologica e anche economica, nel quadro di programmi che mirino ad assicurare un'adeguata manutenzione del territorio e il mantenimento di attività produttive agricole e forestali tradizionali.
- Programmi informativi verso specifiche categorie produttive e imprenditoriali e campagne di informazione di tipo comportamentale; programmi formativi per il potenziamento delle istituzioni preposte al settore e per l'occupazione nelle aree collinari e montane. Interventi di diffusione di innovazione tecnologica per la conoscenza, il monitoraggio e la valutazione, finalizzati alla predisposizione e gestione di politiche integrate di intervento di difesa del suolo; sostegno allo studio e alla sperimentazione per la prevenzione di fenomeni naturali. Sostegno delle attività agricole compatibili con il presidio del territorio.

Gestione dei rifiuti

Linee di intervento:

- Attivazione degli Ambiti Territoriali Ottimali e dei relativi piani di gestione;
- Promozione e realizzazione di campagne informative mirate alla prevenzione alla fonte della produzione di rifiuti; promozione delle innovazioni di processo nei sistemi di gestione dei rifiuti.
- Rifiuti urbani: sviluppo del sistema di raccolta differenziata; realizzazione di "sportelli" e centri di supporto, coordinamento e disseminazione delle esperienze, anche come componente del potenziamento del sistema pubblico di gestione; sviluppo di iniziative imprenditoriali per aumentare l'offerta di riciclaggio/recupero per le frazioni della raccolta differenziata; creazione di una rete di impianti di trattamento e valorizzazione delle frazioni recuperate (compostaggio, valorizzazione plastiche, recupero inerti, componenti elettronici e autoveicoli); sostegno all'impiego del compost in agricoltura e nella gestione del verde pubblico;
- Rifiuti industriali e rifiuti pericolosi (rifiuti urbani pericolosi, rifiuti sanitari, amianto, PCB): azioni di sostegno alla creazione di sistemi di gestione integrata;
- Smaltimento del rifiuto residuale: sviluppo della produzione di combustibile derivato da rifiuti, adeguamento e realizzazione di una rete di moderni impianti per lo smaltimento del rifiuto residuale (inceneritori con recupero di energia e calore, discariche);
- Sostegno alla formazione professionale e allo sviluppo di imprese.

Aree contaminate

Linee di intervento:

- Conoscenza e pianificazione: incentivazione all'applicazione di sistemi di rilevamento geografico dei siti inquinati e da correlare con i dati epidemiologici rilevati sullo stesso territorio; sostegno alla caratterizzazione dei siti e alla redazione dei progetti di bonifica;
- Sviluppo di metodi e tecniche: sostegno alla sperimentazione di tecnologie e metodologie innovative per gli interventi di bonifica e ripristino ambientale; sviluppo di sistemi e tecnologie di bonifica a basso impatto ambientale e ad elevato contenuto di manodopera; sviluppo di tecnologie di riciclo e recupero delle terre decontaminate e dei materiali da demolizione di edifici e stabilimenti;
- Realizzazione di interventi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale;
- Implementazione dei sistemi di monitoraggio e prevenzione dell'inquinamento e degli incidenti.

Rete ecologica

Linee di intervento:

- Ripristino e fruibilità delle aree: recupero e restauro degli ambiti degradati e vulnerabili, anche mediante l'integrazione con le politiche di recupero e riattivazione di sistemi agricoli; rafforzamento delle attività di manutenzione del paesaggio e del territorio; organizzazione della fruizione ambientale.
- Promozione negli ambiti marginali di attività locali, in stretto collegamento con le iniziative dell'Asse IV: valorizzazione di attività agricole, artigianali e di piccola imprenditoria locale; sviluppo di capacità professionali e promozione di nuova imprenditorialità per la progettazione, la realizzazione e la gestione degli interventi di tutela, manutenzione, recupero e restauro dei beni paesaggistici e ambientali, degli interventi di organizzazione della fruizione, di sviluppo della capacità ricettiva, di valorizzazione delle tipicità locali; realizzazione di reti di promozione dell'offerta, con coordinamento delle azioni di informazione, divulgazione e commercializzazione dei beni e dei servizi.
- Valorizzazione di micro-filiere locali, con forti caratteristiche di qualità e di estensione territoriale limitata.
- Miglioramento delle condizioni di vita delle zone rurali marginali mediante rafforzamento della rete di servizi di primario interesse per la popolazione e per le imprese (formazione, consulenza, divulgazione), in connessione con le azioni di sviluppo e di miglioramento delle infrastrutture rurali previste all'Asse IV.

Energia

Linee di intervento:

- Aiuti agli investimenti nel settore delle energie rinnovabili (eolico, fotovoltaico, biomassa, geotermico);
- Interventi sul lato della domanda relativi al miglioramento dell'efficienza e per il risparmio energetico.

Si promuoverà in tale ambito il ricorso a forme di partenariato pubblico-privato.

Potrà essere valutata l'opportunità di finanziare – nell'ambito dei programmi operativi regionali – il completamento della rete di distribuzione del gas e il miglioramento dell'affidabilità della distribuzione di energia elettrica in favore del sistema produttivo. Il grado di sostegno dei Fondi Strutturali sarà funzione del progresso fatto nel processo di liberalizzazione del mercato, del sistema tariffario applicato e dell'applicazione di tecniche di « public-private-partnership ». Il tasso di contributo pubblico sarà determinato sulla base di una valutazione dei bisogni effettivi dell'investimento e della misura in cui l'investimento, pur essendo economicamente giustificato da esternalità, non sia interamente recuperabile attraverso l'esazione di tariffe. Esso comunque non potrà superare il 35% del costo totale ammissibile.

Criteri e indirizzi per l'attuazione

Ciclo integrato dell'acqua

Il Ministero dei Lavori Pubblici e il Ministero dell'Ambiente, in quanto Amministrazioni di settore, dovranno garantire l'assistenza nella fase di programmazione degli interventi riguardanti il ciclo integrato dell'acqua e l'attuazione della legge n.36 del 1994 e del D.lgs 152/99. Al fine di dare un notevole impulso iniziale alla realizzazione degli interventi afferenti al ciclo integrato dell'acqua, si ritiene di poter suddividere il Programma in due fasi:

- La prima fase, che si esaurisce nel triennio 2000-2002, è dedicata principalmente al finanziamento degli interventi compresi negli Accordi di Programma Quadro relativi alle Intese Istituzionali di Programma (quando questi assicurano il rispetto delle priorità definite dal QCS e dalle esigenze di sostenibilità), nonché quelli riguardanti situazioni di dichiarata criticità ambientale, che abbiano già superato positivamente la verifica del perdurare della necessità di realizzazione e convenienza tecnico-economica (vedi di seguito). Già da questa fase è possibile incentivare il ricorso alla finanza di progetto, identificando i progetti per i quali è applicabile la normativa prevista nella legge n° 109/94 e successive modificazioni ed integrazioni.

Per questa fase sarà utilizzata una quota di finanziamento pari al 30% degli importi globalmente previsti per tutte le misure afferenti al settore del ciclo integrato dell'acqua. L'utilizzazione dei fondi in questa fase è condizionata al recepimento della Legge Galli (nel caso di Legge non ancora vigente) e all'individuazione degli Ambiti Territoriali Ottimali.

- La seconda fase, da sviluppare nel quadriennio 2003-2006, dovrà finanziare i Piani di Ambito territoriale affidati per l'attuazione e cofinanziati dai soggetti gestori o comunque approvati dalla costituita Autorità di ambito. Per questa seconda fase sarà utilizzata la restante quota del finanziamento di tutte le misure. Potranno essere comunque finanziati, in questa fase, tutte le linee di intervento previste secondo i criteri elencati nel prosieguo. Naturalmente, laddove potessero essere realizzati interventi riguardanti Ambiti Territoriali Ottimali costituiti (Linea d'intervento 2), sussistendo già nel corso della prima fase i requisiti richiesti per la seconda fase, la quota del finanziamento relativa alla prima fase potrà eccedere il 30% sopra menzionato.

Requisiti prima fase

Per la prima fase, i requisiti richiesti sono così individuati:

- Gli interventi proposti devono essere parte integrante o essere funzionali e coerenti ad almeno uno dei seguenti atti di programmazione: Accordo di Programma-Quadro di

un'Intesa Istituzionale di Programma; Accordo di Programma ai sensi dell'art. 17 della Legge Galli; Piano stralcio o Piano di bacino o Piani di tutela delle acque (D.Lgs. 152/99). Gli interventi di cui sopra, ove l'Autorità d'Ambito o l'Autorità di Bacino siano già insediate, devono essere approvati anche da quest'ultime, (per quanto di loro competenza). Eventuali interventi che in ragione della loro tipologia non rientrano nei citati atti di programmazione, saranno ammissibili solo se approvati dalle Autorità d'Ambito o dalle Autorità di Bacino.

- L'intervento o il Programma di interventi devono essere coerenti con gli obiettivi di qualità ed uso della risorsa come definiti nel Piano di Bacino o Piano Stralcio e dal D.Lgs. 152/99. Gli interventi rientranti nella categoria 3 delle linee d'intervento e gli interventi sulla depurazione delle acque sono finanziati in questa fase soltanto se sono funzionali al raggiungimento o completamento degli obiettivi di un intervento del tipo 1.
- Progetto esecutivo.
- Per gli interventi rientranti nella categoria 3 delle linee di intervento, è necessario predisporre piani/progetti di sperimentazione o trasferimento di tecnologie la cui realizzazione preveda necessariamente la partnership fra soggetto(i) utilizzatore(i) (gestori, ATO, consorzi irrigui, Regioni, ecc.) e soggetto(i) produttore(i) o detentore(i) del *know-how* tecnico-scientifico specifico (enti di ricerca, università, aziende del settore privato, ecc).
- Ciascun intervento o insieme di interventi proposti al finanziamento, di valore superiore ai 20 mld, sarà sottoposto, oltre alle normali procedure in materia di VIA, anche ad un'attenta analisi di fattibilità tecnico-economica che accerti non solo la sua attualità e sua giustificazione economica sulla base delle possibili alternative progettuali esistenti, ma anche la capacità da parte dell'ente proponente di assicurarne il corretto esercizio (manutenzione, gestione, rinnovamento, ecc.). In particolare è necessario che sia valutato se l'intervento proposto è la migliore alternativa progettuale per rispondere ai fabbisogni dell'utenza. Dovrà essere inoltre presentata un'analisi finanziaria che giustifichi l'uso di finanza pubblica per il finanziamento del Programma o intervento in questione, proponendo un quadro di copertura dei costi di investimento ed operativi sulla base del livello attuale e previsto delle tariffe.
- Nel caso di interventi destinati (in tutto o in parte) ad uso irriguo della risorsa, è necessario che l'analisi suddetta dimostri che il valore aggiunto atteso della nuova (o rinnovata) produzione agricola vendibile ottenuta per mezzo dell'intervento giustifichi l'investimento. Ciò vale ad esempio – ma non solo - per interventi finalizzati a estensioni dell'attrezzaggio di aree irrigue. Accanto a criteri di redditività economico-finanziaria, saranno tuttavia presi in considerazione gli effetti sull'ambiente (sostenibilità dell'uso della risorsa), la qualità dei prodotti e la stabilità dell'occupazione. Tale verifica di ammissibilità andrà svolta in base alle risultanze dello studio sull'uso irriguo della risorsa idrica previsto dalla misura 3, sottoprogramma III, del programma operativo risorse idriche del QCS 1994-1999. Tale indagine è stata appositamente richiesta dalla Commissione europea al fine dell'ammissibilità degli interventi irrigui al cofinanziamento comunitario. Nel caso delle opere irrigue l'intervento del FEOGA sarà principalmente destinato al finanziamento: delle opere situate a valle delle grandi reti di captazione; degli impianti irrigui aziendali; delle opere di riconversione conseguentemente necessarie.

Requisiti seconda fase

Per la seconda fase, in aggiunta (o in sostituzione) a quelle individuate nella prima fase, sarà necessario che si attuino le seguenti condizioni:

- Costituzione dell'Autorità di Ambito.
- Effettuazione della ricognizione delle infrastrutture.
- Approvazione del Piano di Ambito.

Ai fini di assicurare la compatibilità delle proposte programmatiche e progettuali con il contesto socio-economico, con le caratteristiche del contesto territoriale ed assicurarne l'efficacia e efficienza, è necessario che gli interventi siano accompagnati da analisi che specificino l'impatto della realizzazione del progetto. Ai fini del miglioramento della produttività, economicità ed efficienza del settore e della qualità del servizio, tali analisi si debbono riferire ai principi fondamentali e ai criteri espressi nello schema generale della carta dei servizi approvato con DPCM del 29.04.1999. In questa fase è sufficiente, quale criterio di ammissibilità, la disponibilità del progetto definitivo.

Per gli interventi riguardanti la fognatura e la depurazione, fermo restando quanto detto ai punti precedenti, dovrebbe essere dimostrato che l'intervento proposto è la migliore alternativa progettuale, sotto il profilo tecnico, economico e gestionale, per rispondere non solo ai fabbisogni dell'utenza, ma anche agli obiettivi di disinquinamento dei corpi idrici recettori e al soddisfacimento dei limiti di qualità delle acque, secondo il D.lgs 152/99. In altre parole occorre in questo caso che l'analisi di fattibilità prenda in considerazione l'inserimento dell'intervento proposto nel sistema di raccolta e trattamento - anche quello esistente - delle acque reflue del bacino idrografico interessato e, tenendo conto del contesto ambientale e di uso del territorio, indirizzi gli investimenti verso le soluzioni più adeguate sia dal punto di vista del sistema (raccolta/depurazione/scarico e/o riuso) sia delle tecnologie depurative.

Anche per gli interventi proposti nella seconda fase sarà necessario presentare una giustificazione del ruolo del contributo pubblico rispetto al Piano di finanziamento per coprire i costi di investimento e operativi dell'intervento proposto o relativamente all'intero Piano di investimenti. Particolare attenzione dovrà essere prestata alla quota di copertura dei costi da tariffa e all'assicurazione dei relativi flussi finanziari.

Le condizioni di ammissibilità della prima e della seconda fase sono considerate tecnicamente realizzabili nei tempi indicati. Tuttavia l'Autorità di gestione del QCS, con l'accordo del Comitato di sorveglianza, si riserva di verificare nel corso del periodo 2000/2002 il livello di soddisfacimento delle condizioni poste.

Difesa del suolo

La difesa del suolo e l'uso e la gestione delle risorse idriche vengono trattate e disciplinate dalla legge 183/89 nell'ambito del contesto territoriale del bacino idrografico. La pianificazione di bacino, tenendo conto contemporaneamente degli aspetti quantitativi e qualitativi dell'uso delle risorse naturali, si sviluppa intorno al principio di integrazione degli interventi sia di natura strutturale (opere di nuova realizzazione o di completamento e di adeguamento di opere esistenti), sia di natura non strutturale (vincoli, misure di salvaguardia,

norme d'uso del territorio, studi e pianificazione, incentivi e indennizzi, attività di informazione, formazione e ricerca, monitoraggio, gestione ed organizzazione).

E' necessario che le linee di intervento siano scelte basandosi sui seguenti criteri:

- **coerenza programmatica:** al fine di determinare le condizioni di successo degli interventi strutturali e di sistema sopraindicati, è necessario che vi sia sicura coerenza tra l'intervento e il quadro programmatico generale formulato in attuazione della legge 183/89 e successive modifiche. Ciò al fine di garantire unicità di programmazione e di valutazione di priorità. In via meramente transitoria, si farà riferimento agli schemi previsionali e programmatici, elaborati secondo le indicazioni della stessa L.183/89 e del D.P.R. 18 Luglio 1995 recante criteri per la pianificazione di bacino.
Al fine di incentivare lo sviluppo di attività agricole e forestali che permettano anche di preservare la funzionalità dei sistemi naturali e garantire un maggiore presidio del territorio si farà riferimento alla normativa pertinente, nonché alle altre attività della pianificazione di bacino.
- **complementarità ed integrazione fra interventi anche con riferimento alle misure ed interventi previsti dagli altri Assi:** l'obiettivo di riduzione del rischio idrogeologico viene infatti perseguito coinvolgendo interventi in settori molto più ampi quali la PAC, la pianificazione urbanistica, l'uso del suolo, la delocalizzazione degli insediamenti insieme ad azioni di salvaguardia, di presidio e di monitoraggio;
- **individuazione delle priorità:** in base ad un'adeguata analisi ambientale e territoriale, sulla base dei livelli di "pericolosità" e dei "rischi" connessi, si valuta la ripartizione territoriale, il livello di severità e la gravità delle minacce alle persone e alle strutture, le esigenze di integrazione dei pertinenti interventi, siano essi interventi di difesa passiva (infrastrutturale) o misure di eliminazione delle cause dei dissesti.

Gestione dei rifiuti

È necessario basare la realizzazione degli interventi su una ricognizione dei fabbisogni, delle risorse e dei progetti, riferendo tutti gli investimenti alle previsioni contenute nei piani di gestione relativi all'intero territorio regionale, redatti in conformità con le direttive comunitarie 75/442 (modificata dalla 91/156), 91/689 e 94/62, e, come previsto dalle stesse direttive, notificati, alla Commissione europea. La Commissione comunicherà il proprio giudizio circa la conformità dei piani con le direttive comunitarie nel più breve tempo possibile, e in ogni caso al più tardi entro tre mesi dalla data di ricezione.

L'attivazione degli Ambiti Territoriali Ottimali e l'adozione dei relativi piani di gestione figurerà tra i criteri di attribuzione della riserva di premialità.

La definizione delle priorità e delle tipologie di intervento previste dai piani deve essere conforme con la gerarchia comunitaria in materia che pone in primo luogo la prevenzione della produzione di rifiuti, seguita dal riutilizzo, quindi dal riciclo e, per la frazione restante, dall'incenerimento con recupero energetico, e infine dallo smaltimento in discarica controllata. Inoltre, la definizione delle priorità e delle tipologie di intervento dovrà considerare lo stato dei fabbisogni sotto il profilo sia dei sistemi di raccolta sia dei sistemi di trattamento, valorizzazione e smaltimento (tenendo conto anche della stretta relazione esistente tra smaltimento dei rifiuti e salute) e dovrà considerare inoltre le specificità territoriali sotto due profili: a) conseguimento di un effetto scala in termini di abitanti serviti e

di rifiuti trattati, idoneo a una gestione economicamente efficiente e ambientalmente corretta;
b) disponibilità di utilizzatori dei prodotti recuperati o la presenza di volumi tali da generare opportunità localizzative per nuove attività di recupero.

In assenza di Piano, o di giudizio di conformità del Piano alle direttive comunitarie da parte della Commissione, potranno solo essere finanziati interventi di:

- sviluppo di tecniche appropriate per l'eliminazione di sostanze pericolose (in particolare metalli pesanti) contenute nei rifiuti destinati ad essere recuperati o smaltiti;
- piazzole per lo stoccaggio delle frazioni raccolte separatamente e destinate unicamente al riciclaggio di materia, il cui riciclo è già garantito da accordi stipulati con le relative filiere produttive;
- iniziative di informazione dei cittadini, anche al fine di promuovere il compostaggio domestico;
- impianti per la produzione di compost della frazione organica dei rifiuti di elevata qualità, da utilizzare come fertilizzante in agricoltura, il cui utilizzo sia garantito da specifici accordi;
- infrastrutture per il riutilizzo (così come definito dall'articolo 3.5 della direttiva 94/62) degli imballaggi primari (vuoto a rendere), secondari e terziari;
- prevenzione e riduzione della produzione e della pericolosità dei rifiuti generati da attività produttive attraverso: lo sviluppo di tecnologie pulite (innovazioni di prodotto o di processo), la promozione di strumenti economici, sistemi di ecoaudit, analisi del ciclo di vita dei prodotti, azioni di informazione (nell'ambito dell'Asse IV).

Con riferimento a questo settore, date le condizioni di partenza del Mezzogiorno, è necessaria specifica attenzione al **contesto istituzionale** e agli **strumenti economici**, oltre che alle scelte progettuali e tecnologiche. Alcune priorità che appaiono adattarsi alla generalità delle regioni riguardano: a) l'innalzamento della qualità dell'intervento della PA (capacità di conoscenza, governo, pianificazione e controllo); b) lo sviluppo di strutture gestionali (quali gli ATO) in un contesto di sviluppo della concorrenza e di creazione di un sistema qualificato di imprese industriali e di servizi; c) l'attuazione di schemi tariffari come strumento incentivante la trasparenza della gestione economica dei servizi, gli investimenti e i miglioramenti di efficienza; d) lo sviluppo di schemi di finanziamenti innovativi, che consentano di integrare risorse pubbliche e private e attrarre nuovi soggetti imprenditoriali; e) la predisposizione di strumenti di negoziazione e gestione del conflitto.

Aree contaminate

Gli interventi per la bonifica delle aree contaminate saranno ammissibili se coerenti con i criteri previsti dal DM 25.10.1999 n. 471. Dopo il 31.12.2002 saranno ammissibili solo gli interventi previsti dai "Piani regionali per la bonifica delle aree inquinate" previsti dall'art. 22 del Decreto legislativo 5/2/97, n. 22 e successive modifiche ed integrazioni. Preliminarmente alla redazione dei Piani regionali di bonifica sarà necessario procedere alla realizzazione di censimenti dei siti potenzialmente contaminati e alla predisposizione dell'anagrafe dei siti da bonificare, secondo i criteri previsti dal suddetto decreto ministeriale n. 471. La copertura dei costi degli interventi di bonifica avverrà nel rispetto del principio "chi inquina paga".

Rete ecologica

L'attuazione degli interventi dovrà basarsi sulla:

1. identificazione di ambiti territoriali privilegiati sui quali intervenire con approccio fortemente integrato e individuazione delle iniziative/attività/interventi in corso di svolgimento o progettazione da parte dei soggetti pubblici e privati impegnati nell'ambito definito;
2. messa in rete funzionale e gestionale delle opere e delle azioni, creazione di attività e servizi integrati per la valorizzazione degli interventi realizzati e delle nuove funzioni attivate per lo sviluppo compatibile delle singole aree; promozione di dinamiche di partenariato pubblico-privato diffuso.

Per la valorizzazione della Rete ecologica, sono riconosciuti prioritari: gli ambiti della costituenda Rete NATURA 2000 (per i quali dovranno essere sviluppati appositi Piani di gestione secondo le linee-guida in preparazione da parte del Ministero dell'Ambiente) e le aree protette; lo **spazio montano** caratterizzato da marginalità e sottoutilizzazione delle risorse e quei territori che presentano spiccate caratteristiche di ruralità (zone interne anche di collina e zone dove sono in atto rilevanti processi di ristrutturazione e/o abbandono degli ordinamenti produttivi); gli **ambiti periurbani e costieri** caratterizzati da forte perdita di identità con alto livello di conflitto nell'uso delle risorse naturali; le **isole minori**, i cui problemi sono in parte di sottoutilizzo in parte di uso eccessivo o conflittuale delle risorse naturali. Dovranno essere ricercate le sinergie con i progetti LIFE-Natura realizzati nei siti NATURA 2000.

Nello **spazio montano** il Programma, per risultare efficace, dovrà privilegiare la concentrazione degli interventi in quelle aree che, per tipo, dislocazione, accessibilità e fruibilità delle risorse, dotazione di servizi, e presenza di un tessuto socio-economico con buone capacità di reazione agli interventi di promozione economica, promettono di rispondere con prontezza alle iniziative di valorizzazione. In questa direzione, i piani di intervento terranno opportunamente in conto interventi o programmi in corso di realizzazione che rispondono ai criteri di valorizzazione dell'Asse, che abbiano preconstituito condizioni favorevoli allo sviluppo (per esempio aree LEADER, o aree ove è attivo un efficace coordinamento tra comuni). Sarà inoltre importante assicurare una forte concertazione a livello locale, sia in fase di progettazione che di implementazione delle azioni di intervento, tra i principali attori pubblici e privati.

Negli **ambiti periurbani e costieri**, le scelte di attuazione dovranno stabilire un equilibrio tra interventi di recupero, ripristino, mantenimento e monitoraggio della qualità, e iniziative di promozione di attività e servizi di tipo innovativo volti a soddisfare bisogni sociali (turismo ambientale extraurbano e urbano, attività sanitarie e sportive con speciale riguardo per le fasce più deboli), azioni in grado di intercettare segmenti di domanda turistica a elevata sensibilità ambientale (riqualificazione di aree e servizi, e certificazione), attività di sensibilizzazione, formazione e sostegno agli operatori per la creazione di servizi e prodotti legati agli elementi di identità locale (cultura, tradizioni).

A fini di sviluppo turistico, tutte le aree coinvolte da questa strategia di Asse dovranno inoltre essere ambiti in cui le modalità di valorizzazione, tutela e fruizione risultino improntate e

coordinate da un elemento unificante e distintivo chiaramente riconoscibile, sia esso naturale (nel caso di riserve marine e aree protette), culturale (letterario, archeologico, storico, enogastronomico, connesso a produzioni tipiche, ecc.), ludico-tematico-salutista (sportivo, nautico, ippoturistico, termale, ecc.). Gli interventi di valorizzazione della rete ecologica dovranno stabilire un'integrazione con quelli funzionali al sostegno allo sviluppo dei territori rurali (Asse IV), e alla valorizzazione del patrimonio culturale (Asse II).

Risorse umane per l'asse

L'analisi SWOT ha evidenziato una particolare carenza delle risorse umane necessarie per la gestione delle infrastrutture ambientali. Azioni di formazione sono quindi necessarie e costituiscono una delle condizioni fondamentali per lo sviluppo delle risorse naturali nel Mezzogiorno. Tali azioni di formazione potranno essere attuate in parte con le risorse del FSE previste nell'asse stesso ed anche con le risorse FSE dell'asse III "Risorse umane" destinate agli interventi integrati negli altri assi.

Tavola Riepilogativa - Indicatori di contesto chiave - Asse I

Settore	ID	Indicatore	Macro-area strategica del PSM	Nota	Anno di rif. del v.a.	Valore attuale Italia	Valore attuale centro-nord	Valore attuale Ob1	Ip. Bassa	Ip. Alta	Disaggr. Genere
Acqua e suolo	I-1	Irregolarità nella distribuzione dell'acqua (% di famiglie che denunciano irregolarità nell'erogazione dell'acqua)	Corretta gestione delle risorse		1998	14,0	9,8	23,9	15,0	12,0	no
Acqua e suolo	I-2	Km di coste non balneabili per inquinamento su km di coste totali (%)	Potenziamento R&S, innovazione e dotazione		1998	6,1	5,9	6,1	5,0	4,0	no
Acqua e suolo	I-3	Controlli sulla potabilità dell'acqua rientranti nei parametri di legge (DPR 236/88) / Controlli totali	Corretta gestione delle risorse	da costruire							no
Acqua e suolo	I-4	Variazione ettari per nuove superfici boscate	Corretta gestione delle risorse	da costruire							
Acqua e suolo	I-4bis	Volume fatturato / Volume immesso di risorse idriche (%)		da verificare e costruire							
Rifiuti e inquinamento	I-5	Rifiuti solidi urbani oggetto di raccolta differenziata sul totale dei rifiuti solidi urbani (%)	Corretta gestione delle risorse		1997	9,4	13,2	1,3	7,0	13,0	no
Rete ecologica	I-6	Superficie forestale percorsa dal fuoco sul totale della superficie forestale (%)	Sviluppo di nuove attività	non calcolato	1996	0,22	0,08	0,6			no
Rete ecologica	I-7	Spese di ripristino della massa forestale (milioni di lire)	Sicurezza e difesa dal rischio	non calcolato	1995	30.019,0	22.150,0	7869,0			no
Energia	I-8	Frequenza delle interruzioni accidentali lunghe del servizio elettrico (numero medio per impresa)	Potenziamento R&S, innovazione e dotazione	da costruire	1997						no
Energia	I-9	Grado di soddisfazione complessiva dell'utenza per i servizi di erogazione di gas (%)	Potenziamento R&S, innovazione e dotazione		1998	94,5	94,6	93,5	94,0	95,0	no
Energia	I-10	Kwh di energia prodotta da fonti rinnovabili (solare, eolico, biomasse) / Kwh prodotti totale	Potenziamento R&S, innovazione e dotazione	da costruire							no
Energia	I-11	Risparmio energetico		da verificare e costruire							

3.3. Asse II – Risorse Culturali

Analisi dei bisogni e delle potenzialità

Il patrimonio storico-culturale – non solo quello rappresentato dai grandi poli di eccellenza ma anche quello più diffuso sul territorio - rappresenta per il Mezzogiorno una delle grandi risorse immobili e quindi un fattore di potenziale vantaggio competitivo in grado di innescare e alimentare processi di sviluppo basati sulla piena valorizzazione delle ricchezze del suo territorio e sul miglioramento della qualità della vita delle popolazioni che vi risiedono, anche attraverso il miglioramento dell'offerta di servizi e attività culturali e al contributo di tali servizi ad un migliore accesso alla società dell'informazione.

Lo sviluppo di tali potenzialità può infatti costituire uno degli elementi di rottura ai fini della diversificazione e della specializzazione produttiva delle regioni meridionali: il Mezzogiorno è infatti dotato di risorse potenziali per lo sviluppo delle filiere produttive legate al turismo culturale, alle attività culturali e all'intera industria culturale in senso lato.

Tuttavia, molte risorse restano ancora sottoutilizzate o inutilizzate, in assenza di un'adeguata attività di tutela, conservazione e loro valorizzazione. Poiché le istituzioni del Mezzogiorno che gestiscono le risorse culturali vivono storicamente una situazione di debolezza e di disagio organizzativo e finanziario, il quadro dei divari fra il Mezzogiorno e il Centro Nord sulle dotazioni territoriali di infrastrutture culturali appare particolarmente accentuato.

Punti di forza	Punti di debolezza
Elevata dotazione di risorse nel campo del patrimonio storico, artistico, archeologico e ambientale.	Forte degrado nello stato di conservazione del patrimonio culturale e ambientale.
Tradizionale specializzazione nel turismo culturale di alcuni siti e circuiti inseriti da tempo nei mercati internazionali, soprattutto in Campania e in Sicilia.	Debolezza delle istituzioni preposte alla tutela, sotto il profilo organizzativo, gestionale, finanziario e manageriale.
Elevato potenziale di siti e di circuiti poco conosciuti dal turismo nazionale e internazionale.	Scarsa diffusione di una cultura industriale nell'offerta di servizi culturali.
Esistenza di nuclei e di segmenti di filiere produttive nel campo delle attività culturali di antica tradizione, dotati di ampi mercati effettivi e potenziali, in particolare nelle attività artigianali legate al restauro dei monumenti e nelle attività e produzioni musicali, teatrali, editoriali, con riferimento alle aree urbane.	Scarsa integrazione fra settore culturale e settore dell'accoglienza turistica.
Presenza di poli universitari dotati di un elevato potenziale di ricerca, capaci di formare forza lavoro qualificata.	Modeste capacità di sviluppare didattica e formazione continua.
Estesa propensione, specie giovanile, alla ricerca di opportunità nell'ambito delle attività artistico-culturali.	
Diffusione di una nuova cultura mirata alla valorizzazione delle diversità antropologico-culturali del Sud (e non alla loro rimozione).	

Opportunità	Rischi
<p>Valorizzazione dell'identità storico-culturale delle popolazioni meridionali anche ai fini economici, nella realizzazione di prodotti e servizi (artigianato, design, accoglienza) che riescano ad incorporarla e quindi ad accrescere la propria competitività.</p> <p>Potenziamento e qualificazione dei servizi di accoglienza turistica e maggior incidenza del turismo di qualità.</p> <p>Aumento della domanda da parte dei residenti e miglioramento della sua qualità.</p> <p>Maggiore capacità di attrazione di domanda culturale espresse dal turismo già esistente, attratto da altre motivazioni (balneare).</p> <p>Dinamicità di nuovi mercati nazionali e internazionali sul segmento del turismo culturale, anche attraverso il ricorso a tecnologie avanzate.</p> <p>Occasioni di partecipazione delle istituzioni culturali del Mezzogiorno alle reti e ai circuiti nazionali, europei e internazionali della produzione culturale.</p> <p>Inserimento delle professionalità e delle eccellenze artistiche nell'ambito dei circuiti dello spettacolo e dell'arte nazionali e internazionali.</p> <p>Miglioramento della qualità della vita e delle opportunità di accesso all'informazione e alla conoscenza.</p>	<p>Debolezza istituzionale del settore.</p> <p>Sistema giuridico di riferimento non coerente con le necessità del settore.</p> <p>Possibilità di conflitti di competenza fra amministrazioni centrali e locali</p> <p>Ridotta capacità di progettazione e di attuazione degli interventi.</p> <p>Realizzazione di progetti privi di un quadro di fattibilità gestionale.</p> <p>Assenza di progetti integrati.</p> <p>Concorrenza dei mercati turistici della riva Sud e dell'est europeo, che sarà poco a poco più elevata anche nel segmento del turismo culturale.</p> <p>Concorrenza, sul mercato culturale, delle attività e delle produzioni localizzate nelle aree più dotate del Centro e del Nord del paese.</p>

Strategia di asse

La strategia di asse è finalizzata alla valorizzazione delle risorse culturali del Mezzogiorno come elemento in grado di determinare sviluppo economico e produttivo, attraverso i seguenti principali canali di intervento:

- creazione di condizioni favorevoli all'iniziativa imprenditoriale collegata direttamente o indirettamente alla valorizzazione del patrimonio culturale, con particolare riferimento al settore turistico;
- predisposizione di condizioni atte a rendere una regione più attraente nei confronti degli investitori provenienti dall'esterno;
- predisposizione di condizioni favorevoli alla progressiva attenuazione di situazioni di degrado territoriale o sociale;
- sviluppo di un'identità culturale e regionale.

In questo ambito i fattori da considerare per un'efficace politica di intervento sono:

- un processo di programmazione efficiente;
- meccanismi di selezione in grado di individuare le iniziative progettuali maggiormente in grado di incidere in modo permanente sullo sviluppo;

- la concentrazione degli interventi sul territorio attraverso l'identificazione dei nodi prioritari;
- l'integrazione degli interventi sulla base delle caratteristiche e delle vocazioni del patrimonio culturale di ciascuna regione (o territorio sub-regionale).

La maggiore disponibilità rispetto al passato di fondi nazionali per investimenti sulle risorse culturali garantisce la capacità di far fronte autonomamente alle situazioni di "emergenza". Le risorse del QCS sono così concentrate su interventi fortemente collegati a obiettivi di sviluppo.

Sotto il profilo programmatico, gli interventi dell'asse sono attuati all'interno dei programmi operativi regionali, secondo un approccio caratterizzato da forte partenariato istituzionale fra l'Amministrazione centrale competente le regioni e le altre amministrazioni e soggetti interessati a livello nazionale e locale.

Dovranno essere privilegiati progetti integrati per lo sviluppo delle risorse culturali, che risultino composti da un complesso di interventi tra loro articolati e coerenti in grado di attirare le componenti di capitale umano e finanziario necessari a valorizzare nel tempo il patrimonio culturale del Mezzogiorno. Ad esempio, un modello di riferimento può essere rappresentato da quei progetti che riescono a focalizzare intorno a una risorsa culturale, un sito archeologico piuttosto che un museo o iniziative di accesso all'informazione, le azioni imprenditoriali e sociali della zona con riferimento all'artigianato locale, al miglioramento della capacità ricettiva e del turismo in genere, alla formazione degli addetti, alla creazione o al potenziamento delle strutture e delle associazioni culturali per la promozione e lo sviluppo del territorio e del progetto.

* * *

L'obiettivo globale assunto come riferimento per la strategia specifica di Asse mira quindi ad evidenziare e a stabilire programmaticamente il legame stretto fra tutela e valorizzazione del patrimonio e occasioni di sviluppo di attività produttive sul territorio:

« Stabilire condizioni per nuove opportunità imprenditoriali nel settore della cultura e delle attività culturali; accrescere la qualità della vita dei cittadini, la fiducia e il benessere sociale; valorizzare, tutelare e rendere maggiormente fruibili le risorse culturali del Mezzogiorno. »

Al di là degli interventi d'investimento, e dei pur importanti impatti di cantiere, l'obiettivo globale punta ad incidere su alcune delle variabili di rottura come evidenziato nella tabella seguente.

Variabili di rottura	Indicatore	Intensità	Canale di impatto della strategia
Capacità di esportare	Esportazioni/PIL		
Grado di indipendenza economica	Importazioni nette/PIL		
Capacità di attrazione dei consumi turistici	Presenze turistiche per abitante	***	Sviluppo della domanda di fruizione culturale. Qualificazione dei servizi per la fruizione.

Intensità di accumulazione del capitale	Investimenti fissi lordi/PII	***	Forte capacità e intensità di investimento pubblico sul patrimonio.
Capacità di attrazione di investimenti esteri	Investimenti diretti dall'estero/ Investimenti fissi lordi	**	Nuove applicazioni e nuovi prodotti per la fruizione.
Partecipazione della popolazione al mercato del lavoro	Tasso di attività	***	Investimenti ad alta intensità di manodopera qualificata. Creazione, formazione e attivazione di nuove figure professionali per la gestione.
Capacità di offrire lavoro regolare	Occupati Irregolari/ Totale Occupati	**	Creazione di spazi occupazionali qualificate per la manutenzione e la gestione del patrimonio.
Capacità di sviluppo dei servizi sociali	Indice di occupazione sociale		
Capacità innovativa	Indice di specializzazione tecnologica (ITS)	***	Applicazioni informatiche e multimediali. Tecniche innovative per il restauro.
Capacità di sviluppo dei servizi alle imprese	Occupati nei servizi finanziari, alle imprese e alle persone/ Totale occupati nei servizi	***	Induzione di forte crescita di servizi culturali per la popolazione residente. Creazione di imprese nei servizi culturali.
Capacità di esportare prodotti ad elevata o crescente produttività	Indice di specializzazione tecnologica (ITS)		
Capacità di finanziamento	Differenziale tassi di interesse sugli impieghi con il Centro Nord		
Condizioni di legalità e coesione sociale	Indice di criminalità	***	Valorizzazione delle identità culturali e storiche della popolazione meridionale.

Quantificazione degli obiettivi specifici

Il sistema di obiettivi specifici dell'Asse è così articolato:

Sviluppare l'imprenditorialità e la crescita delle organizzazioni legate alla valorizzazione e alla diffusione della conoscenza del patrimonio culturale. Creare le condizioni e favorire la creazione di strutture ad alta specializzazione per la gestione degli interventi di restauro e valorizzazione. Sviluppare attività di formazione per la riqualificazione e la creazione di competenze legate al patrimonio e alle attività culturali.

Consolidare, estendere e qualificare le azioni di salvaguardia e valorizzazione del patrimonio archeologico, architettonico, storico-artistico e paesaggistico del Mezzogiorno nonché quelle relative alle attività di spettacolo e di animazione culturale, quale strumento di sviluppo economico del territorio.

Migliorare la qualità dei servizi culturali e dei servizi per la valorizzazione del patrimonio, compresa la promozione della conoscenza e della divulgazione, anche ai fini dell'innalzamento della qualità della vita.

Agli obiettivi specifici dell'Asse sono associati gli indicatori di contesto presentati nella tabella inserita al termine della descrizione dell'Asse. Tra i possibili indicatori rappresentativi degli effetti della strategia dell'Asse, quelli individuati sono quelli che, allo stato attuale, meglio soddisfano i requisiti di disponibilità da fonti ufficiali, aggiornabilità su base annuale e disaggregabilità a livello regionale, requisiti necessari per assicurare un monitoraggio sistematico degli effetti del QCS. Per ogni indicatore si forniscono indicazioni relative alla fonte, all'anno di riferimento e ai valori dei più recenti dati disponibili e, per una buona parte di essi, al target che si prevede di raggiungere entro il 2006. La quantificazione dei target è coerente con l'impatto macroeconomico del piano, così come rappresentato dalle simulazioni relative al percorso di crescita, contenute nel documento di valutazione ex-ante.

Linee di intervento

L'asse viene attuato prioritariamente attraverso progetti integrati, come strumento maggiormente in grado di coniugare gli aspetti di valorizzazione delle risorse culturali allo sviluppo di un territorio e di raggiungere un'adeguata "massa critica" (in termini ad esempio di mobilitazione della domanda) indispensabile all'attivazione di processi di crescita. I progetti integrati potranno essere concepiti a partire da un'area territoriale definita o da un campo settoriale di intervento a livello regionale.

A tale proposito, l'identificazione delle aree deve privilegiare i territori che evidenziano, sotto questo profilo, una forte vocazione e specializzazione, data dalle caratteristiche, dall'intensità di presenza, dalla tipologia del patrimonio culturale di cui è dotata e che può costituire leva di un processo di sviluppo locale, con l'obiettivo di proporre potenziali "distretti culturali e ambientali" sui quali promuovere un approccio di sviluppo integrato.

Un posto di rilievo dovrà assumere la tutela, la valorizzazione e il restauro del paesaggio, potenziale obiettivo da conseguire attraverso forme di integrazione finanziaria fra diversi Fondi Strutturali (in particolare FESR e FEOGA). In particolare la tutela del paesaggio dovrà divenire una politica attiva di valorizzazione del territorio, intervenendo con azioni di recupero nelle aree di pregio degradate e definendo le condizioni perché interventi in altri settori siano compatibili con la conservazione e la valorizzazione del paesaggio.

I progetti integrati potranno essere costruiti sulla base degli obiettivi specifici sopra riportati, definendo l'elemento cardine di valorizzazione delle risorse culturali sul quale basare l'integrazione degli interventi.

A titolo di esempio, si riportano alcuni degli elementi attorno ai quali possono essere concepiti progetti integrati di intervento sul territorio:

- interventi conservativi e di ristrutturazione funzionale dei complessi architettonici anche originariamente adibiti a funzioni diverse per lo svolgimento di attività culturali, nonché dei villaggi rurali;
- realizzazione di sistemi a rete e di circuiti territoriali in grado di ottimizzare l'efficacia del servizio;

- attività di formazione specialistica per la tutela e la valorizzazione del patrimonio, per lo sviluppo delle attività culturali e per la diffusione delle competenze necessarie allo sfruttamento del potenziale della società dell'informazione nel settore;
- integrazione tra l'imprenditorialità turistica di un determinato territorio e le relative risorse culturali;
- qualificazione delle filiere dell'indotto locale attivate dagli interventi sulle infrastrutture culturali e rafforzamento del tessuto imprenditoriale e delle reti di imprese collegate.
- sostegno allo sviluppo delle piccole e medie imprese e dell'artigianato locali, dediti ad attività caratteristiche della zona che possono avere e ricevere impatto dalla valorizzazione delle risorse ambientali e culturali attraverso la tipizzazione delle lavorazioni e prodotti.

Gli interventi relativi al patrimonio archivio-bibliotecario possono essere finanziati solo all'interno di progetti integrati e se riguardano contestualmente la valorizzazione del patrimonio archeologico, architettonico e storico-artistico.

Criteri e indirizzi per l'attuazione

I criteri di scelta degli interventi devono basarsi sulle specifiche caratteristiche settoriali in grado di amplificare l'impatto positivo dei progetti sullo sviluppo economico e territoriale delle aree di intervento.

Nell'ambito dei programmi operativi regionali, i progetti di intervento nell'asse sono selezionati sulla base di criteri idonei a garantire la qualità dei progetti stessi e la massimizzazione dell'impatto sullo sviluppo. Gli elementi di riferimento per la definizione dei criteri di selezione sono i seguenti:

- impatto sullo sviluppo locale, e in particolare su quello turistico della regione (attraverso, ad esempio, l'impatto sul bacino di domanda territoriale, l'allungamento della stagione turistica, il riequilibrio dei flussi turistici su più aree);
- miglioramento del capitale umano locale (attraverso, ad esempio, l'aumento dei consumi culturali dei residenti, l'aumento delle produzioni culturali, la ricomposizione della struttura dell'offerta dei servizi);
- partenariato e cofinanziamento (in relazione, ad esempio, alla condivisione fra un certo numero di soggetti locali, al cofinanziamento privato non limitato alla fase di investimento, ma anche alla gestione delle attività);
- piano di gestione (in relazione, ad esempio, al grado di definizione degli aspetti di carattere amministrativo, societario, economico e finanziario della gestione). L'inclusione di questo criterio deriva dalla necessità di garantire l'analisi ex-ante della fattibilità operativa del progetto, in termini di economicità di gestione e di capacità del progetto di "stare sul mercato". L'analisi di fattibilità della gestione comprende indicazioni di programmazione culturale, ipotesi organizzative e logistiche, valutazione dei fabbisogni professionali, analisi dei mercati e degli strumenti di promozione, scelte in merito alle questioni economiche, finanziarie, giuridiche e istituzionali.

Le autorità di gestione dei programmi operativi regionali, tenuto conto degli indirizzi del Ministero per Beni e le Attività Culturali, sono tenute ad assicurare che la scelta dei progetti di attuazione dell'asse sia coerente con gli indirizzi del QCS e con l'applicazione del principio di concentrazione degli interventi.

Tavola Riepilogativa - Indicatori di contesto chiave - Asse II

Settore	ID	Indicatore	Macro-area strategica del PSM	Nota	Anno di rif. del v.a.	Valore attuale Italia	Valore attuale centro-nord	Valore attuale Ob1	Ip. Bassa	Ip. Alta	Disaggr. Genere
<i>Beni culturali</i>	II-1	Visitatori di beni culturali per Istituto (valori in migliaia)	Innalzamento della domanda		1998	72,0	72,8	66,1	95,0	156,0	no
<i>Beni culturali</i>	II-2	Visitatori di beni culturali per 1.000 kmq	Innalzamento della domanda		1998	92,0	105,7	65,4	93,0	154,0	no
<i>Beni culturali</i>	II-3	Visitatori paganti su visitatori non paganti degli istituti di antichità e di arte con ingresso a pagamento (%)	Miglioramento della gestione e qualità dell'offerta		1998	167,3	192,3	117,5	140,0	160,0	no
<i>Beni culturali</i>	II-4	Spesa media pro capite del pubblico per attività teatrali e musicali (in lire costanti 1998)	Innalzamento [e qualificazione] della domanda		1998	12,5	15,8	6,0	7,0	10,0	no
<i>Beni culturali</i>	II-5	Biglietti venduti per attività teatrali e musicali per abitante	Innalzamento [e qualificazione] della domanda		1998	53,5	64,0	32,6	37,0	40,0	no
<i>Beni culturali</i>	II-6	Incremento di fatturato dell'industria culturale		da verificare e costruire							
<i>Beni culturali</i>	II-7	Incremento degli addetti dell'industria culturale		da verificare e costruire							

3.4. Asse III – Risorse Umane

Analisi dei bisogni e delle potenzialità

Le risorse umane costituiscono nella logica dell'intero programma da un lato una risorsa, largamente sottoutilizzata, da valorizzare e dall'altro un destinatario dell'intervento complessivo di sviluppo, da rendere pienamente capace di coglierne le opportunità. Le dimensioni dei differenziali nei tassi di disoccupazione tra le due grandi aree del Paese (con un tasso nel Mezzogiorno pari a circa tre volte quello del Centro-Nord dall'inizio degli anni 70) hanno a lungo nel passato recente polarizzato il dibattito sulla questione dell'adeguatezza del differenziale salariale, lasciando in ombra le motivazioni sottostanti all'inferiore produttività osservata per l'area e il possibile ruolo e/o responsabilità dell'intervento pubblico nel determinare le condizioni e le modalità affinché questa circostanza potesse essere nel tempo superata. Tuttavia è in gran parte verso questa seconda questione, aumentare la produttività delle risorse dell'area, ivi incluso il lavoro, che si dirige l'intervento.

Vi è un'effettiva carenza di opportunità di lavoro segnalata, oltreché dai più elevati tassi di disoccupazione medi, dai tassi di disoccupazione elevati anche per gli individui più qualificati e da una notevole mobilità verso l'esterno dell'area per gli individui più scolarizzati; in un'inferiore partecipazione al mercato della componente femminile che soffre maggiormente di fenomeni di scoraggiamento e risulta largamente impegnata nell'attività di produzione di servizi di autoconsumo (in particolare servizi di cura dell'infanzia e anziani) scarsamente disponibili al di fuori dell'organizzazione familiare; in una larghissima fascia di lavoro sommerso, espressione dell'assenza di adeguate convenienze a emergere in termini di accesso a servizi rari, finanziari e ai mercati esteri, che include largamente i lavoratori meno qualificati, ma dove sussistono anche larghe fasce di lavoro altamente specializzato.

Vi sono minori servizi offerti alla forza lavoro nell'attività di ricerca di lavoro (che aumenta i fenomeni di scoraggiamento, in particolare per le donne); insufficiente capacità del sistema di fornire qualificazioni assorbibili dal mercato e una gamma di competenze adeguate al mutamento scientifico-tecnologico e delle professioni; scarsa sensibilità dell'amministrazione per la promozione di politiche di inclusione sociale e di parità. In quest'ambito un elemento particolarmente critico è costituito dalla debolezza del sistema della formazione professionale e quindi dalle qualifiche insufficienti e inadeguate dei lavoratori. Il pur notevolissimo progresso compiuto nel sistema dell'istruzione non ha ancora annullato il ritardo di scolarizzazione che ancora si manifesta per le fasce giovanili con più ampi fenomeni di dispersione. Gli interventi a favore dei disoccupati meridionali sono stati spesso realizzati sotto la spinta dell'emergenza, in assenza di un disegno di medio-lungo termine, risultando in un'ulteriore diminuzione della capacità di funzionamento del mercato del lavoro (e generando sacche di dipendenza di difficile gestione). Per la creazione di politiche innovative, dal trasferimento tecnologico ai servizi socio-assistenziali, l'operatore pubblico si è limitato occasionalmente a rispondere alle rarefatte domande provenienti dal privato.

Il Mezzogiorno soffre di una situazione di particolare debolezza nel settore della ricerca e sviluppo tecnologico, soprattutto per quanto riguarda gli investimenti delle imprese, la loro capacità di migliorare il contenuto innovativo delle produzioni/processi e il numero di ricercatori in rapporto agli occupati. Il capitale umano prodotto dalle Università del

Mezzogiorno è anch'esso significativamente inutilizzato, sia per la generale debolezza qualitativa della domanda espressa dalle imprese, sia anche a causa degli scarsi collegamenti delle Università con il mondo produttivo non dispone delle qualifiche richieste. Tale chiusura delle Università provoca difficoltà di autofinanziamento rendendo quelle del Mezzogiorno estremamente fragili e non competitive rispetto a quelle del Centro-Nord.

Tale debolezza, che dipende dalla peculiarità del sistema produttivo meridionale, dall'inadeguatezza dei servizi avanzati alle imprese e dalla scarsità di rapporti tra il sistema scientifico e il sistema dalle imprese, richiede una forte politica d'intervento coordinata ed esplicita – in primo luogo – fra MURST, MICA e Regioni per produrre:

- una strategia di attivazione della domanda di innovazione;
- una metodologia operativa di diffusione dell'innovazione;
- un più proficuo rapporto e interazione tra sistema della ricerca e sistema produttivo.

Sui segnali positivi, peraltro è possibile innestare cambiamenti o perseguire linee di intervento che rafforzino le tendenze in atto. Le indagini Istat segnalano infatti che sotto il profilo dell'andamento dell'occupazione, il Mezzogiorno appare nell'ultimo biennio più dinamico, indicando che la vivacità di alcuni segmenti dell'economia meridionale si è di fatto riflessa in incremento di occupazione. Il moltiplicarsi di istanze da parte del privato sociale che esprime una notevole capacità progettuale e il riaccendersi di interesse per strategie imprenditoriali di alto profilo suggeriscono spazi per una strategia più ambiziosa che può partire da alcune condizioni di favore: in particolare sulla presenza di risorse umane a elevata formazione, centri di ricerca e università e sulla disponibilità di una forza lavoro ampia e più di un tempo disponibile a nuove modalità di rapporti di lavoro.

Punti di forza	Punti di debolezza
<p>Qualità e stratificazione di conoscenze ed abilità tecniche in forze di lavoro preparate ed esperte, nonché in risorse imprenditoriali (in particolare in alcuni settori e territori) vitali ed innovatrici.</p> <p>Preesistenze di rilievo nel campo dell'innovazione, dell'alta formazione e della ricerca scientifica e tecnologica.</p> <p>Dinamica demografica più accentuata rispetto al resto del Paese, in grado di garantire anche nel prossimo futuro una crescita dell'offerta di lavoro potenziale.</p> <p>Un capitale umano di lavoro manuale fortemente specializzato (lavorazione minerali non metalliferi oro, tessile calzature, meccanica), in gran parte operante nel sommerso e che costituisce comunque una grande riserva di produttività.</p> <p>Microprogettualità innovativa da parte di operatori del privato sociale</p>	<p>Elevati livelli di disoccupazione e modesti tassi di attività, che riguardano in modo particolare i giovani e le donne. Forte incidenza della disoccupazione di lungo periodo.</p> <p>Elevata incidenza dell'economia sommersa e del lavoro irregolare che inibisce i meccanismi di funzionamento del mercato del lavoro.</p> <p>Presenza di una quota strutturale della forza lavoro con un livello di scolarizzazione ancora basso.</p> <p>Modestia del livello dei servizi strategici per l'occupazione e le pari opportunità. Non adeguata qualità del sistema dell'istruzione e della formazione professionale.</p> <p>Scarsa propensione all'innovazione ed al trasferimento tecnologico del sistema produttivo meridionale, che penalizza i giovani in possesso di qualificazioni elevate e spinge all'emigrazione intellettuale. Scarse interrelazioni fra sistema della RS&T e mondo produttivo.</p> <p>Scarsa integrazione internazionale dei processi di alta formazione.</p> <p>Presenza di larghe aree di occupazione assistita soprattutto nel settore pubblico, che conferisce rigidità e scarsa produttività al sistema.</p>

Opportunità	Rischi
<p>Maturazione di nuovi processi di sviluppo e di innovazione nel Mezzogiorno, in particolare a livello locale.</p> <p>Emersione del lavoro specializzato e della riserva di produttività.</p> <p>Buone prospettive di crescita dei nuovi bacini d'impiego.</p> <p>Potenzialità di crescita dell'economia sociale derivante dalla crescente sensibilità per le tematiche di inclusione e di parità</p> <p>Tendenziale incremento della domanda di scambio culturale e di nuove metodologie di apprendimento nel contesto internazionale, specie in ambito mediterraneo ed europeo-orientale.</p> <p>Caratterizzazione degli immigrati come "agenti di sviluppo" nell'ambito di una politica di cooperazione e di integrazione transfrontaliera.</p>	<p>Rischio di perdita di competitività del sistema produttivo meridionale, a fronte dei processi di globalizzazione in atto, che in assenza di interventi rischia di riflettersi sui livelli occupazionali.</p> <p>Domanda di lavoro (in particolare per giovani al primo impiego) concentrata su qualifiche medio-basse, espressa da larghe parti del tessuto produttivo, che rischia di "spiazzare" le forze di lavoro più qualificate generate dalla qualificazione dei processi di istruzione.</p> <p>Migrazione del lavoro qualificato verso altre aree.</p> <p>Rischio che l'emersione avvenga solo lentamente e che l'insufficiente competitività spinga allo sfruttamento di fasce di lavoratori deboli.</p>

Strategia di asse

La definizione della strategia per le risorse umane si collega alla generale riflessione sul ruolo delle politiche nazionali e comunitarie derivante dall'esperienza dell'elevata disoccupazione europea. Questa riflessione si è orientata ad accettare un maggiore ruolo delle dinamiche di "mercato" anche per il funzionamento del mercato del lavoro, temperata da politiche di rafforzamento della posizione degli individui sul mercato e dall'accentuarsi del ruolo strategico dell'intervento pubblico sulla formazione del capitale umano. E' da questa riflessione più ampia che arriva la consapevolezza della priorità che nell'azione di politica economica va data alle politiche attive del lavoro, destinate a rafforzare la capacità delle persone di inserirsi nel mercato, e a prevenirne la disoccupazione di lunga durata, e alle politiche dell'istruzione e della formazione, destinate a rafforzare la capacità della forza lavoro di mantenere il ruolo di fattore strategico della crescita. Queste priorità informano le recenti tendenze delle politiche nazionali. Accanto alla realizzazione di queste linee generali, l'esperienza della passata programmazione e il rinnovato impegno del QCS a favore dello sviluppo, suggeriscono di prevedere politiche per le risorse umane in forte collegamento e integrazione con il complesso della strategia di sviluppo.

L'approccio strategico dell'asse è strettamente correlato e coerente con la Strategia europea per l'occupazione (SEE), con le Raccomandazioni della Commissione sulle politiche per l'impiego, con il PAN e con il Quadro di riferimento dell'Obiettivo 3. L'articolazione dell'asse in base ai « Policy field » previsti dal Regolamento del FSE permette che le priorità politiche della SEE siano "calate" nel contesto del Mezzogiorno.

Tale articolazione inoltre consente, grazie ad una chiara indicazione delle risorse allocate ad ogni specifico policy field, di verificare la coerenza della strategia del QCS con la SEE

(Strategia Europea per l'Occupazione) e con gli strumenti che discendono da questa. Le risorse finanziarie FSE dell'asse, al netto delle risorse dedicate esplicitamente agli interventi integrati in altri assi, saranno assegnate ai « policy field » secondo le seguenti percentuali globali indicative per il QCS:

	Globale	Nazionali	Regionali
• Policy field A	29,4%		41,5%
• Policy field B	4,8%		6,8%
• Policy field C	37,3%	71,6%	23,1%
• Policy field D	18,6%	18,4%	18,6%
• Policy field E	10%	10%	10%

Così come meglio specificato nel punto "Criteri e indirizzi per l'attuazione", l'integrazione dell'elemento "Risorse umane" nella strategia di sviluppo degli altri assi è ottenuta principalmente grazie alla previsione, in tali assi, di interventi del FSE dotati di adeguate risorse finanziarie.

Le percentuali sopra riportate vengono verificate, a livello di QCS, dal Comitato di Sorveglianza in due fasi successive, rispettivamente entro il 31.12.2003 e il 31.12.2005. Se in occasione delle verifiche, i dati reali dovessero discostarsi dalle indicazioni in maniera non superiore al 10% in più o in meno di ogni « policy field », tale scostamento non comporterà modifica del QCS.

L'approccio strategico privilegia le politiche attive del lavoro previste dal Policy field A. La scomposizione della ripartizione percentuale tra i programmi operativi regionali e gli interventi nazionali rende ancora più evidente l'importanza di questo policy field nel QCS e permette di verificare la coerenza della strategia scelta a livello di Paese, che ha riservato i finanziamenti più elevati agli interventi in materia di occupabilità. Particolare significato assume anche l'importanza del Policy field C che indica anche il rilievo delle azioni sui sistemi di formazione e istruzione in questo periodo di programmazione. Il 10% riservato al Policy field E traduce l'attenzione particolare attribuita alla disparità di genere che nel Mezzogiorno assume connotati particolarmente gravi.

Alcuni elementi strategici assumono un'importanza particolare. Si tratta principalmente delle **politiche attive e preventive della disoccupazione di lunga durata**. In particolare si tratta di costruire o potenziare la rete di servizi all'impiego, prevista dalla riforma delle funzioni in materia di collocamento e politiche attive del lavoro, per estendere l'ambito degli individui che possiedono le necessarie informazioni e possibilità per fruire delle occasioni lavorative esistenti e future, anche attraverso il sostegno a scelte di mobilità e con un'attenzione a che gli interventi (di servizio alla ricerca di lavoro, di orientamento, di ampliamento dei servizi di contesto, di indirizzo e specifici momenti formativi) siano mirati sulle specifiche esigenze degli individui, con particolare riguardo per la differenza di "genere" e di età.

Tale riforma permetterà il passaggio da un sistema che tratta lo stock di disoccupati di lunga durata a uno che attui un approccio preventivo alla disoccupazione di lunga durata assicurando il trattamento prima dei 12 mesi dall'inizio della disoccupazione nel caso degli adulti e prima dei sei mesi nel caso dei giovani con meno di 25 anni. L'approccio generale di politica attiva e preventiva terrà evidentemente conto della situazione peculiare del

Mezzogiorno indirizzandosi con efficacia allo stock di disoccupati di lunga durata di grandi dimensioni. **Al fine di assicurare il cambiamento di strategia in favore dell'approccio preventivo, una percentuale di risorse pari al 35% del policy field A è riservata agli interventi preventivi della disoccupazione di lunga durata.** Tale percentuale costituisce una quota minima che si spera di superare alla fine del periodo di programmazione.

Interventi ugualmente di estrema importanza saranno quelli relativi al sistema di formazione professionale, alla Società dell'Informazione, al sostegno alla creazione di impresa (con una particolare attenzione ai giovani e alle donne), alla riduzione del tasso di « drop out » e all'applicazione del principio di pari opportunità tra uomini e donne.

Alla luce dell'esperienza passata, le **politiche di formazione** per risultare efficaci devono trovare una diretta finalizzazione alle necessità della domanda attuale o prospettica. Ciò richiede in primo luogo sia il rafforzamento di strumenti e interventi che riducano il fenomeno della dispersione e dell'esclusione socio-culturale, sia il rafforzamento e lo sviluppo della qualità dell'istruzione e della formazione attraverso interventi di sostegno all'innovazione dei contenuti didattici che tengano anche conto dell'accresciuta necessità di competenze trasversali (linguistiche, informatiche e computazionali) collegata al tendenziale incremento dei settori terziari e di rafforzamento della funzionalità dei sistemi dal punto di vista delle risorse sia umane che strutturali. I due sistemi (dell'istruzione e della formazione) necessitano di un coordinato intervento di integrazione finalizzato in primo luogo a un più ampio ed efficace raggiungimento dell'utenza e a migliorarne il collegamento con il mondo del lavoro. A questo riguardo è possibile intervenire attraverso l'effettiva implementazione di percorsi di alternanza tra istruzione o formazione e lavoro utilizzando l'occasione fornita dalla recente introduzione dell'obbligo formativo a 18 anni e del rafforzamento dei contenuti formativi del canale dell'apprendistato, uno strumento che potrebbe essere progressivamente ampliato nelle regioni meridionali contestualmente all'emersione dell'occupazione sommersa. Il potenziamento della filiera della formazione integrata superiore è un'ulteriore occasione di indirizzare l'intervento formativo alla creazione di qualifiche medio-alte dirette al sistema delle imprese.

Nel breve periodo, gli interventi diretti alla rivalutazione del potenziale produttivo delle risorse umane potranno accrescere la propria efficacia raccordandosi direttamente agli interventi volti alla promozione di sviluppo locale, mediante dei veri e propri patti formativi territoriali anche nel quadro di interventi di programmazione negoziata, e attraverso azioni finalizzate ad attrarre progressivamente verso il mercato regolare quote significative del lavoro sommerso. L'attrazione del lavoro sommerso verso condizioni di regolarità dipende in misura determinante dalle prospettive di profitto delle imprese, tuttavia il processo può essere rafforzato da un'attenta disseminazione di conoscenza degli strumenti per l'emersione, dalla promozione di programmi per la valorizzazione professionale ed integrazione degli immigrati, di iniziative per la creazione d'impresa, dalla disponibilità di risorse per la qualificazione dei lavoratori e dei piccoli imprenditori.

Elemento cruciale per l'effettiva implementazione di questi interventi è una linea di azione volta a dotare le risorse umane impiegate nelle Amministrazioni centrali, regionali e locali delle competenze, della flessibilità di interazione, della capacità di programmazione, progettazione, implementazione, monitoraggio e valutazione delle proprie attività al fine di fornire servizi rispondenti alle necessità di cittadini, imprese e altre amministrazioni.

Un ambito privilegiato è dedicato agli interventi tesi a valorizzare e incrementare l'occupazione femminile, sia attraverso la costituzione di punti preferenziali per l'indirizzo delle donne, di azioni dirette a facilitare l'entrata e la permanenza sul mercato del lavoro e iniziative per la consulenza alle imprese nell'utilizzo di modalità organizzative compatibili con la conciliazione tra lavoro e vita familiare, sia mediante la creazione di una rete di servizi a sostegno della famiglia, in particolare per la cura dell'infanzia e l'assistenza agli anziani.

Ulteriori interventi mirano a contrastare le aree di emarginazione e di esclusione sociale e culturale attraverso iniziative (oltreché di riduzione della dispersione scolastica e formativa, di lotta all'analfabetismo di ritorno, di offerta di percorsi integrati di orientamento, di capacità di autopromozione, di creazione di nuove opportunità di impiego, di promozione di imprese sociali, ecc.) a favore degli individui che attualmente risultano emarginati o esclusi e di quelli, soprattutto giovani e giovanissimi, che vivono in contesti o in condizioni che ne potrebbero determinare l'emarginazione o l'esclusione futura. In questo ambito appare utile promuovere e consolidare all'interno del tessuto locale nuove iniziative imprenditoriali nell'area dell'economia sociale, attraverso l'integrazione tra pubblico, privato e privato sociale.

Per quanto riguarda il **settore della ricerca**, il QCS mira a esplicitare la funzione strategica di connessione e integrazione fra il sistema nazionale e il sistema regionale, anche con riguardo ai collegamenti internazionali, non solo valorizzando le eccellenze, ma sostenendo, precipuamente, la crescita armonica del sistema nazionale della RS&T e delle Regioni del Mezzogiorno.

La strategia di sviluppo punta quindi, in via prioritaria, a promuovere, stimolare e soddisfare la domanda di innovazione delle imprese e dei sistemi produttivi locali, a espandere la dotazione e la qualità delle risorse umane, attivando reali processi di valorizzazione, trasferimento e diffusione delle conoscenze. Centrale quindi diviene una duplice funzione di raccordo: tra ambiente socioeconomico e impresa e tra questa e sistema scientifico e tecnologico.

La strategia di trasferimento/sviluppo dell'innovazione non si limita ai soli aspetti tecnologici (sul prodotto e sul processo), ma si propone anche di sviluppare standard adeguati di innovazione di mercato e organizzativa, con specifico riferimento alla situazione delle PMI del Mezzogiorno, attraverso tutti gli interventi (inclusi quelli di natura incrementale) che consentono di accrescere e migliorare la produttività e la competitività sui mercati.

Si tratta quindi di sviluppare capacità autonoma di domanda di innovazione e di ricerca nonché di attivare e/o consolidare iniziative di trasferimento e diffusione della ricerca scientifica e tecnologica verso il sistema delle imprese meridionali.

* * *

Obiettivo globale dell'Asse è:

« Indurre nuove occasioni di sviluppo espandendo la dotazione, la disponibilità e la qualità delle risorse umane. Far crescere il contenuto scientifico-tecnologico delle produzioni meridionali; rafforzare la rete dei centri di competenza del Mezzogiorno e valorizzare i

collegamenti tra sottosistema scientifico ed imprenditoriale. Ridurre i tassi di disoccupazione, accrescere la partecipazione al mercato del lavoro e l'emersione delle attività informali (e quindi la loro produttività), valorizzare le risorse femminili, favorire i processi di recupero della fiducia e benessere sociale e ridurre la marginalità sociale. »

La capacità della strategia relativa all'Asse delle risorse umane di incidere (più o meno intensamente) sulle "variabili di rottura" identificate nell'ambito della nuova programmazione, viene riportata nel prospetto che segue. In esso vengono inoltre identificati i canali sia diretti, che indiretti, attraverso i quali la strategia d'intervento delineata nell'ambito di quest'Asse appare in grado di produrre un impatto sulle "variabili di rottura".

Variabili di rottura	Indicatore	Intensità	Canale di impatto della strategia
Capacità di esportare	Esportazioni/PIL	**	Aumento delle qualifiche dei lavoratori; sostegno all'imprenditorialità; aumento della propensione all'innovazione tecnologica; rafforzamento del sistema della ricerca scientifica e tecnologica e sua integrazione nelle reti internazionali.
Grado di indipendenza economica	Importazioni nette/PIL	*	Aumento delle qualifiche dei lavoratori; aumento della propensione all'innovazione tecnologica; rafforzamento del sistema della ricerca scientifica e tecnologica e sua integrazione nelle reti internazionali.
Capacità di attrazione di consumi turistici	Presenze turistiche per abitante	**	Aumento delle qualifiche dei lavoratori; sostegno all'imprenditorialità; aumento dell'innovazione nella valorizzazione delle risorse naturali e storico-culturali
Intensità di accumulazione del capitale	Investimenti fissi lordi/PIL	*	Aumento della propensione all'innovazione tecnologica.
Capacità di attrazione di investimenti esteri	Investimenti diretti dall'estero/ Investimenti fissi lordi	**	Aumento delle qualifiche dei lavoratori; rafforzamento del sistema della ricerca scientifica e tecnologica e sua integrazione nelle reti internazionali; miglioramento dell'efficienza e della capacità di gestione della P.A.
Partecipazione della popolazione al mercato del lavoro	Tasso di attività	***	Aumento dell'informazione disponibile sul mercato del lavoro; aumento delle politiche attive del lavoro; miglioramento del sistema formativo e scolastico; sostegno all'occupabilità femminile; sostegno all'imprenditorialità.
Capacità di offrire lavoro regolare	Occupati Irregolari/ Totale Occupati	*	Sostegno all'emersione ed alla regolarizzazione dei lavoratori impegnati in attività non regolari.
Capacità di sviluppo dei servizi sociali	Indice di occupazione sociale	**	Aumento delle qualifiche dei lavoratori; sostegno all'imprenditorialità; sostegno dell'economia sociale; sostegno all'occupabilità femminile.
Capacità innovativa	Indice di specializzazione tecnologica (ITS)	***	Aumento delle qualifiche dei lavoratori; aumento della propensione all'innovazione tecnologica; rafforzamento del sistema della ricerca scientifica e tecnologica e sua integrazione nelle reti internazionali.
Capacità di sviluppo dei servizi alle imprese	Occupati nei servizi finanziari, alle imprese e alle persone/ Totale occupati nei servizi	*	Aumento delle competenze funzionali allo sviluppo nella P.A. e nelle organizzazioni che rappresentano le parti sociali; sostegno all'imprenditorialità; aumento delle qualifiche dei lavoratori.

Capacità di esportare prodotti ad elevata o crescente produttività	Indice di specializzazione in prodotti selezionati	**	Aumento delle qualifiche dei lavoratori; aumento della propensione all'innovazione tecnologica; rafforzamento del sistema della ricerca scientifica e tecnologica e sua integrazione nelle reti internazionali.
Capacità di finanziamento	Differenziale tassi di interesse sugli impieghi con il Centro Nord	*	Aumento delle competenze professionali nel settore finanziario
Condizioni di legalità e coesione sociale	Indice di criminalità	***	Aumento delle competenze funzionali allo sviluppo nella P.A., aumento dell'informazione disponibile sul mercato del lavoro; diminuzione della dispersione scolastica; miglioramento del sistema formativo e scolastico; sostegno all'integrazione sociale dei gruppi svantaggiati; aumento dell'offerta di servizi sociali; sostegno all'occupabilità femminile.

Quantificazione degli obiettivi specifici

La struttura della strategia dell'Asse adotta l'articolazione in obiettivi specifici per i cinque « policy field » del FSE, definita nel Quadro di riferimento per le Risorse Umane, anche al fine di favorire il confronto e il monitoraggio di linee di intervento comuni all'intero territorio nazionale e ulteriori obiettivi specifici per il settore della ricerca. Nella definizione delle linee di intervento e delle motivazioni degli obiettivi comuni del quadro di riferimento per le risorse umane vengono tuttavia esplicitate anche alcune specificità ed esigenze dell'obiettivo 1 emerse dall'analisi e dal confronto con il partenariato. I « policy field » e i rispettivi obiettivi specifici sono:

Policy Field A

Sviluppo e promozione di politiche attive del mercato del lavoro per combattere e prevenire la disoccupazione, evitare a donne e uomini la disoccupazione di lunga durata, agevolare il reinserimento nel mercato del lavoro e sostenere il reinserimento nella vita professionale dei giovani e di coloro, uomini e donne, che si reinseriscono nel mercato del lavoro.

A.1. Prevenzione della disoccupazione di giovani e adulti

A.2. Inserimento e reinserimento dei disoccupati di lunga durata

Policy Field B

Promozione di pari opportunità per tutti nell'accesso al mercato del lavoro, con particolare attenzione per le persone che rischiano l'esclusione sociale

B.1. Favorire il primo inserimento lavorativo o il reinserimento di soggetti a rischio di esclusione sociale

Policy Field C

Promozione e miglioramento: della formazione professionale, dell'istruzione, dell'orientamento, nell'ambito di una politica di apprendimento nell'intero arco della vita, al fine di: agevolare e migliorare l'accesso e l'integrazione nel mercato del lavoro, migliorare e sostenere l'occupabilità e promuovere la mobilità professionale.

C.1. Adeguare il sistema della formazione professionale e dell'istruzione

C.2. Promuovere un'offerta adeguata di formazione superiore e universitaria

C.3. Promuovere l'istruzione e la formazione permanente

Policy Field D

Promozione di una forza lavoro competente, qualificata e adattabile, dell'innovazione e dell'adattabilità nell'organizzazione del lavoro, dello sviluppo dello spirito imprenditoriale, di condizioni che agevolino la creazione di posti di lavoro nonché della qualificazione e del rafforzamento del potenziale umano nella ricerca, nella scienza e nella tecnologia

D.1 Sostenere le politiche di rimodulazione degli orari e di flessibilizzazione del mercato del lavoro e sviluppare la formazione continua con priorità alle PMI

D.2 Sostenere l'imprenditorialità in particolare nei nuovi bacini di impiego e l'emersione del lavoro non regolare

D.3 Sviluppare il potenziale umano nei settori della ricerca e dello sviluppo tecnologico

Policy Field E

Misure specifiche intese a migliorare l'accesso e la partecipazione delle donne al mercato del lavoro compreso lo sviluppo delle carriere e l'accesso a nuove opportunità di lavoro e alle attività imprenditoriali, e a ridurre la segregazione, verticale e orizzontale, fondata sul sesso nel mercato del lavoro.

E.1 Accrescere la partecipazione e rafforzare la posizione delle donne nel mercato del lavoro

Ricerca e sviluppo tecnologico

Rafforzare il sistema della ricerca scientifico-tecnologica del Mezzogiorno, migliorando i collegamenti tra i sottosistemi scientifici ed il sistema imprenditoriale, anche con la finalità di promuovere il trasferimento tecnologico, la nascita di imprese sulla "frontiera" e l'attrazione di insediamenti high-tech.

Rafforzare e migliorare il sistema dell'alta formazione meridionale, generare nuovo capitale umano qualificato, anche per rafforzare le relazioni con i Paesi del Mediterraneo.

Accrescere la propensione all'innovazione di prodotto, di processo ed organizzativa delle imprese meridionali.

Inserire la comunità scientifica meridionale in reti di cooperazione internazionale.

Promuovere la ricerca e l'innovazione in settori strategici del Mezzogiorno (beni culturali, ambientali, agro-industria e trasporti).

Promuovere e soddisfare la domanda di innovazione dei soggetti collettivi (enti locali, sovrintendenze, Camere di Commercio, ecc.) del Mezzogiorno.

Agli obiettivi specifici dell'Asse sono associati gli indicatori di contesto presentati nella tabella inserita al termine della descrizione dell'Asse. Tra i possibili indicatori rappresentativi degli effetti della strategia dell'Asse, quelli individuati sono quelli che, allo stato attuale, meglio soddisfano i requisiti di disponibilità da fonti ufficiali, aggiornabilità su base annuale e disaggregabilità a livello regionale, requisiti necessari per assicurare un monitoraggio sistematico degli effetti del QCS. Per ogni indicatore si forniscono indicazioni relative alla fonte, all'anno di riferimento e ai valori dei più recenti dati disponibili e, per una buona parte di essi, al target che si prevede di raggiungere entro il 2006. La quantificazione dei target è coerente con l'impatto macroeconomico del piano, così come rappresentato dalle simulazioni relative al percorso di crescita, contenute nel documento di valutazione ex-ante.

Per gli indicatori III-6 (Differenza tra il tasso di occupazione maschile e tasso di occupazione femminile) e III-7 (Differenza tra tasso di attività maschile e tasso di attività femminile), i dati relativi alla situazione di partenza sono quelli delle statistiche ufficiali (riferimento alla popolazione di età superiore ai 15 anni), mentre quelli relativi ai target sono basati su simulazioni effettuate per il modello (riferimento alla popolazione di età 15-70 anni). La differenza più significativa, di circa un punto percentuale, tra i due valori si rileva per l'indicatore III-6, per il quale per il 1999 il dato (ISTAT) relativo alla popolazione con più di 15 anni è pari a 30,8, mentre il dato simulato relativo alla popolazione nella fascia di età 15-70 è pari a 31,9.

Linee di intervento

Per quanto riguarda le azioni cofinanziate dal FSE, di seguito ne vengono indicate le principali motivazioni e le linee generali di intervento. Queste rappresentano le articolazioni tematiche degli obiettivi specifici e costituiscono l'impianto del quale i programmi operativi potranno avvalersi per l'attuazione. Esse sono numerate in modo da poter essere ricondotte facilmente all'obiettivo specifico e al « policy field » di riferimento.

Policy field A

La promozione di politiche attive del lavoro e preventive della disoccupazione si inquadra all'interno della più generale strategia europea dell'occupazione e ha ricevuto elevatissima priorità nel PAN 1999 dell'Italia, che si è impegnata ad intervenire a favore dei giovani entro i primi sei mesi di ricerca di lavoro e a favore degli adulti entro i primi dodici, ridisegnando le politiche del lavoro al fine di impedire che lo stato di disoccupazione si prolunghi comportando un deterioramento del capitale umano e un progressivo estraniamento dal mercato. Questo impegno deve trovare riscontro anche nelle Regioni del Mezzogiorno, dove tuttavia rimane necessario anche indirizzarsi verso il disegno di programmi efficaci di

inserimento e reinserimento per i disoccupati di lunga durata che ancora rappresentano circa i due terzi della disoccupazione esplicita dell'area. Le politiche attive sono inoltre un meccanismo efficace per promuovere la parità di genere poiché si dirigono in particolare agli individui che hanno legami più tenui con il mercato del lavoro e quindi a un gruppo sociale composto largamente da donne.

A.1.1. Servizi per l'impiego e

A.1.2. prevenzione della disoccupazione di lunga durata

La difficoltà degli individui a muoversi sul mercato del lavoro è indirettamente documentata dal grande peso che hanno i canali informali di ricerca di lavoro che hanno lo svantaggio di funzionare solo localmente e escludere gli individui meno socializzati, in particolare le donne. I tempi di ricerca di lavoro si allungano quindi anche per carenza di informazione sulle occasioni di lavoro, sulle modalità contrattuali disponibili, sulle occasioni formative. La mancanza di servizi all'impiego per le persone in cerca di lavoro è di ostacolo a che l'area si avvantaggi pienamente delle modificazioni legislative di flessibilità introdotte negli anni recenti dalla legislazione e dalla contrattazione collettiva, indebolisce la capacità contrattuale degli individui, riduce complessivamente la trasparenza con cui i lavoratori sono allocati ai posti di lavoro, aumenta i fenomeni di scoraggiamento. L'assenza di servizi per chi è alla ricerca di lavoro inibisce anche la capacità dell'operatore pubblico nel disegnare interventi di politica attiva efficaci, poiché alla scarsa conoscenza da parte dei disoccupati del mercato del lavoro associa una scarsa conoscenza da parte dell'operatore pubblico dei disoccupati, delle loro caratteristiche e necessità. La messa in opera di servizi per l'impiego è pertanto un presupposto irrinunciabile per un contrasto precoce della disoccupazione da realizzarsi attraverso un'attenta diffusione di informazione, di attivazione di esperienze lavorative e di indirizzo a specifici percorsi formativi.

A.2.1. Inserimento e reinserimento dei disoccupati di lunga durata

Nel Mezzogiorno i disoccupati di lunga durata costituiscono la quota prevalente della disoccupazione segnalata dalle indagini statistiche, ma non rappresentano un insieme omogeneo, poiché esso include, accanto a una più modesta quota di individui che hanno ricevuto sostegno al reddito, una larga maggioranza di individui, giovani e adulti, che non hanno mai avuto un'esperienza di lavoro significativa, né goduto di sussidi; l'incidenza della disoccupazione di lunga durata, inoltre è massima tra le donne (il 68,5 per cento delle donne in cerca di lavoro lo sono da oltre 12 mesi). Anche il contrasto della disoccupazione di lunga durata potrà essere più efficace con l'attuazione dei servizi per l'impiego, soprattutto laddove è necessario riavvicinare gli individui al mercato attraverso un orientamento personalizzato. In generale, soprattutto per gli individui più giovani, il tipo di politiche da attuare potrà essere molto simile rispetto a quelle indirizzate per la prevenzione della disoccupazione di lunga durata con una particolare attenzione, tuttavia, all'elemento motivazionale nel caso di individui che da molto tempo sono lontani dal mercato. Per quanto riguarda l'inserimento e reinserimento delle donne si dovrà prestare particolare attenzione all'individuazione delle cause che allungano i tempi di ricerca del lavoro. In generale, si dovrà operare sul piano della rimotivazione, in direzione della conciliabilità tra vita di lavoro e vita familiare e per l'accrescimento dell'occupabilità femminile attraverso strumenti di politica attiva del lavoro ripensate alla luce delle specificità di genere.

Per quanto attiene le modalità di realizzazione delle specifiche attività sia per le attività preventive, sia per quelle curative della disoccupazione (orientamento, formazione, work experience ecc.), si farà riferimento a due possibili approcci:

Percorsi integrati: nel primo caso si fa riferimento all'approccio integrato (che è quello che maggiormente caratterizza la strategia preventiva dell'asse A) e che dal punto di vista del destinatario si sostanzia in una molteplicità di azioni diverse e complementari che insieme concorrono a fornire risposte ai diversi bisogni che determinano o possono determinare il suo stato di disoccupazione. La personalizzazione del percorso conferisce alla strategia carattere di flessibilità: il destinatario sulla base di una preventiva analisi diagnostica intraprende un percorso sulla base delle sue esigenze. Ciò può significare anche prevedere l'affidamento ad un unico organismo dell'intero percorso, con il relativo finanziamento, che potrà realizzarlo attraverso la rete delle risorse esistenti al livello locale.

Attività singole: in tal caso si realizzeranno specifiche attività come risposta puntuale a specifici bisogni dei target di riferimento.

Policy field B

B.1.1. Inserimento lavorativo e reinserimento di gruppi svantaggiati

L'obiettivo di recupero della coesione sociale, che il QCS associa all'obiettivo della crescita, implica come obiettivo intermedio l'incremento dell'azione a favore dei gruppi svantaggiati (per motivi di contesto qual è la vita nelle aree degradate, per motivi economici quali la povertà, per motivi individuali quali l'handicap, la tossicodipendenza). In questo ambito vi è l'opportunità di sostenere la capacità progettuale del terzo settore che mostra una crescente vivacità. Se sfruttare le opportunità di nuova occupazione che la crescita dell'economia sociale consente non appare la condizione risolutiva della disoccupazione meridionale, il miglioramento del contesto socio-economico e l'azione contro l'area di degrado sociale che si accompagna alla marginalità appare una delle pre-condizioni per un obiettivo di sviluppo equilibrato. Altrettanto importante è il sostegno formativo alla popolazione immigrata allo scopo di attenuare il clima di contrasto interculturale generato da politiche non inclusive e per valorizzarne le potenzialità professionali.

Nell'ambito delle politiche di inclusione, un'importanza particolare va riconosciuta all'allargamento del partenariato a livello locale. A questo fine, appare essenziale riuscire a realizzare azioni avvalendosi delle ONG, imprese sociali, cooperative di solidarietà sociale operanti sul territorio. L'art.4 del Regolamento (CE) n. 1784/1999 prevede a questi fini lo strumento dei "piccoli sussidi". Il ricorso a tale strumento va previsto ove possibile e opportuno.

Policy field C

« Costruire » la qualità dell'offerta formativa e di istruzione nelle Regioni del sud costituisce un obiettivo destinato a fornire una risposta forte alle Raccomandazioni del Consiglio di Helsinki, in particolare nelle aree dove l'offerta stessa si è caratterizzata per particolari disomogeneità, disaggregazione e scarso collegamento dal mercato del lavoro, con cause dei principali fenomeni di dispersione.

C.1.1. Adeguamento del sistema della formazione professionale e dell'istruzione

E' funzionale a interventi efficaci l'obiettivo di qualificare i sistemi dell'educazione e della formazione e di garantire la qualità dell'offerta in termini di risorse umane, processi e strutture (attraverso: l'innovazione di obiettivi, contenuti e metodologie dell'educazione e della formazione e il sostegno alla funzionalità dei sistemi; l'ampliamento e l'innovazione delle competenze, in funzione della transizione dall'educazione/formazione alla vita attiva, della adattabilità, della mobilità e della flessibilità; il miglioramento della qualità delle strutture, infrastrutture tecnologiche e servizi di sostegno ai sistemi dell'istruzione e della formazione; l'adeguamento delle sedi formative a standard predeterminati nell'ambito del costituendo sistema di accreditamento, un'attenta analisi dei fabbisogni - da realizzare attraverso la prosecuzione e la specificazione ai livelli locali e settoriali dei dispositivi nazionali sperimentati nella programmazione attuale; l'utilizzo di modalità competitive nella selezione degli operatori chiamati a soddisfare i fabbisogni individuati).

Le caratteristiche innovative delle modalità d'intervento e di sistema possono essere sintetizzate come segue:

- rafforzamento della dimensione **preventiva** degli interventi mirati a costituire le condizioni dell'occupabilità con particolare riguardo alla qualità e all'innovazione del sistema dell'istruzione, alla lotta alla dispersione scolastica ed al disagio socio-culturale, e all'integrazione tra sistemi dell'educazione e del mondo del lavoro, anche nel quadro complessivo dello sviluppo della società dell'informazione e della comunicazione. In questo quadro, nel contesto strategico delineato nella descrizione dell'Asse VI, assume particolare rilievo l'organizzazione in reti funzionali delle risorse infrastrutturali acquisite all'interno dei Programmi dai sistemi dell'educazione e della formazione;
- sviluppo di dispositivi e modelli destinati ad innovare ed indirizzare l'offerta formativa attraverso la previsione dei fabbisogni delle imprese e dei territori (verso le esigenze specifiche dei settori e delle tipologie di impresa che più possono concorrere all'accelerazione dello sviluppo) , l'erogazione, il monitoraggio e la valutazione di un'offerta "di qualità" per quanto concerne i soggetti erogatori, le strategie, i contenuti, i metodi ed i sussidi della formazione;
- estensione e rafforzamento di filiere formative integrate (scuola, formazione professionale, università, impresa), basate sugli output della rilevazione previsiva dei fabbisogni, caratterizzate dalla operatività dei dispositivi di certificazione e reciproco riconoscimento dei crediti, nonché destinate a ricondurre a sistema – anche per esigenze di leggibilità da parte degli utenti – gli attuali segmenti di formazione post-diploma di lunga durata (da 1 a 2 anni);
- rafforzamento della formazione lungo l'intero arco della vita, attraverso la creazione di un nuovo segmento integrato (scuola e formazione regionale): l'educazione degli adulti, destinato a prendere in carico i progetti individuali dei lavoratori/cittadini , siano essi di recupero delle abilità scolari, siano essi di rafforzamento/riconversione di abilità professionali o culturali, ed a flessibilizzare profondamente le modalità di gestione e fruizione della formazione.

C.1.2. Prevenzione della dispersione scolastica e formativa

La capacità degli individui di apprendere nuove competenze e di adattarsi ai mutamenti richiesti dal mercato appare dipendere fortemente dal loro possesso di una buona istruzione di base e un sufficiente bagaglio di competenze trasversali. Le economie più sviluppate conoscono tutti elevati livelli di scolarizzazione di base. Alla maggiore scolarità sono legate maggiori opportunità per l'inserimento lavorativo o per ulteriori percorsi formativi. Un aumento della partecipazione ad attività formative appare funzionale a contenere il fenomeno della criminalità giovanile. In considerazione della capillare presenza delle istituzioni scolastiche sul territorio, il Programma ritiene che l'utilizzo del canale scolastico e delle strutture scolastiche rappresenti uno degli strumenti più efficaci per elevare il livello del capitale umano dell'area e di garantire, in particolare ai giovani, di conseguire un adeguato livello di formazione iniziale "lunga". Al tempo stesso, in ragione della entrata in vigore di dispositivi destinati ad innovare e qualificare l'offerta di formazione professionale (accreditamento, trasformazione degli enti in agenzie, formazione dei formatori, ecc.), è prevedibile ed auspicabile la progressiva scomparsa di alcuni effetti perversi del sistema, tra i quali la permanenza degli allievi ai corsi di formazione professionale per motivi anche estrinseci all'apprendimento ed alla qualificazione. Tale progressiva scomparsa, al fianco della corrispettiva entrata in vigore ed a regime del nuovo obbligo formativo, prefigura il rischio, anche nei percorsi della formazione professionale, di un problema dispersione, da controllare e contrastare con opportune misure di sensibilizzazione, accompagnamento, assistenza socio-pedagogica.

C.2.1. Formazione superiore e universitaria

La moltiplicazione dei percorsi di formazione superiore e la prospettiva che a questi possano in futuro accedere, accanto ai giovani anche gli adulti che modificano i propri percorsi di carriera, suggeriscono di rafforzare l'impegno recente in questa direzione.

C.3.1. Istruzione e formazione permanente

Nell'attuale contesto nel Mezzogiorno, il ritardo nella scolarizzazione del passato si manifesta ancora in un difetto di formazione della popolazione adulta che è in molte circostanze all'origine di una scarsa partecipazione al mercato del lavoro e/o del permanere all'interno dell'occupazione irregolare, ne deriva pertanto, nel percorso di promozione della istruzione e formazione permanente, la necessità di promuovere il recupero di formazione e di istruzione, al fine di consentire, indipendentemente dalla propria condizione lavorativa, il recupero di un titolo di studio o di una qualifica.

Policy field D

D.1.1. Sviluppo della competitività delle imprese pubbliche e private con priorità alle PMI

Il Mezzogiorno mostra, come noto, un'elevata quota di lavoro autonomo, ma un'inferiore presenza di densità d'impresa (in particolare di medie dimensioni). La diffusione delle imprese e dei sistemi di impresa rappresenta uno dei più importanti punti di forza per l'Italia e uno dei principali vettori per la creazione di nuova occupazione. Il programma è complessivamente orientato a favorire l'attività e la crescita dell'impresa attraverso interventi

di contesto e sostegno diretto all'attività economica, ma può fornire un contributo significativo sostenendo le imprese nel disegno dell'organizzazione del lavoro e nella conciliazione tra esigenze del lavoro e esigenze della produzione. In quest'ottica, la promozione delle qualifiche dei lavoratori attraverso interventi di formazione continua è funzionale sia ad accrescere la competitività delle imprese, sia a rafforzare i percorsi professionali individuali.

D.1.2. Adeguamento delle competenze della Pubblica Amministrazione

In stretto collegamento con la generale necessità di ottenere maggiori competenze funzionali allo sviluppo, emerge dall'analisi che un indubbio punto di debolezza si riscontra nella scarsa capacità delle Amministrazioni di implementare, disegnare e valutare le politiche pubbliche e nella debole presenza di capacità di progettazione. Queste competenze appaiono tuttavia indispensabili per garantire che tutti gli obiettivi del Programma si traducano in effettive linee di intervento. La crescente integrazione nei contesti internazionali delle imprese e la stessa attuazione dei trattati della UE richiedono inoltre alle amministrazioni crescenti competenze specifiche alla gestione e all'accompagnamento di questi processi. L'importanza delle tematiche di parità, e soprattutto la loro funzionalità allo sviluppo, è ancora poco diffusa nell'operatore pubblico che ha in questo campo delicati compiti di programmazione. Ne deriva una forte necessità di adeguamento nella gestione dei processi formativi finalizzati a funzionari pubblici, anche innovando i relativi processi formativi.

D.2.1. Sviluppo e consolidamento dell'imprenditorialità con priorità ai nuovi bacini d'impiego

D.2.2. e sostegno al lavoro regolare e all'emersione delle attività non regolari

Il sostegno e la promozione di vocazioni imprenditoriali che per difficoltà di contesto potrebbero essere prematuramente scoraggiate è un obiettivo importante della politica di sviluppo. L'azione a favore della creazione di impresa e alla autoimprenditorialità è inoltre funzionale alla diffusione della fiducia nei meccanismi competitivi di mercato e nell'esercizio produttivo delle capacità individuali. L'esistenza di potenzialità non sfruttate in settori a domanda ancora limitata suggerisce che in molti casi l'azione di policy può innescare processi virtuosi in particolare nel caso delle potenzialità femminili che pur in presenza di capacità ed abilità incontrano maggiori ostacoli.

La capacità del sistema di offrire lavoro regolare a più elevata produttività e ad adottare forme organizzative funzionali alla crescita delle imprese e al miglioramento dei percorsi di carriera individuali è limitata dalla tendenza all'utilizzo di occupazione sommersa da parte sia delle imprese regolari, sia da quelle completamente sommerse. Il permanere nella condizione di non piena legalità è, infatti, un freno alla capacità di crescita delle imprese esistenti e impedisce il loro irrobustirsi sui mercati, poiché ne inibisce l'esposizione diretta alle nuove occasioni di profitto. Ne consegue che è opportuno qualificare gli interventi con un'attenzione particolare alle operazioni che possono indurre, accanto alla nascita di nuove imprese, gli imprenditori sommersi a intraprendere percorsi di regolarizzazione della propria attività (sostegno alla creazione di micro-impresa, consulenza alla conoscenza della normativa fiscale, del lavoro, della sicurezza, all'utilizzo di strumenti per l'emersione; predisposizione di formazione per gli imprenditori). Le circoscritte, ma significative, esperienze fatte nell'ambito dei programmi per l'imprenditoria giovanile indicano che, accanto agli incentivi e alle esigenze formative, le vocazioni d'impresa emergenti richiedono anche accesso a servizi reali

e di consulenza che potrebbero essere estesi con le opportune modalità anche alle attività e alle energie imprenditoriali che abbandonano le condizioni di irregolarità. Le modalità con cui le imprese ricorrono al sommerso appare disomogeneo a seconda del territorio, del settore, del punto della filiera in cui opera l'impresa. L'intervento diretto o di accompagnamento per l'emersione necessita pertanto di un impegno di studio e ascolto del territorio, a sostegno funzionale anche di iniziative previste in altri punti del programma. La questione del sommerso si intreccia notevolmente con la questione del non-lavoro femminile e del lavoro femminile nascosto o anch'esso sommerso. Da analisi preliminari appaiono spazi per far emergere il lavoro di cura e favorirne così la qualificazione attraverso strumenti di sostegno della domanda; maggiori informazioni sulle opportunità e utilizzo di strumenti aperti (come la consulenza itinerante o a sportello) appaiono idonei sia a attrarre verso la regolarità piccole iniziative di impresa, sia a prestare sostegno all'impresa femminile.

D.3.1. Miglioramento delle risorse umane nel settore della Ricerca e Sviluppo tecnologico

L'analisi ha indicato che mediamente il tessuto produttivo meridionale mostra scarsa tendenza all'utilizzo di innovazione, peraltro dove sono state realizzate sinergie tra alta formazione o ricerca applicata e imprese, queste esperienze, ancorché circoscritte, sono risultate fruttuose. Nel medio-lungo periodo, la capacità dell'area di creare autonomamente sviluppo dipenderà dalla disponibilità di elevato capitale umano dedicato a introdurre innovazione, questa a sua volta dipenderà dalla disponibilità nell'area di un certo numero di punti di eccellenza capaci di attrarre operatori della ricerca anche dal contesto internazionale. Obiettivo del Programma è quindi rafforzare questa particolare filiera della conoscenza a livelli elevati ed intermedi in stretto collegamento con le iniziative previste nell'Asse IV, in particolare con riferimento agli aspetti della ricerca industriale e alla promozione della diffusione e trasferimento dell'innovazione. Molte iniziative finanziate in quest'ambito sono meglio specificate nel punto esplicitamente dedicato alla ricerca (cfr. oltre).

Policy field E

E.1.1. Promozione della partecipazione femminile al mercato del lavoro

Le donne incontrano nel Mezzogiorno difficoltà nel mercato del lavoro che sembrano largamente dipendere anche dalla carenza di politiche di parità e di attenzione all'impatto di genere delle scelte pubbliche. Hanno certamente tassi di disoccupazione elevatissimi che si uniscono a tassi di partecipazione molto bassi anche nelle classi di età giovanili, ma nelle situazioni di impiego si mostrano una componente della forza di lavoro particolarmente adattabile (sono sovrarappresentate nell'economia sommersa e nelle condizioni meno stabili, mostrano maggiore disponibilità all'occupazione a tempo parziale). Va considerato, inoltre, che - pur in una situazione di sostanziale parità nella frequenza dei percorsi e nel successo scolastico specifico - esiste un disequilibrio nelle possibilità di ingresso delle donne in professionalità ed occupazioni considerate prevalentemente maschili, che rappresentano, di regola, i settori di maggior prestigio nel mondo del lavoro. Le organizzazioni sociali ed economiche più sviluppate e coese mostrano tutte elevati livelli di occupazione femminile; il modello di sviluppo su cui è indirizzato il Programma costituisce un'occasione di valorizzazione della risorsa femminile a patto che venga rafforzato il carattere di parità dell'intero intervento anche attraverso la previsione di ambiti di azione specifici. Tali azioni saranno finalizzate a facilitare l'ingresso e la permanenza nel mercato del lavoro delle donne;

a sostenerne le vocazioni imprenditoriali e di lavoro autonomo; a attrarre verso il mercato del lavoro le donne scoraggiate dalle difficoltà di conciliazione tra vita familiare e vita attiva e dagli ostacoli di natura sociale e culturale.

I temi trasversali agli interventi del FSE: pari opportunità, sviluppo locale, società dell'informazione

Nell'attuazione delle misure si terrà conto in particolare di modalità attuative e di contenuti che privilegino le pari opportunità tra uomini e donne, i sistemi locali di sviluppo dell'occupazione e le opportunità della società dell'informazione.

Pari opportunità

Per l'effettiva realizzazione del principio di pari opportunità nella definizione dei contenuti di dettaglio delle misure e delle modalità di attuazione, si farà riferimento all'impianto metodologico per la valutazione dell'impatto equitativo di genere definito nelle linee guida (giugno 1999 e gennaio 2000) predisposte dal Dipartimento per le Pari Opportunità. Accanto alle azioni specificamente dirette all'utenza femminile e alla promozione della partecipazione delle donne al mercato del lavoro, la strategia orientata al perseguimento delle pari opportunità si caratterizza inoltre per una trasversalità all'asse. Ciò significa prevedere, all'interno di ciascun policy field azioni mirate alle pari opportunità e allo sviluppo di una cultura di genere, quali ad esempio:

- fare attenzione che i nuovi Centri e servizi per l'impiego tengano nel debito conto le esigenze specifiche delle donne;
- tenere conto della variabile di genere in tutte le informazioni prodotte;
- realizzare interventi che prevedano modalità didattiche e organizzative flessibili;
- garantire specifici sostegni per la conciliazione tra famiglia e lavoro per le donne immigrate;
- prevedere l'ottica di genere nelle analisi dei fabbisogni formativi, nella formazione dei formatori, dei funzionari pubblici, delle parti sociali;
- garantire una presenza delle donne tra i destinatari della formazione permanente e continua, che rifletta la proporzione di donne occupate;
- garantire una particolare attenzione a modalità di implementazione aperte e a strutturare l'informazione sugli interventi con modalità accessibili all'utenza femminile.

Sviluppo locale

L'importanza assegnata al tema dello sviluppo locale permea tutta la logica dell'intervento nel Mezzogiorno illustrato nel QCS. Nell'Asse III ciò significa in particolare prevedere azioni volte ad esempio a:

- promuovere lo sviluppo di patti formativi territoriali;
- promuovere e sostenere lo sviluppo di reti di soggetti volte allo sviluppo locale, ad esempio nel campo dell'economia sociale e dell'individuazione di nuovi bacini d'impiego;
- assicurare uno stretto legame tra politiche formative, politiche del lavoro e politiche sociali, rendendole funzionali alle specifiche esigenze del territorio;
- favorire l'emersione, con interventi di animazione, informazione e formazione modulati sulle relazioni economiche, finanziarie, sociali e fiduciarie tra imprese e lavoratori nei sistemi locali;

- garantire che le procedure di concertazione tra Amministrazioni centrali e locali, Università, Enti pubblici di ricerca, mondo imprenditoriale e parti sociali sostengano, in modo coordinato le attività di ricerca per renderle coerenti con le differenti condizioni di sviluppo territoriale;
- prestare attenzione nella definizione delle iniziative formative ed educative delle potenzialità di assorbimento correnti e prospettiche.

Società dell'informazione

La trasversalità degli interventi volti a favorire lo sviluppo della società dell'informazione è garantita nel QCS in virtù della consapevolezza del ruolo fondamentale che lo sviluppo e la diffusione delle nuove tecnologie dell'informazione riveste nell'innalzamento complessivo del livello qualitativo dell'efficienza, della competitività e delle potenzialità occupazionali del sistema economico. Tale consapevolezza si tradurrà in linee di intervento specifiche (cofinanziate anche dal FESR) miranti a raggiungere, nei limiti delle risorse disponibili, i target previsti per l'Educazione e la Formazione nelle comunicazioni dell'UE in merito allo sviluppo della Società dell'Informazione e della Comunicazione. Inoltre, nelle politiche attive del lavoro e nelle politiche di istruzione e formazione i nuovi strumenti potranno essere utilizzati non solo per migliorarne l'efficacia e la qualità, ma anche per offrire nuovi servizi. La strategia generale di intervento del QCS nel campo della società dell'informazione è delineata nell'Asse VI.

Ricerca e sviluppo tecnologico

La strategia di sviluppo relativa alla **ricerca scientifica** individua *cinque* linee di intervento. Le prime tre attengono in massima parte a indirizzi di politica generale della R.&ST e, pertanto, sono attribuite alla responsabilità diretta e attuativa dell'Amministrazione Centrale. La quarta e la quinta linea identificano interventi a prioritaria competenza regionale. In particolare la quarta linea comprende le attività finalizzate a sviluppare strutture d'offerta d'innovazione agili e competitive, coerenti con le specificità/vocazioni del territorio, nonché iniziative, complementari agli interventi degli altri assi, volte a eliminare gli svantaggi ambientali esistenti nel tessuto urbano e produttivo. La quinta linea di rilievo regionale si riferisce agli interventi di promozione, analisi e trasferimento dell'innovazione rivolti a singole imprese o cluster.

- 1) *ricerca e sviluppo dell'industria e dei settori strategici nel Mezzogiorno,*
- 2) *rafforzamento e apertura del sistema scientifico,*
- 3) *sviluppo del capitale umano di eccellenza,*
- 4) *azioni organiche per lo sviluppo locale,*
- 5) *innovazione nelle applicazioni produttive.*

La *prima linea* d'intervento risponde alla politica di sostegno dello sviluppo scientifico e tecnologico delle imprese e si sostanzierà sia nel finanziamento dei progetti autonomi che nella promozione della ricerca nei settori strategici. Questa sarà fortemente integrata con le politiche settoriali per l'ambiente, i beni culturali, il sistema agro-industriale, i trasporti e la società dell'informazione che verranno promosse dalle amministrazioni responsabili a livello nazionale, regionale e locale. Essa mirerà a soddisfare il fabbisogno di innovazione e di sviluppo tecnologico rinvenibile nel Mezzogiorno e, attraverso bandi tematici, stimolerà e sosterrà progetti di ricerca di interesse industriale.

La *seconda linea* promuove lo sviluppo delle relazioni fra Scienza-Tecnologia-Mercato e prevede l'interconnessione del sistema scientifico col sistema imprenditoriale attraverso il potenziamento di centri di eccellenza e di competenza tecnologica e la diffusione di attrezzature tecniche, reti e servizi connessi alla società dell'informazione.

La *terza linea* favorisce la crescita del capitale umano di eccellenza e concerne la formazione di alte professionalità per i settori produttivi ed il territorio e per rafforzare la capacità organizzativa e gestionale delle imprese e delle istituzioni del Mezzogiorno; l'alta formazione per lo sviluppo scientifico; il sostegno all'offerta di alta formazione; la formazione nei centri e nei settori strategici del Mezzogiorno.

La *quarta linea* prevede lo sviluppo di reti e collegamenti (inquadrate in quelle più articolate previste dalla seconda linea), per l'integrazione dell'offerta di innovazione su scala regionale e per il suo trasferimento alle imprese alle filiere e/o ai distretti. Essa si presenta in maniera contestuale agli interventi volti a migliorare l'ambiente esterno all'impresa, in termini di servizi, disponibilità di manodopera ad alta qualificazione, offerta di infrastrutture pubbliche, efficienza della pubblica amministrazione.

Nella *quinta linea* si collocano articolati interventi per stimolare e trasferire, anche attraverso strumenti di incentivazione, nuove tecnologie produttive e distributive, agendo sul rapporto impresa-tecnologia, inteso in un'accezione ampia, attraverso l'analisi dei fabbisogni, diagnostica, promozione, sviluppo di capacità e competenze sia interne alle imprese che nei servizi che fanno di contorno ad esse.

Criteri e indirizzi per l'attuazione

La strategia delineata verrà attuata attraverso i programmi operativi regionali (POR) e alcuni programmi operativi nazionali (PON) a cui, in considerazione della specificità del settore o delle particolari competenze attribuite dalla legislazione nazionale, è demandata prevalentemente l'attuazione della strategia nei relativi campi di riferimento.

Interventi del FSE

Il FSE interviene per il finanziamento di tutti gli assi di sviluppo con una forte concentrazione nell'asse III dove, peraltro, sono finanziati una parte degli interventi da integrare con quelli previsti dagli altri Fondi Strutturali negli altri assi. La partecipazione del FSE negli altri assi è prevista per i programmi operativi regionali di importo cospicuo che, in virtù delle loro dimensioni finanziarie e del numero degli interventi da realizzare, riescono ad assicurare in ogni caso la necessaria flessibilità. Gli altri programmi operativi regionali, tuttavia, prevedono una misura specifica "multiasse" per gli interventi da integrare a livello realizzativo negli altri assi. Gli Interventi del FSE dei programmi nazionali a titolarità del MPI e del MURST attengono interamente all'asse III; gli interventi del FSE a titolarità del MICA sono ricompresi in asse IV, quelli a titolarità del Ministero degli Interni sono ricompresi in asse VI. Ulteriori interventi finanziati dal FSE sono inoltre previsti nel programma nazionale di azioni di sistema e Assistenza tecnica collocato trasversalmente al QCS e contabilizzato al di fuori dei sei assi prioritari.

Nella predisposizione delle iniziative formative e di valorizzazione del capitale umano, importanti indicazioni di metodo – operative e di perseguimento degli obiettivi anche sul Piano quantitativo - provengono dagli indirizzi del Piano per l'occupazione 1999 e dai contenuti del Master Plan su Istruzione, Formazione, Ricerca e Trasferimento tecnologico. Tali indicazioni di metodo sono relative sia alla promozione di collegamenti tra gli interventi di formazione e le iniziative di sviluppo locale, sia al perseguimento di una strategia di integrazione tra i sistemi, in particolare tra istruzione e formazione, finalizzata non solo a un'efficace proposta di formazione iniziale, ma anche a dare attuazione a un'effettiva azione di formazione permanente per la popolazione adulta. Indicazioni di metodo e di merito per un'efficace strategia di accompagnamento e promozione dell'emersione delle attività non regolari potranno essere acquisite dall'attività del Comitato nazionale per l'emersione e dalla rete delle Commissioni regionali e provinciali.

Con riferimento **all'ambiente**, oltre alle azioni di formazione specifiche che verranno realizzate negli altri Assi e all'interno dei vari "policy field" dell'Asse III, le azioni di formazione esperite in tutti gli altri settori dovranno prevedere, ove opportuno, moduli di base "trasversali" di informazione-sensibilizzazione alle tematiche dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile. I Servizi della Commissione renderanno disponibili esempi di buone prassi in tal senso.

La parte prevalente del complesso della strategia verrà attuata attraverso i Programmi regionali. In considerazione delle novità introdotte dalla legislazione nazionale in tema di sistema della formazione e degli indirizzi nazionali in tema di politiche attive del lavoro e di servizi dell'impiego, all'implementazione della strategia in questi ambiti, di stretta competenza regionale, si affiancherà una rilevante azione del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale (MLPS) tesa a promuovere lo sviluppo omogeneo degli strumenti di intervento su tutto il territorio nazionale. Il MLPS condurrà pertanto le azioni di sistema dirette alla definizione di standard, certificazione, individuazione di modelli e realizzazione di sperimentazioni riproducibili in materia di riforma e rafforzamento del sistema formativo e delle politiche del lavoro. Analogamente il Dipartimento della Funzione Pubblica curerà, nell'ambito del Piano straordinario di formazione previsto dal Patto Sociale, le azioni di sistema riguardanti le risorse umane impiegate nelle pubbliche amministrazioni. Il finanziamento di tali azioni di sistema avverrà nell'ambito del PON « Assistenza tecnica e Azioni di sistema ».

Nel campo dell'Istruzione è previsto un programma nazionale a titolarità del Ministero della Pubblica Istruzione (MPI). Il PON « La Scuola per lo Sviluppo » prevede azioni per il miglioramento della qualità dei servizi e delle strutture del sistema scolastico, per l'integrazione fra sistemi e di questi con il mondo della produzione e del lavoro, interventi di prevenzione e contrasto della dispersione scolastica - anche con azioni che hanno una ricaduta diretta in termini di contrasto della marginalità sociale e di pari opportunità per le donne, e interventi per promuovere lo sviluppo della Società dell'Informazione e della Comunicazione (cofinanziati anche dal FESR).

Nei programmi operativi, le autorità di gestione si impegneranno a ricorrere sempre a procedure aperte di selezione dei progetti, in accordo con i principi di parità di trattamento, di trasparenza, di riconoscimento reciproco e di proporzionalità. Fermo restando il rispetto delle

norma in materia di appalti pubblici, la specificità di situazioni particolari e la tempistica per la realizzazione dell'impegno verranno definite dal Comitato di Sorveglianza del QCS, anche con il supporto tecnico del gruppo di lavoro "Risorse Umane" costituito nell'ambito del Comitato stesso (cfr. punto 6.4.3), previa intesa tra l'autorità di gestione del QCS e i servizi della Commissione europea.

In base all'articolo 4 del Regolamento n. 1784/1999, un importo ragionevole degli interventi del FSE sarà destinato ai "piccoli sussidi" da destinare alle organizzazioni non governative ed ai raggruppamenti locali. A tale strumento sarà in effetti riservato lo 0,5% delle risorse del FSE.

Ricerca e sviluppo tecnologico

Nel campo della ricerca scientifica è previsto un Programma nazionale a titolarità del Ministero per la Ricerca Scientifica e Tecnologica (MURST), che ha per sua natura una connotazione integrata in quanto è diretto principalmente a indirizzare l'alta formazione e la ricerca verso i settori che l'intero QCS ha individuato come le aree in cui concentrare l'intervento.

Un'attenzione particolare sarà accordata alle coerenze e alle prassi del processo di implementazione dei programmi. L'attuazione avverrà in modo da rendere operative specifiche priorità strategiche.

L'attività di ricerca sarà finalizzata allo sviluppo delle applicazioni tecnologiche. Al fine di consentire lo svolgimento di un'attività coerente con i fabbisogni e le esigenze del territorio e delle imprese la stessa configurazione istituzionale dei centri dovrà sempre più caratterizzarsi in maniera partenariale.

Le attività di analisi e selezione dei progetti previsti dalla *prima linea* d'intervento devono inserirsi in un quadro di politica di trasferimento/diffusione. Il criterio principale di selezione concerne la capacità dei progetti di inserirsi in una strategia complessiva di sviluppo dei sistemi produttivi e delle strategie d'impresa e di esprimere un ampio potenziale di diffusione. La scelta dei settori di intervento deve dunque rispondere a concrete esigenze di sviluppo dei prodotti/processi, applicabilità e replicabilità dei risultati di ricerca. L'incidenza e l'interesse dei progetti diventa dunque il criterio base della selezione.

Per la *seconda linea* d'intervento verrà data priorità alle misure previste dalla comunicazione della Commissione per uno spazio europeo della ricerca per la messa in rete del sistema scientifico e innovativo del Mezzogiorno, e dalle dotazioni di servizi previsti dal programma del Consiglio europeo di Lisbona del 24 marzo 2000.

Per la *terza linea* d'intervento l'attuazione dovrà privilegiare le opportunità offerte dai sistemi creati dalla linea due (contenuti multimediali e applicazioni interattive) e in stretta coerenza con le finalità strategiche del QCS (azioni propedeutiche e di accompagnamento delle attività produttive).

Per la *quarta linea* d'intervento occorrerà favorire la creazione/sviluppo di un trasparente mercato per nuovi soggetti privati e consortili, con riferimento alla produzione di servizi di

ricerca, sviluppo tecnologico e trasferimento. Un ruolo di interfaccia tra fabbisogni imprenditoriali, i nodi delle reti e attività previste dalla quinta linea d'intervento può essere utilmente svolto dalle camere di commercio e, più in generale, dagli enti che svolgono una funzione di interazione tra il sistema ricerca e il sistema imprenditoriale.

L'incorporazione di innovazione delle PMI rimane il fine principale della *quinta linea* d'intervento. I documenti attuativi della programmazione dovranno esplicitare i percorsi operativi necessari al conseguimento di questo obiettivo, integrando le azioni volte al sostegno della ricerca e dello sviluppo tecnologico nelle più generali iniziative mirate a promuovere la competitività delle imprese.

Per consentire che il circuito dell'innovazione possa concludersi attraverso coerenti modalità di finanziamento i programmi operativi dovranno prevedere opportune forme di collegamento tra azioni di promozione e trasferimento dell'innovazione e strumenti mirati di agevolazione, sia con riferimento al nesso tra programmi Regionali e Programmi Nazionali, sia a quello tra Programmi nazionali e in particolare tra il PON "Sviluppo Imprenditoriale Locale" e il PON "Ricerca Scientifica, Sviluppo Tecnologico e Alta Formazione". I documenti attuativi della programmazione specificheranno le modalità di raccordo e di integrazione tra i diversi strumenti. Sulla base delle politiche definite a livello nazionale, ciascuna Regione dovrà sviluppare (tramite un processo di consultazione con le componenti socio-economiche operanti nel territorio) una strategia per lo sviluppo dell'innovazione basata sull'analisi dei fabbisogni e sulle potenzialità di sviluppo del territorio. Tale approccio strategico, concertato con il MURST, è una condizione per consentire la coerenza degli interventi alle caratteristiche della domanda regionale. A partire dall'annualità 2002, le azioni relative alla quarta e quinta linea di intervento contenute nei POR dovranno essere coerenti con la strategia regionale per lo sviluppo dell'innovazione.

Inoltre per realizzare una strategia integrata in tema di finanziamento e promozione dell'innovazione, il MURST sarà associato ai lavori della task-force costituita dal Ministero del Tesoro, del Bilancio e della P.E. e dal Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato sulla semplificazione del sistema degli incentivi (cfr. Asse IV).

Per assicurare il monitoraggio delle iniziative e orientare al meglio l'attività assume particolare importanza la creazione di una banca dati condivisa Stato/Regioni, in cui siano presenti tutti i progetti cofinanziati dai differenti attori pubblici, nell'ambito dei programmi di rispettiva competenza. Attenzione particolare dovrà essere rivolta alla valutazione dei risultati dell'attività di ricerca, anche attraverso una costante azione di assistenza svolta del MURST nei confronti delle Regioni.

Tavola Riepilogativa - Indicatori di contesto chiave - Asse III

Settore	ID	Indicatore	Macro-area strategica del PSM	Nota	Anno di rif. del v.a.	Valore attuale Italia	Valore attuale centro-nord	Valore attuale Ob1	Ip. Bassa	Ip. Alta	Disaggr. Genere
Lavoro	III-1	Tasso di disoccupazione giovanile (in età 15-24 anni)	Inserimento nel mercato del lavoro		1999	32,9	19,5	57,9	45,0	35,0	sì
Lavoro	III-2	Quota di persone in cerca di occupazione da oltre 12 mesi sul totale delle persone in cerca di occupazione (%)	Inserimento nel mercato del lavoro		1999	60,1	49,4	67,4	55,0	50,0	sì
Lavoro	III-3	Tasso di natalità lorda di imprese (nuove imprese sul totale delle imprese registrate nell'anno precedente)	Imprenditorialità e lavoro regolare		1998	5,8	5,9	5,5	6,0	7,0	no
Lavoro	III-3bis	Emergenza dal lavoro sommerso	Imprenditorialità e lavoro regolare	da verificare e non calcolato							
Lavoro	III-4	Quota di persone in cerca di occupazione da oltre 12 mesi sul totale delle persone in cerca di occupazione - Femmine (%)	Occupazione femminile	non calcolato	1999	59,9	50,0	68,8			-
Lavoro	III-5	Tasso di disoccupazione giovanile femminile (giovani donne in età 15-24 anni)	Occupazione femminile	non calcolato	1999	37,4	23,8	66,0			-
Lavoro	III-6	Differenza fra tasso di occupazione maschile e tasso di occupazione femminile	Occupazione femminile		1999	26,3	24,2	31,9	28,1	26,8	-
Lavoro	III-7	Differenza fra tasso di attività maschile e tasso di attività femminile	Occupazione femminile		1999	26,2	23,1	32,9	28,4	26,9	-
Lavoro	III-8	Adulti occupati che partecipano ad attività formative, per 100 adulti	Formazione per lo sviluppo	da costruire							sì
Lavoro	III-9	Adulti non occupati che partecipano ad attività formative, per 100 adulti	Formazione per lo sviluppo	da costruire							sì
Esclusione sociale	III-9bis	Popolazione sotto la soglia di povertà	Esclusione sociale	da verificare e costruire							
Scuola	III-10	Tasso di scolarità nell'istruzione dell'obbligo	Istruzione	da costruire							no
Scuola	III-11	Tasso di scolarità nell'istruzione secondaria (15-18)	Istruzione			83,8	88,1	78,1	82,1	82,1	sì
Scuola	III-12	Abbandoni su iscritti ai primi due anni del totale delle scuole secondarie superiori (%)	Istruzione	non calcolato	1996-97	8,5	9,3	7,4			sì
Scuola	III-13	Abbandoni su iscritti al primo anno del totale delle scuole secondarie superiori (%)	Istruzione	non calcolato	1996-97	10,2	11,6	8,3			sì
Ricerca	III-14	Laureati in discipline tecnico-scientifiche sul totale dei laureati (%)	Ricerca	non calcolato	1996	30,9	31,2	29,9			sì
Ricerca	III-14bis	Numero di ricercatori per 1000 abitanti	Ricerca	da verificare e costruire							
Ricerca	III-15	Spese per R&S della PA sul PIL (%)	Ricerca		1996	0,48	0,49	0,44	0,52	0,66	no
Ricerca	III-16	Spese per R&S delle imprese pubbliche e private sul PIL (%) (*)	Ricerca		1996	0,55	0,66	0,19	0,28	0,44	no

(*) indicatore da sdoppiare relativamente alle imprese pubbliche e private

Nelle relazioni annuali di esecuzione e nella valutazione intermedia dei programmi operativi e del QCS saranno monitorati anche i due seguenti indicatori, relativi all'inserimento del mercato del lavoro:

1. Tasso di turnover nello stato di "in cerca di occupazione"
2. Tasso di turnover nello stato di "occupato"

3.5. Asse IV – Sistemi Locali di Sviluppo

Analisi dei bisogni e delle potenzialità

La struttura produttiva del Mezzogiorno assume caratteristiche e presenta esigenze diverse a seconda della specifica connotazione settoriale e territoriale.

Nell'industria, a un tessuto poco denso e fatto in gran parte di imprese di piccole dimensioni, debolmente integrate in una logica di filiera, ancora scarsamente orientate all'esportazione e poco inserite nelle reti di relazione internazionale, si contrappongono segnali incoraggianti: un aumento della propensione al rischio e all'imprenditorialità, il crescente orientamento ai mercati esteri, l'affermarsi di sistemi locali della manifattura leggera al cui interno si registrano tendenze all'emersione.

Nel commercio emergono segnali positivi: a fronte di un ancora faticoso percorso di concentrazione e razionalizzazione intrapreso dalle strutture distributive del Sud, si rilevano risultati positivi di chi ha già affrontato il processo di ammodernamento della propria azienda.

I servizi reali alle imprese si inseriscono in questo contesto: ad una struttura debole dell'offerta si contrappone, a partire dagli anni ottanta, una graduale riduzione dei divari con le aree del Centro-Nord. Cresce, quindi, l'offerta di servizi rilevanti soprattutto per le piccole e medie imprese, quali quelli informatici, professionali e finanziari.

Sul versante creditizio e finanziario si segnalano diverse criticità, riconducibili sia alla bassa capacità del sistema finanziario di cogliere le esigenze dell'imprenditoria locale, sia all'onerosità relativa del tasso di interesse, testimoniata dalla differenza di oltre due punti percentuali rispetto ai valori medi applicati nel Centro Nord, con un costo sull'indebitamento per l'impresa che è mediamente superiore del 20/30% al resto del paese.

Anche le imprese artigiane presentano segnali incoraggianti: se da un lato i loro risultati in termini di produttività sono inferiori di circa il 14% rispetto a quelli del Centro-Nord, dall'altro vi sono molte realtà che presentano un dinamismo sorprendente in termini di esportazioni sia verso altri mercati nazionali che internazionali

Il turismo è caratterizzato da ampie potenzialità di sviluppo che non hanno potuto ancora esprimersi. I dati riguardanti gli arrivi e le presenze turistiche sul territorio meridionale mostrano che solo una quota esigua delle presenze registrate sul territorio nazionale - affluisce nel Mezzogiorno. Scarsa ricettività alberghiera, bassi livelli qualitativi di offerta turistica spesso non integrata, difficoltà di accesso alle destinazioni turistiche: sono questi alcuni dei fattori negativi che contraddistinguono l'offerta meridionale. A questi effetti si contrappone l'esistenza di un patrimonio ambientale e culturale di grande potenziale poco valorizzato che potrà rappresentare nei prossimi anni una delle principali risorse per lo sviluppo del Sud.

Il sistema agricolo e della pesca, oltre a rappresentare una componente di rilievo del sistema economico del Mezzogiorno (con un'incidenza sul prodotto complessivo doppia rispetto alla media del paese) ha implicazioni che vanno oltre il suo rilievo economico, e riguardano

importanti legami con gli aspetti occupazionali, con le relazioni sociali, con il territorio e l'ambiente.

Accanto ad alcuni sistemi locali di produzione "eccellenti", nei quali si sono potuti instaurare legami di integrazione verticale con la nascita di veri e propri distretti agro-alimentari, vi è un ampio segmento in cui il Mezzogiorno costituisce semplice fonte di approvvigionamento per circuiti industriali o commerciali collocati in altre aree del paese o all'estero. L'industria alimentare è infatti poco sviluppata, ed orientata principalmente ai modelli di impresa di piccole e medie dimensioni, con un'ampia presenza di aziende artigiane. Permane una ridotta capacità di realizzare *in loco* le fasi a maggior valore aggiunto, trasformazione e integrazione logistica con il mercato di sbocco.

Accanto a tale componente del sistema agro-alimentare, nuova e crescente importanza viene attribuita allo sviluppo dei "sistemi rurali". L'agricoltura e la pesca possono essere cioè intese come erogatrici di una pluralità di servizi (salvaguardia idro-geologica del territorio, gestione del paesaggio, mantenimento della biodiversità, tutela dell'ambiente ecc.), interagendo ed integrandosi con altre funzioni produttive (turismo, artigianato, ecc.).

I ritardi del settore "pesca" nelle acque mediterranee non si discostano da quelli medi registrati a livello nazionale. La flotta ha carattere di forte originalità come si evince dalla frammentazione della struttura produttiva, dalle ridotte dimensioni e dall'elevata età media dei battelli. Debole risulta attualmente il ruolo dell'acquacoltura; solo il 10% delle aree produttive nazionali sono infatti localizzate nel Mezzogiorno. Le ampie potenzialità di crescita del settore dovranno essere utilizzate per promuovere l'adozione di sistemi produttivi di sicura compatibilità ambientale e sanitaria, la produzione di qualità certificata, nonché la diversificazione delle produzioni in favore di specie di pregio.

Complessivamente, i diversi fattori di debolezza sono riferibili sia alla singola impresa ed al complesso di relazioni tra la stessa ed il mondo esterno, sia all'insieme di fattori esterni che influiscono sulle condizioni di sviluppo e competitività.

Al contrario, il principale punto di forza riscontrato nei recenti processi di ammodernamento dei contesti produttivi meridionali riguarda l'esistenza di aspetti di vivacità del territorio, concentrati nelle aree in cui più densi appaiono i fenomeni di integrazione economica e sociale. Da qui l'esigenza di concepire gli interventi per lo sviluppo del tessuto produttivo del Mezzogiorno alla stregua di interventi integrati per la crescita dei sistemi produttivi locali.

Punti di forza	Punti di debolezza
<p>Crescita della propensione al rischio, all'imprenditorialità e più in generale al lavoro autonomo.</p> <p>Crescente propensione internazionale delle imprese.</p> <p>Elevata differenziazione e diversificazione delle vocazioni produttive.</p> <p>Presenza di sistemi locali efficienti e di imprese eccellenti in grado di agire da modello (e stimolo) per la crescita del tessuto produttivo.</p>	<p>Densità imprenditoriale inferiore a quella media del Paese.</p> <p>Ridotta apertura verso nuovi mercati da parte delle piccole e medie imprese. Bassa propensione all'investimento in innovazione da parte delle imprese e significativa arretratezza tecnologica.</p> <p>Rilevante presenza di attività sommerse e marginalità del lavoro e dell'imprenditoria femminile.</p> <p>Deboli integrazioni di filiera e forte presenza di imprese isolate, che non usufruiscono di economie di agglomerazione.</p>

<p>Crescente disponibilità a creare rapporti fiduciari e a sviluppare capitale relazionale tra operatori privati e pubblici (vedi esperienza dei Patti territoriali).</p> <p>Rilevante patrimonio naturale e storico-culturale. Ambiente favorevole alla diffusione di produzioni eco-compatibili.</p> <p>Esistenza di nuclei e di segmenti di filiere produttive nel campo delle attività culturali di antica tradizione e dotati di ampi mercati effettivi e potenziali, in particolare nelle attività artigianali legate al restauro dei monumenti e nelle attività e produzioni musicali, teatrali, editoriali, soprattutto nelle aree urbane. Snodo strategico nelle relazioni economiche e sociali del bacino del Mediterraneo.</p>	<p>agglomerazione.</p> <p>Rilevanti carenze infrastrutturali e di servizi di supporto alle imprese e scarsa efficienza della Pubblica Amministrazione, con specifico riferimento agli adempimenti che influiscono sulle scelte di localizzazione.</p> <p>Ridotte competenze del sistema finanziario nel rispondere alle esigenze finanziarie delle imprese.</p> <p>Marginalizzazione del comparto turistico meridionale rispetto ai grandi circuiti del turismo mondiale e scarsità quali-quantitativa dell'offerta turistica nel Sud.</p> <p>Bassa valorizzazione commerciale delle produzioni agricole.</p>
Opportunità	Rischi
<p>Potenzialità di crescita dell'area del Mediterraneo e conseguenti vantaggi localizzativi per il Sud.</p> <p>Aumento della domanda di prodotti tipici, personalizzati e a basso impatto ambientale, in particolare nei segmenti più alti dei mercati mondiali.</p> <p>Capacità dei moderni circuiti commerciali di trainare produzioni artigianali e locali.</p> <p>Potenzialità di sviluppo nell'agriturismo.</p> <p>Forti opportunità di sviluppo del settore turistico di provenienza estera. Potenzialità di sviluppo nel turismo archeologico-culturale.</p> <p>Crescita della politica di cooperazione mediterranea, in particolare nel campo dei servizi per l'agroindustria.</p> <p>Disponibilità di tecnologie dell'informazione e della comunicazione.</p> <p>Crescente disponibilità verso condizioni lavorative flessibili.</p> <p>Opportunità di sviluppo degli assetti produttivi e tecnologici, in connessione con l'orientamento delle politiche comunitarie e nazionali alla sostenibilità ambientale.</p>	<p>Aumento di attrattività di altre aree rispetto ai sistemi territoriali del Mezzogiorno.</p> <p>Difficoltà delle produzioni tipiche locali a inserirsi nei circuiti di commercializzazione nazionale ed internazionale.</p> <p>Difficoltà di adeguamento agli standard di certificazione di qualità.</p> <p>Concorrenza internazionale molto aggressiva da parte dei paesi dell'Est con un basso costo del lavoro.</p> <p>Elevati standard nelle economie esterne a supporto delle imprese in altre aree fortemente competitive.</p> <p>Perdita di importanza strategica del settore primario nella filiera agro-alimentare.</p> <p>Perdite di quote di mercato per mancato adeguamento tecnologico degli impianti anche dal punto di vista del loro impatto ambientale.</p>

Strategia di asse

Favorire l'avvio e il consolidamento dei processi di sviluppo locale rappresenta un elemento chiave della strategia complessiva del QCS. I punti fondamentali della strategia riguardano:

- lo **sviluppo dei fattori di contesto economico e sociale** che assicurano condizioni stabili di competitività nel lungo periodo, ivi compresa la crescita della qualità del capitale umano, come ad esempio il miglioramento (in termini di dotazione e funzionalità) delle

infrastrutture per la localizzazione delle imprese e relative *facilities*, la crescita dell'efficienza della Pubblica Amministrazione (con particolare riferimento agli adempimenti che influiscono sulle scelte di localizzazione), l'accesso alle risorse finanziarie, anche mediante azioni di semplificazione e razionalizzazione dei sistemi d'incentivazione e di promozione e sviluppo di strumenti finanziari innovativi, il miglioramento della qualità dell'ambiente, nonché lo sviluppo e il consolidamento di forme di partenariato locale e tra i territori, quale presupposto per affermare la logica di interventi integrati e dell'organizzazione di filiera;

- la **promozione di sistemi produttivi locali, distretti e sistemi esportatori**, attraverso la valorizzazione dei fattori di competitività territoriale e settoriale e la creazione di nuova impresa, ad esempio:
 - l'integrazione tra i diversi settori produttivi, sviluppando connessioni di filiera e di distretto anche a livello transnazionale, in special modo nei comparti dell'agroindustria e del turismo, favorendo anche formule di cooperazione e partenariato imprenditoriale con il Centro-Nord;
 - lo sviluppo di settori trainanti caratterizzati dall'impiego di qualificati processi tecnologici;
 - la crescita del tessuto produttivo e la promozione degli investimenti diretti, privilegiando quelli che si inseriscono in un contesto di filiera;
 - l'emersione delle attività economiche sommerse;

- la **qualificazione dei prodotti, dei processi aziendali e dell'innovazione tecnologica**, finalizzati al miglioramento del posizionamento competitivo delle imprese in un'ottica di contemporanea crescita di efficienza e protezione dell'ambiente, ad esempio:
 - il migliore inserimento delle imprese all'interno dei processi di internazionalizzazione mediante lo sviluppo di un orientamento strategico maggiormente legato all'ampliamento dei mercati internazionali, facendo leva sugli aspetti della qualità e della tipicità delle produzioni;
 - l'aumento della dotazione e della qualità dei servizi alla produzione ed in particolare dei servizi di promozione, allo sviluppo e al trasferimento dei risultati scientifici e delle innovazioni, sia tecnologiche che di mercato. In questo contesto si inserisce la nascita e la promozione di nuove attività locali nel campo del turismo e della valorizzazione dei prodotti agricoli e artigianali, che utilizzino come esplicito vantaggio competitivo la certificazione della qualità e della tipicità delle risorse impiegate;
 - l'adeguamento tecnologico degli impianti a fini della riduzione dell'inquinamento e di una maggiore sostenibilità ambientale dei cicli produttivi, alla promozione della certificazione ambientale, al risanamento delle "aree a rischio di crisi ambientale";
 - il supporto e l'assistenza a favore delle imprese sommerse al fine di costruire percorsi di emersione in grado di spostare il vantaggio competitivo dal prezzo alla qualità del processo produttivo.

Questi punti fondamentali della strategia fanno riferimento prioritario al territorio. Poiché la strategia di sviluppo locale non può ricondursi alla sommatoria di interventi indifferenziati, occorre un'attenta e precisa focalizzazione dell'impiego delle risorse finanziarie disponibili in ambiti ben delimitati, attraverso:

- azioni integrate, ossia che utilizzino il complesso degli strumenti messi a disposizione dalle politiche di sviluppo e facciano leva su di un mix di strumenti reali e finanziari, pubblici e privati;
- scelte selettive, che puntino prioritariamente su alcuni ambiti d'intervento definiti attraverso la selezione dei destinatari e degli strumenti d'intervento.

Nel quadro della strategia delineata le risorse finanziarie dell'asse saranno assegnate ai diversi macro-settori beneficiari secondo le seguenti indicazioni di massima:

- agricoltura e settore agroalimentare 33%;
- pesca e acquacoltura 4%;
- industria e artigianato 48%;
- commercio 2%;
- turismo 11%;
- servizi 2%.

Le indicazioni di massima sopra riportate vengono verificate, a livello di QCS, dal Comitato di Sorveglianza del QCS in due fasi successive, rispettivamente entro il 31.12.2003 e il 31.12.2005. Se in occasione delle verifiche i dati reali dovessero discostarsi dalle indicazioni in maniera non superiore al 10% in più o in meno per ciascun macro-settore, tale scostamento non comporterà modifica del QCS.

Il QCS attribuisce una forte priorità agli interventi a favore delle piccole e medie imprese (PMI), che va applicata all'interno di ciascun programma operativo. In particolare, nel contesto del programma operativo nazionale « Sviluppo imprenditoriale locale » (vedi capitoli successivi) almeno il 70% degli interventi sarà a favore delle PMI.

Gli aiuti diretti alle grandi imprese possono essere concessi solamente attraverso specifici meccanismi di selezione, con l'utilizzo di criteri che considerino in via prioritaria gli effetti dell'investimento sullo sviluppo economico locale (in modo da far sì che l'investimento esogeno costituisca un reale impegno da parte dell'investitore a partecipare all'economia locale e ad integrare la propria attività a livello locale, apportando un reale valore aggiunto, ad esempio in termini di attività di subfornitura o acquisto di materie prime/semilavorati).

Gli strumenti di aiuto alle attività economiche dovranno adeguatamente integrare gli aspetti ambientali in una prospettiva di promozione dello sviluppo sostenibile.

Specifica attenzione verrà dedicata all'impatto di "genere" nella promozione e sviluppo delle attività economiche, prevedendo eventuali iniziative complementari (sul versante informativo, dei servizi di supporto, ecc.) volte a favorire l'ampliamento dell'accesso delle donne al sistema produttivo.

Il principio dell'integrazione degli interventi rende indispensabile il ricorso a una strumentazione trasversale che, agendo sul complesso del sistema imprenditoriale, concorre alla realizzazione della complessiva strategia di sviluppo. Quest'ultima, del resto, non si esaurisce nelle azioni previste in questo Asse ma comporta la forte integrazione con azioni ed iniziative previste anche in altri Assi, con conseguente amplificazione dei risultati previsti rispetto alle risorse impiegate. A tale proposito, per quanto riguarda le risorse umane, l'essenziale degli interventi in quest'Asse riguarda l'adattabilità del sistema tanto in relazione

alle imprese pubbliche e private che alla Pubblica Amministrazione attraverso azioni che riguardano principalmente gli occupati.

Le linee di intervento possono altresì favorire l'emersione tramite interventi che possono creare un contesto favorevole all'emersione o agire indirettamente sui motivi che spingono le imprese a nascondere parte della loro attività. Tali interventi possono inserirsi in percorsi di filiera e territoriali, nel cui ambito potranno definirsi percorsi di emersione individuali e processi di regolarizzazione graduale. L'efficacia di tali interventi dipenderà dalle modalità di implementazione della strategia e dal grado di integrazione fra assi e misure diverse.

Il collegamento con l'Asse III risulterà particolarmente stretto per gli interventi in favore dell'emersione delle imprese sommerse e del lavoro irregolare. Le grandi potenzialità offerte dal serbatoio di produttività dell'emersione rendono questi interventi particolarmente importanti in vista del raggiungimento dell'obiettivo globale del QCS di crescita e di riduzione del disagio sociale.

* * *

L'analisi dei punti di forza e di debolezza e gli scenari di opportunità, alla luce delle considerazioni precedenti, consente di individuare un obiettivo globale di sviluppo del sistema produttivo del Mezzogiorno, che sinteticamente riassume gli indirizzi strategici e le priorità d'intervento:

“Creare le condizioni economiche per lo sviluppo imprenditoriale e la crescita produttiva; aumentare la competitività, la produttività, la coesione e la cooperazione sociale in aree concentrate del territorio, irrobustendo, anche attraverso l'innovazione tecnologica, le filiere produttive (specie in agricoltura e nello sviluppo rurale); promuovere la localizzazione di nuove iniziative imprenditoriali, ivi incluse quelle nel settore turistico, e l'emersione di imprese dall'area del sommerso; assicurare la sostenibilità ambientale dello sviluppo del sistema produttivo, anche utilizzando le migliori tecnologie disponibili e rispettando nel medio e lungo periodo la capacità di carico dell'ambiente.”

Il perseguimento di questo obiettivo globale è in grado di generare un impatto diretto e deciso sulle variabili di rottura. L'indicazione dei canali di impatto e l'intensità è riportata nella seguente tabella.

Variabili di rottura	Indicatore	Intensità	Canale di impatto della strategia
Capacità di esportare	Esportazioni/PIL	**	Accrescimento dell'innovazione di prodotto; sviluppo delle attività di commercializzazione e delle strutture di supporto sul versante infrastrutturale e della logistica
Grado di indipendenza economica	Importazioni nette/PIL	**	Sviluppo di nuove iniziative imprenditoriali e locali; aumento delle connessioni e collegamenti tra imprese locali crescita e rafforzamento di cluster imprenditoriali
Capacità di attrazione dei consumi turistici	Presenze turistiche per abitante	***	Crescita dell'articolazione, efficienza e compatibilità ambientale delle imprese turistiche; incentivo alla diversificazione di prodotto e all'innovazione; miglioramento della qualità del servizio; sviluppo di azioni di promozione

Intensità di accumulazione del capitale	Investimenti fissi lordi/PIL	**	Miglioramento della competitività dei settori e delle filiere, crescita dello spessore del sistema di finanziamento; semplificazione ed integrazione del sistema degli incentivi
Capacità di attrazione di investimenti esteri	Investimenti diretti dall'estero/ Investimenti fissi lordi	***	Sostegno allo sviluppo di nuove attività e nuove imprese; valorizzazione delle opportunità di filiera integrate; riduzione degli oneri burocratici di localizzazione; miglioramento delle infrastrutture
Partecipazione della popolazione al mercato del lavoro	Tasso di attività	**	Aumento delle opportunità di nuova occupazione derivanti dall'irrobustimento della struttura produttiva locale, dall'aumento della domanda interna, dalla crescita degli investimenti esterni e dalle opportunità di sviluppo del territorio
Capacità di offrire lavoro regolare	Occupati Irregolari/ Totale Occupati	***	Sviluppo di nuove imprese e di nuove attività, delle strutture di servizi alle imprese e della dotazione di servizi di supporto; crescita delle opportunità di lavoro nel settore turistico e della valorizzazione dei territori rurali; rafforzamento delle condizioni di fiducia, cooperazione e coesione sociale; aumento delle opportunità di sviluppo della competitività e redditività aziendale
Capacità di esportare prodotti ad elevata o crescente produttività	Indice di specializzazione in prodotti selezionati	**	Accrescimento dell'innovazione di prodotto e di processo; aumento di utilizzo di servizi alle imprese
Capacità innovativa	Indice di specializzazione tecnologica (ITS)	***	Promozione degli investimenti in ricerca e sviluppo e del trasferimento dell'innovazione tecnologica e di mercato; sviluppo di sistemi integrati di agevolazione
Capacità di sviluppo dei servizi alle imprese	Occupati nei servizi finanziari, alle imprese e alle persone/ Totale occupati nei servizi	***	Incentivi reali e finanziari per la crescita di un'offerta di servizi di qualità; crescita delle risorse umane
Capacità di sviluppo dei servizi sociali	Indice di occupazione sociale	*	Azioni di promozione e sviluppo delle imprese operanti nel settore
Capacità di finanziamento	Differenziale tassi di interesse sugli impieghi con il Centro nord	**	Azioni volte a ridurre il costo del credito; pacchetti integrati di agevolazione
Condizioni di legalità e coesione sociale	Indice di criminalità	*	Effetti positivi derivanti dall'attivazione di processi di sviluppo sul territorio e dal miglioramento della fiducia, cooperazione e coesione sociale

Quantificazione degli obiettivi specifici

La strategia dell'Asse si articola nel seguente complesso di obiettivi specifici, raggruppati in alcune "tipologie strategiche" (o macro aree).

Sviluppo dei fattori di contesto economico e sociale

Migliorare la dotazione e la funzionalità delle infrastrutture per la localizzazione e la logistica delle imprese e delle infrastrutture di servizio e supporto per la forza lavoro, in particolare per il lavoro femminile.

Potenziare il ruolo dei mercati finanziari e degli operatori finanziari; migliorare il coordinamento del sistema degli incentivi, l'informazione e l'assistenza tecnica alle imprese; sviluppare pacchetti integrati di agevolazione (PIA) per il contestuale finanziamento di investimenti, sviluppo pre-competitivo e innovazione tecnologica dal punto di vista produttivo e ambientale.

Migliorare la qualificazione degli operatori, anche attraverso il sistema di formazione, con particolare riguardo alle tematiche ambientali.

Questi obiettivi specifici sono legati al miglioramento dell'efficienza della Pubblica Amministrazione, da perseguire attraverso un mix di attività di riorganizzazione e di crescita professionale delle risorse umane.

Promozione di sistemi produttivi locali, distretti e sistemi esportatori

Favorire la nascita e la localizzazione di nuove attività e nuove imprese, specie in iniziative che assicurino buone prospettive di crescita e di integrazione con il territorio e l'ambiente, in un'ottica di valorizzazione dei cluster e delle filiere produttive, anche attraverso attività di animazione permanente.

Favorire lo sviluppo, l'aumento di competitività e di produttività, di iniziative imprenditoriali nei settori già presenti che hanno dimostrato buone capacità di sviluppo (anche agendo sul completamento e irrobustimento di filiere e distretti e sulle attività produttive connesse con l'uso di risorse naturali e culturali locali), favorendo la promozione delle migliori tecnologie disponibili dal punto di vista ambientale, degli schemi EMAS e Ecolabel, di innovazioni di processo/prodotto, prevenendo la formazione, riducendo le quantità e la pericolosità dei rifiuti generati dal ciclo produttivo nonché la possibilità di riutilizzo, riciclaggio e recupero dei prodotti.

Migliorare la competitività dei sistemi agricoli e agro-industriali in un contesto di filiera.

Qualificazione dei prodotti, dei processi aziendali e dell'innovazione tecnologica

Sviluppo rurale: Sostenere lo sviluppo dei territori rurali e valorizzare le risorse agricole, forestali, ambientali e storico-culturali.

Pesca: Rafforzare la competitività dei sistemi locali della pesca in un'ottica di sviluppo sostenibile, valorizzando in particolare la produzione ittica di allevamento in acqua marina, salmastra e dolce (anche attraverso attività di riconversione degli addetti al settore, con il sostegno della ricerca, di strutture di servizio e di assistenza). Prevenire i danni derivanti da uno sfruttamento non equilibrato delle risorse biologiche. Ridurre il differenziale socioeconomico nel settore della pesca.

Industria: Sostenere le imprese in modo organico e articolato, rispondendo ai loro bisogni reali, con particolare riguardo all'innovazione tecnologica, all'accesso al credito, alla compatibilità ambientale, all'information technology, alla formazione professionale.

Commercio: Valorizzare lo sviluppo del settore del commercio in un'ottica di sviluppo territoriale integrato e di reti.

Turismo: Accrescere l'articolazione, l'efficienza e la compatibilità ambientale delle imprese turistiche (attraverso la promozione dell'innovazione di prodotto, di processo ed organizzativa, nonché agendo sulle condizioni di base, disponibilità di infrastrutture, quali reti di approdi, servizi, tecnologie, informazione del territorio); accrescere l'integrazione produttiva del sistema del turismo in un'ottica di filiera (anche al fine di ridurre il quantitativo di rifiuti prodotti, l'uso delle risorse naturali e il potenziale inquinante); favorire la crescita di nuove realtà produttive locali intorno alla valorizzazione innovativa di risorse e prodotti turistici tradizionali ed al recupero di identità e culture locali, nonché la diversificazione e la destagionalizzazione di prodotti turistici maturi in aree già sviluppate.

Turismo: Accrescere e qualificare le presenze turistiche nel Mezzogiorno (attraverso azioni di marketing dei sistemi turistici, rafforzando gli strumenti di pianificazione territoriale, in un'ottica di sostenibilità ambientale e diversificazione produttiva).

Servizi: Favorire la creazione e il rafforzamento dei servizi alle imprese ed in particolare la loro connessione all'interno delle logiche di filiera, focalizzando gli interventi sul lato della domanda (anche al fine di ridurre il potenziale inquinante, il quantitativo di rifiuti da smaltire, l'uso delle risorse naturali).

Agli obiettivi specifici dell'Asse sono associati gli indicatori di contesto presentati nella tabella inserita al termine della descrizione dell'Asse. Tra i possibili indicatori rappresentativi degli effetti della strategia dell'Asse, quelli individuati sono quelli che, allo stato attuale, meglio soddisfano i requisiti di disponibilità da fonti ufficiali, aggiornabilità su base annuale e disaggregabilità a livello regionale, requisiti necessari per assicurare un monitoraggio sistematico degli effetti del QCS. Per ogni indicatore si forniscono indicazioni relative alla fonte, all'anno di riferimento e ai valori dei più recenti dati disponibili e, per una buona parte di essi, al target che si prevede di raggiungere entro il 2006. La quantificazione dei target è coerente con l'impatto macroeconomico del piano, così come rappresentato dalle simulazioni relative al percorso di crescita, contenute nel documento di valutazione ex-ante.

Linee di intervento

Sviluppo dei fattori di contesto economico e sociale

Quest'area riguarda azioni che si collegano agli obiettivi specifici volti ad agire sul contesto, per promuovere lo sviluppo produttivo ed imprenditoriale nell'ambito della sostenibilità. Tali obiettivi si conseguono attraverso misure rivolte prioritariamente a:

- migliorare l'efficienza della Pubblica Amministrazione, con particolare riferimento alla riorganizzazione e razionalizzazione del sistema dei regimi di aiuto operanti a livello

centrale e regionale, al fine di evitare sovrapposizioni, e alla creazione di una rete di sportelli unici finalizzati alla semplificazione del procedimento amministrativo. Tali interventi possono essere accompagnati da iniziative di valorizzazione delle risorse umane, in collegamento con l'asse III;

- migliorare la dotazione e la funzionalità delle attuali infrastrutture per la localizzazione delle attività produttive. In questo ambito si deve evitare, per quanto possibile, la creazione di nuove aree industriali attribuendo priorità al recupero delle aree dismesse e alla riqualificazione di quelle esistenti;
- promuovere il trasferimento della ricerca e dell'innovazione tecnologica, in stretta connessione con le iniziative previste nell'asse III e in coerenza con la domanda (esplicita e implicita) delle imprese;
- migliorare la qualità del processo di istruzione e formazione e adeguarlo alle esigenze complessive del sistema produttivo, in stretto raccordo con gli interventi dell'asse III;
- migliorare la dotazione di infrastrutture di supporto, in particolare quelle dirette a conciliare gli aspetti della vita familiare con le esigenze del lavoro;
- migliorare la qualificazione degli operatori dei settori produttivi sulle tematiche della riduzione delle emissioni inquinanti (aria, acqua, suolo, rumore), della quantità e pericolosità dei rifiuti prodotti, sull'utilizzo sostenibile delle risorse naturali e ambientali;
- sviluppare metodologie e strumenti per la valutazione ed il monitoraggio dell'impatto ambientale degli insediamenti e delle attività produttive.

Nell'ambito dei programmi operativi regionali le azioni integrate sul contesto, correlate ai bisogni e alle potenzialità specifiche del territorio, sono realizzate attraverso un mix appropriato di interventi strutturali e incentivi a valenza regionale (attuati, ove opportuno, con progetti integrati territoriali che possono comprendere gli strumenti della programmazione negoziata come i patti territoriali e i contratti d'area). Un ulteriore strumento per la realizzazione delle azioni sul contesto è rappresentato dai pacchetti integrati di agevolazione (PIA).

Promozione di sistemi produttivi locali, distretti e sistemi esportatori

Le linee di azione relative a quest'area sono volte:

- al rafforzamento dei sistemi produttivi esistenti ed in via di formazione localizzati sul territorio meridionale, intervenendo per il miglioramento della competitività e a favore della creazione di nuova impresa e nuovi insediamenti produttivi, a partire dai fenomeni di vivacità imprenditoriale che si sono riscontrati negli ultimi anni;
- all'integrazione di filiera, da realizzarsi con interventi sia a monte (con riferimento al sistema della ricerca, dell'innovazione dei servizi) sia a valle (in particolare con il sistema della distribuzione e commercializzazione, attraverso azioni di collegamento tra realtà produttive di territori diversi, anche in una logica di integrazione transnazionale).

Si tratta di azioni complesse, che dovrebbero essere attuate in via prioritaria nei territori che già mostrano segni di vitalità imprenditoriale, che possono essere ulteriormente sviluppate attraverso progetti integrati. Tali linee di azione potranno essere altresì attuate mediante l'applicazione « mirata » della Legge 488/92, previa la scelta da parte delle Regioni di idonei criteri per l'identificazione di specifici territori e/o settori di intervento.

Aumento della competitività dei settori

Quest'area tratta delle iniziative, a forte valenza settoriale, il cui obiettivo è di rafforzare la competitività del tessuto di imprese esistenti, attraverso interventi di crescita quali-quantitativa della base produttiva.

Agricoltura e settore agro-alimentare¹⁷

In questo ambito si inseriscono gli interventi di tipo “sviluppo rurale” finalizzati all'innalzamento della competitività, modernizzazione e diversificazione delle aziende agricole e dell'industria agro-alimentare, in stretta connessione con la protezione dell'ambiente e nel quadro della politica di sviluppo rurale integrato dell'Unione Europea, così come definita nei Regolamenti n. 1257/1999 e 1260/1999 del Consiglio.

Nel caso specifico dell'agricoltura, le tipologie di investimento e la platea dei potenziali beneficiari sono rese di particolare rilievo in relazione alla trasversalità degli interventi attinenti lo sviluppo rurale, alla riduzione dei prezzi agricoli previsti dalla riforma della PAC e al processo di liberalizzazione dei prodotti agricoli, che richiederanno un percorso di aggiustamento strutturale e uno sforzo importante di investimento per gli operatori privati. Le linee di intervento previste in questo settore sono definite nel capitolo 3.8 del QCS.

Pesca e acquacoltura

In coerenza con quanto indicato nel capitolo 3.9 del QCS, gli interventi nel settore della pesca sono finalizzati principalmente ad accelerare la razionalizzazione e l'ammodernamento del settore in un'ottica di sviluppo sostenibile .

Per gli interventi di competenza nazionale riguardanti la flotta di pesca, da attuarsi attraverso un programma operativo nazionale, le principali priorità sono le seguenti:

- l'efficace attuazione del programma di orientamento pluriennale (POP), quale riferimento normativo per perseguire l'equilibrio durevole tra capacità di pesca e risorse ittiche marine;
- il rinnovamento e l'ammodernamento della flotta, tenuto conto sia dello stato di invecchiamento generale delle imbarcazioni, e delle condizioni di sicurezza e della qualità di vita a bordo, sia degli obiettivi del programma di orientamento pluriennale (POP) riguardanti lo sforzo di pesca;
- l'impiego di attrezzature e metodi di pesca più selettivi e sostenibili; il miglioramento della qualità dei prodotti pescati e conservati a bordo, nonché delle condizioni di lavoro e degli standard di sicurezza a bordo dei pescherecci.

Riguardo alle categorie d'intervento di competenza regionale relative all'acquacoltura e alla trasformazione¹⁸, sarà dato rilievo agli aspetti ambientali e alle misure collettive a favore dei

¹⁷ Per quanto riguarda le tipologie di intervento cofinanziate dal FEOGA.

¹⁸ Questo sarà particolarmente importante per l'acquacoltura, secondo le specifiche disposizioni previste dall'art.15 del Regolamento n. 2792/1999 riguardanti la gestione collettiva delle zone dedicate a tale attività e la raccolta di dati al fine di elaborare piani per la gestione integrata delle zone di acquacoltura.

settori nel loro insieme. Riguardo alla commercializzazione, saranno privilegiate le azioni rivolte all'affermazione della qualità dei prodotti e allo smercio delle specie eccedentarie o sottoutilizzate.

Inoltre, gli interventi dovrebbero comprendere misure volte a stimolare opportunità alternative di occupazione all'interno e all'esterno del settore e a sostenere azioni collettive organizzate dall'industria stessa (in particolare riguardo alla piccola pesca), nel quadro di interventi integrati volti a risolvere i problemi socioeconomici delle zone costiere causati dalla ristrutturazione del settore.

Industria

Gli interventi a favore dell'industria e dell'artigianato vengono realizzati mediante un mix appropriato di incentivi a valenza nazionale e regionale, che possono riguardare gli investimenti e i servizi reali e finanziari (cfr. anche la sezione relativa ai servizi). In questo ambito rientrano prioritariamente:

- incentivi per il consolidamento e la crescita del tessuto industriale, con particolare riferimento alle micro e piccole imprese - in particolare per interventi a favore dell'integrazione delle fasi di produzione e di commercializzazione - e alle categorie specifiche quali l'imprenditoria femminile e giovanile e gli imprenditori appartenenti a categorie svantaggiate;
- incentivi per la realizzazione di programmi integrati di investimento in grado di sostenere lo sviluppo dell'impresa in modo organico e articolato (ad esempio, attività di ricerca e innovazione tecnologica, investimenti fissi, servizi reali, accesso al mercato del credito, e connessa attività di formazione del personale);
- promozione di forme associative tra imprese e tra gruppi di imprese;
- azioni di formazione mirate allo sviluppo di professionalità funzionali alle esigenze (anche di emersione) del settore;
- interventi finalizzati allo sviluppo dell'information technology e della società dell'informazione, avendo particolare riguardo alle ricadute sul territorio;
- interventi per migliorare la compatibilità ambientale del sistema industriale delle regioni meridionali, sia sotto il profilo dell'efficienza ambientale dei processi (minimizzazione dei rifiuti e della loro pericolosità, riduzione delle emissioni inquinanti, trattamento e recupero dei rifiuti), che sotto il profilo dell'implementazione di sistemi di gestione ambientale, colmando il divario esistente o promuovendo l'adeguamento delle imprese alla domanda di certificazione e qualità ambientale crescente sui mercati esteri (EMAS e Ecolabel);
- interventi finalizzati alla delocalizzazione di attività industriali a rischio dal punto di vista dell'impatto ambientale.

Artigianato

Le iniziative in questo campo sono prioritariamente rivolte:

- incentivi, assistenza e supporto tecnico per l'acquisizione di innovazioni di processo e lo sviluppo di innovazioni di prodotto;
- valorizzazione delle produzioni locali, in connessione con gli interventi in campo turistico, ambientale e culturale;

- formazione mirata allo sviluppo di professionalità funzionali alle esigenze del settore, anche attraverso l'utilizzo dello strumento dell'apprendistato e la valorizzazione di percorsi in alternanza scuola/bottega (in collegamento con le iniziative dell'Asse III);
- costituzione di forme di aggregazione tra imprese (per esempio consorzi di ricerca, di marchio, di commercializzazione con progetti di investimento a ricaduta su tutti i consorziati);
- emersione dal sommerso.

Commercio

Le iniziative in questo campo si inseriscono nella logica di interventi integrati e di sistema, e sono inquadrare nell'ambito della riqualificazione delle funzioni commerciali e distributive in contesti territoriali specifici e della valorizzazione e miglioramento degli interventi di messa in rete, traducendosi in:

- interventi integrati in aree con problemi specifici (ad esempio desertificazione in zone rurali e zone urbane svantaggiate);
- creazione o miglioramento di reti, in particolare attraverso azioni che puntino all'ammodernamento strutturale e all'introduzione di innovazioni sul versante distributivo (ad esempio il cosiddetto "e-business" e "e-commerce"), segnatamente fra piccole imprese commerciali e per il miglioramento dei collegamenti cliente/fornitore.

Gli interventi a favore del commercio sono realizzati anche mediante incentivi « mirati » in relazione alle caratteristiche del territorio o al sostegno di reti.

Turismo

Per quanto riguarda il settore turistico, i principi di base degli interventi sono la concentrazione su priorità definite e l'integrazione delle azioni intorno a un territorio secondo un approccio « di sistema » basato sulla valorizzazione di contesti turistici omogenei, comprendenti territori appartenenti anche a regioni diverse, caratterizzati dall'offerta integrata di beni culturali, ambientali e di attrazioni turistiche o dalla presenza diffusa di imprese turistiche. Un particolare riferimento in questo ambito va alla promozione di una stagione turistica più lunga, allo scopo di ridurre la pressione turistica e ambientale sulle aree che risentono dei periodi di massimo afflusso, come ad esempio le zone costiere.

Gli interventi possono riguardare, a titolo di esempio:

- il miglioramento della qualità e della sostenibilità del sistema turistico (in questo ambito la creazione di nuova ricettività è finanziata solamente in casi specifici debitamente giustificati);
- la fornitura di servizi complementari all'offerta di ricettività;
- il marketing territoriale a fini turistici;
- la crescita di attività di collaborazione tra operatori turistici e messa in rete delle informazioni, anche attraverso l'utilizzo di strumenti telematici;
- la concezione e promozione di pacchetti e itinerari turistici integrati legati alle caratteristiche del territorio (ad esempio, percorsi culturali, parchi naturali naturali e aree marine protette, luoghi storici, aree rurali ecc.).

Lo strumento prevalente di intervento è il progetto integrato, finalizzato a promuovere lo sviluppo produttivo ed economico di aree nelle quali la presenza di risorse rilevanti (ad esempio culturali, ambientali, naturalistiche) può diventare elemento determinante per la crescita di attività turistiche (e non solo) collegate.

Interventi a favore del settore turistico di tipo « orizzontale », non inseriti nel contesto di un progetto integrato o di azioni di sistema, dovranno essere adeguatamente motivati nei programmi operativi in relazione ad esigenze specifiche di sviluppo territoriale.

Servizi

L'approccio si concentra sull'individuazione delle esigenze delle imprese (e in particolare delle PMI¹⁹), realizzando interventi e incentivi a favore della domanda di servizi con particolare focalizzazione su:

- innovazione e certificazione di qualità;
- diffusione di tecnologie più pulite e dell'informazione ambientale (normativa, standard, piani di settore, offerta di servizi);
- sistemi di gestione ambientale, procedure di certificazione e audit ambientale (EMAS), etichettatura ecologica (Ecolabel), mirati a diffondere la consapevolezza che la qualità ambientale costituisce un fattore di competitività delle imprese;
- promozione, internazionalizzazione e penetrazione organizzata su nuovi mercati.

In generale si devono evitare gli incentivi all'offerta, all'infuori di casi specificamente identificati che rispondono contemporaneamente a tutti i criteri di seguito elencati:

- capacità di colmare deficit effettivi di offerta, valutati in relazione al bacino potenziale di offerta dei servizi e alle esigenze attuali e prospettive della domanda non solo locale (in tale contesto si deve tenere in considerazione l'esigenza di promuovere il coordinamento delle attività dei centri di servizi sul territorio, evitando così l'esistenza di doppioni e un'eccessiva frammentazione delle competenze);
- coerenza con i fabbisogni d'intervento (espliciti e impliciti) delle imprese di più piccole dimensioni;
- capacità di mantenere nel medio periodo la maggiore offerta di servizi sul mercato senza sostegno pubblico.

In questo specifico contesto – e fatti salvi i criteri sopra elencati - viene riconosciuta una priorità alle strutture di offerta capaci di inserirsi in circuiti di mercato non aventi un'esclusiva valenza locale, sviluppando collegamenti in ambito nazionale e internazionale.

Per quanto riguarda i servizi finanziari, quali i fondi di garanzia e i fondi di capitale di rischio, devono essere specificamente mirati alle reali necessità delle PMI e al potenziale dei mercati locali. L'esperienza di alcuni programmi regionali e dell'iniziativa comunitaria PMI durante il periodo 1994-1999 hanno dimostrato l'opportunità di evitare l'eccessiva proliferazione di tali strumenti e di effettuare adeguate valutazioni ex-ante. I responsabili per la gestione dei fondi vanno selezionati in modo trasparente ed efficiente, mediante gare pubbliche d'appalto.

¹⁹ Specifica attenzione deve essere dedicata alle micro e alle piccole imprese, che sono interessate da problemi ed esigenze diversi rispetto alle imprese più grandi.

Gli interventi di incentivo ai servizi nell'ambito di un progetto integrato volto al rafforzamento delle funzioni urbane (che implica l'attenzione a una localizzazione mirata delle strutture di offerta) fanno parte dell'asse V in coerenza con quanto ivi indicato. Tale principio si applica ai servizi alle imprese e alle persone.

Criteria e indirizzi per l'attuazione

Criteria e indirizzi generali

Le modalità di attuazione dell'asse privilegiano:

- la valorizzazione a scopi produttivi delle risorse immobili locali, da realizzarsi attraverso interventi integrati sulle risorse naturali e su quelle culturali, in una logica sia di valorizzazione turistica sia di crescita di settori di produzione innovativi;
- la valorizzazione della partecipazione del settore privato, sia alla elaborazione delle strategie e programmi d'intervento, mediante azioni di sviluppo del partenariato, sia al finanziamento degli interventi;
- la riqualificazione dell'esistente piuttosto che la creazione di nuove strutture, laddove il problema di un'offerta considerata carente sia prioritariamente attribuibile a standard qualitativi particolarmente bassi;
- il completamento delle filiere settoriali/territoriali "aperte", in una logica di aumento del valore complessivo generato dal sistema produttivo così realizzato;
- la tutela dell'ambiente e delle risorse naturali, in una prospettiva di sviluppo sostenibile;
- l'emersione delle attività produttive, in stretto collegamento con gli indirizzi che provengono dal Comitato nazionale per l'emersione del lavoro non regolare anche avvalendosi delle Commissioni regionali e provinciali per l'emersione.

Inoltre, si sottolinea la necessità di accompagnare ogni processo attuativo con un coerente sistema di monitoraggio e valutazione dell'implementazione delle misure, delle azioni e dei relativi effetti, ivi compresi quelli sulla situazione ambientale, anche ricorrendo alle informazioni al riguardo disponibili presso enti e Autonomie funzionali operanti sul territorio.

Gli interventi nel settore turismo devono essere coerenti con gli strumenti di pianificazione delle destinazioni e degli usi del territorio, che tengano conto del livello di tolleranza delle diverse zone in termini di impatto ambientale, economico e sociale.

Programmi operativi regionali e nazionali

In coerenza con la logica di fondo dell'intero processo di programmazione delle iniziative sullo sviluppo locale, che parte dalla valorizzazione delle risorse endogene e del ruolo del territorio, la responsabilità prima del complesso degli interventi è attribuita alle Regioni e la relativa strategia di sviluppo è quindi contenuta nei programmi operativi regionali (POR).

Esistono tuttavia alcuni aspetti specifici per i quali si rende opportuno un approccio unitario a livello nazionale che, pur strettamente concordato secondo i principi del partenariato con le Regioni giustifica, in termini di efficienza e di efficacia, programmi a valenza nazionale (PON), in coerenza con gli assetti istituzionali della riforma Bassanini, o iniziative specifiche

che richiedono un forte livello di coordinamento tra azioni che interessano territori di più regioni.

Queste condizioni si verificano in particolare per le azioni relative allo sviluppo della ricerca scientifica e tecnologica, al sistema degli incentivi e alla pesca.

Nel primo caso le forti esternalità positive (di sistema) che si collegano all'azione di sviluppo, la necessità di realizzare interventi aventi una decisa circolabilità in contesti più ampi di quelli regionali, la necessità di raccordi e connessioni a livello internazionale, fanno sì che una quota della politica di sviluppo descritta nel presente Asse trovi collocazione nell'ambito del PON "Ricerca scientifica, sviluppo tecnologico e alta formazione" e sia raccordata con le priorità dello sviluppo locale attraverso le modalità partenariali definite in quella sede.

Per quanto concerne il sistema degli incentivi (fatta salva l'esigenza di assicurare una piena regionalizzazione dell'intervento) la necessità di avvalersi delle economie di scala collegate alla gestione delle agevolazioni, all'erogazione finanziaria dei finanziamenti e al loro monitoraggio e controllo, fa sì che una quota delle politiche di sviluppo di questo Asse, con specifico riferimento all'industria (attuata tramite la Legge 488/92 ed i pacchetti integrati di agevolazione – PIA) rientri all'interno del PON "Sviluppo imprenditoriale locale" a titolarità del Ministero dell'Industria.

Per quanto riguarda la Legge 488/92, la regionalizzazione si manifesta:

- nell'individuare un parametro regionale per la graduatoria delle domande di contributo;
- nel prevedere un cofinanziamento nazionale, mediante il progressivo utilizzo di risorse aggiuntive rispetto ad altri fondi;
- nel realizzare una ripartizione delle risorse sul territorio in base ai criteri di assegnazione definiti dalla Conferenza Stato-Regioni del 6 maggio 1999 e riportati nel PON citato;
- nel prevedere una quota significativa (e comunque non inferiore al 10% e fino a un massimo del 50%) da destinare su indicazione di ciascuna Regione a specifiche aree del territorio regionale e/o a specifici ambiti (settoriali e/o di filiera), in base alle priorità programmatiche regionali.

Con riferimento alle iniziative di programmazione negoziata le nuove modalità della legge 488/92 prevedono anche la possibilità di corrispondere, attraverso la formazione di graduatorie separate, alle esigenze di sviluppo dei programmi regionali per quanto riguarda specifiche aree, cluster e settori.

Nel caso della pesca, l'attribuzione al Ministero per le Politiche Agricole (MIPA) attraverso il PON « Pesca » della gestione delle risorse ittiche marine di interesse nazionale e dello "sforzo" di pesca si lega alla natura specifica dell'ambito di intervento che, non essendo "regionalizzabile" (con particolare riferimento alle caratteristiche della flotta), necessita di una serie coordinata di azioni ad impatto multiregionale.

Sistema degli incentivi

Gli strumenti prioritari per realizzare le azioni proposte si basano su di un mix appropriato di incentivi. Criteri guida per la definizione del sistema degli incentivi sono:

- l'individuazione di prodotti mirati in relazione alle diversificate esigenze di sostegno delle singole imprese;
- il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza degli strumenti di incentivazione pubblica, in particolare attraverso l'elaborazione di pacchetti integrati di agevolazione (PIA), che consentono il finanziamento congiunto di investimenti fissi, di azioni di ricerca e sviluppo, di accesso al credito e servizi reali (specialmente per l'internazionalizzazione e la formazione), creando un unico punto di riferimento per la ricezione e valutazione delle domande ed il coordinamento della fase di valutazione;
- una forte regionalizzazione del sistema degli incentivi, sia con riferimento all'attuazione del processo di decentramento, sia mediante l'introduzione, all'interno di provvedimenti a valenza nazionale, di un più deciso riferimento alle priorità di sviluppo del territorio individuate dalle Regioni;
- la definizione di un profilo decrescente dell'intensità di aiuto, che permetterà anche di ampliare la numerosità degli interventi e quindi di estendere gli incentivi ad un pubblico più vasto;
- l'utilizzo di meccanismi premiali atti a promuovere le iniziative che nei loro piani di investimento dimostrino una tangibile attenzione al miglioramento delle performance ambientali.

Alla luce delle criticità riscontrate nel precedente periodo di programmazione, occorre evitare il rischio di sovrapposizione e duplicazione degli incentivi, in particolare tra quelli previsti nei PON "Sviluppo imprenditoriale locale" e "Ricerca scientifica, sviluppo tecnologico e alta formazione" e quelli inseriti nei POR. In particolare vanno perseguite:

- la complementarietà tra gli interventi di competenza nazionale e regionale, evitando ogni sovrapposizione;
- la semplificazione dei regimi, evitandone la proliferazione (tendenzialmente si dovrebbe prevedere un regime di aiuto per ogni grande categoria di beneficiari, valutando la possibilità di ulteriori raggruppamenti) e favorendo la standardizzazione delle procedure, con particolare attenzione alla trasparenza e alla rapidità attuativa;
- la specializzazione degli incentivi regionali con particolare riguardo ai fenomeni di filiera e cluster.

Allo scopo di dare attuazione all'esigenza di coordinamento tra i vari livelli istituzionali, nella fase di redazione dei Programmi Operativi Regionali e del PON « Sviluppo imprenditoriale locale », il Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica e il Ministero dell'Industria, Commercio e Artigianato hanno proceduto alla costituzione di una task-force (ai cui lavori sarà associato il Ministero dell'Università, Ricerca Scientifica e Tecnologica per le attività svolte a valere sul PON "Ricerca scientifica, sviluppo tecnologico e alta formazione") di coordinamento e dialogo con le Regioni, che resterà attiva per tutto il periodo di programmazione ed ha come compito quello di analizzare gli aspetti e le modalità operative in grado di assicurare al sistema complessivo degli incentivi i caratteri sopra ricordati.

Inoltre l'azione della task-force è volta a prestare assistenza tecnica alle amministrazioni regionali per l'individuazione dei passaggi operativi più appropriati per promuovere azioni integrate in materia di sviluppo locale, anche con riguardo alle modalità di "applicazione mirata" della Legge 488/92, come strumento di incentivazione a supporto delle iniziative di programmazione negoziata.

Coinvolgimento del settore bancario

Al fine di rafforzare il ruolo del mercato e coinvolgere maggiormente la finanza privata nelle decisioni di investimento e nella fornitura di capitali alle imprese, le autorità italiane percorreranno due linee di intervento:

- individuazione di strumenti volti a rafforzare il ruolo delle banche e del mercato dei capitali nella fornitura di credito, capitale di rischio e consulenza/assistenza alle PMI. In questo ambito il Comitato di Sorveglianza del QCS viene informato periodicamente dal gruppo di lavoro “Ricerca, innovazione e sviluppo locale” (cfr. capitolo 6) sui progressi registrati nel coinvolgimento del settore bancario, in particolare per quanto concerne una possibile partecipazione delle banche nel sostegno finanziario dei progetti agevolati (specialmente nel contesto dei PIA) e la realizzazione di attività di aggiornamento e specializzazione del personale degli istituti bancari impegnato nella valutazione istruttoria dei progetti di investimento;
- sviluppo di strumenti che consentono di finanziare la creazione di imprese e l’espansione di attività ad alto contenuto innovativo e di superare le fasi di discontinuità nella vita delle imprese (venture capital e altri strumenti di partecipazione al rischio d’impresa come, ad esempio, l’istituzione di fondi chiusi a sottoscrizione mista pubblico-privata in grado di effettuare interventi a sostegno della nascita e dello sviluppo delle PMI con elevate prospettive di crescita e programmi di investimento innovativi).

Interventi nel settore della commercializzazione e della trasformazione agricola

Alla luce di quanto emerso nella descrizione della strategia e considerando la rilevante importanza che viene assegnata ai progetti che consentono di realizzare un’integrazione tanto settoriale quanto territoriale, per gli investimenti da realizzare nel settore della trasformazione e commercializzazione agricola, al fine di garantire un approccio unitario e coerente a livello nazionale, vanno considerate:

- le strategie da perseguire;
- la rilevanza sovregionale di alcune filiere regionali o di specifici prodotti di qualità riconosciuta e della localizzazione in più regioni di componenti di una stessa filiera produttiva;
- la valenza sovregionale di interventi ritenuti prioritari, quali la riduzione di costi di produzione, il miglioramento della qualità dei prodotti e dei processi.

Pertanto, le azioni finanziabili nella filiera integrata della trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli possono essere realizzate previa definizione, in partenariato MIPA-Regioni, nell’ambito di un quadro di riferimento nazionale in particolare per:

- definire i comparti produttivi prioritari;
- rendere omogenei i criteri di valutazione e di selezione degli interventi, tenuto conto del regolamento (CE) 1257/99;
- rendere omogenei gli indicatori di sorveglianza che consentono di riscontrare *in itinere* il rispetto degli obiettivi prioritari.

Le linee di intervento previste in questo settore sono definite nel capitolo 3.8 del QCS.

Tavola Riepilogativa - Indicatori di contesto chiave - Asse IV

Settore	ID	Indicatore	Macro-area strategica del PSM	Nota	Anno di rif. del v.a.	Valore attuale Italia	Valore attuale centro-nord	Valore attuale ObI	Ip. Bassa	Ip. Alta	Disaggr. Genere
Sviluppo locale	IV-1	Indice di infrastrutturazione economica (N.I. Italia=100)	Sviluppo dei fattori di contesto	non calcolato	1997	100,0					no
Sviluppo locale	IV-2	Percentuale di addetti nei sistemi locali di PMI specializzati rispetto al totale degli addetti	Promozione dei sistemi produttivi	da costruire							no
Sviluppo locale	IV-3	Variazione % rispetto all'anno precedente del V.A. ai prezzi base dell'agricoltura	Aumento della competitività	non calcolato	1998	1,2	3,1	-2,1			no
Sviluppo locale	IV-4	Valore aggiunto ai prezzi base dell'agricoltura per ettaro di SAU	Aumento della competitività		1998	3,8	4,3	3,2	3,4	3,9	no
Sviluppo locale	IV-4bis	Elementi fertilizzanti contenuti nei concimi chimici per ettaro di superficie concimabile (dati in kg)	Promozione dei sistemi produttivi	oggetto di decisione	1994			86,4			no
Sviluppo locale	IV-4ter	Consumo di prodotti fitosanitari per ettaro di SAU	Promozione dei sistemi produttivi	oggetto di decisione	1996	11,2	13,0	8,3	8,0	7,5	no
Sviluppo locale	IV-5	Esportazioni agroalimentari/ Valore aggiunto	Aumento della competitività								
Sviluppo locale	IV-6	Variazione occupati famiglie agricole in altri settori	Promozione dei sistemi produttivi								
Sviluppo locale	IV-7	Valore aggiunto agroindustria per addetto	Aumento della competitività								
Sviluppo locale	IV-8	Redditività media per battello da pesca	Aumento della competitività								
Sviluppo locale	IV-9	Variazione % annua della popolazione residente nei comuni rurali	Aumento della competitività		1998	-0,41	-0,12	-0,7	-0,3	-0,1	no
Sviluppo locale	IV-10	Addetti delle società cooperative sul totale degli addetti	Aumento della competitività	non calcolato	1996	4,5	4,2	1,1			no
Sviluppo locale	IV-11	Valore aggiunto per addetto nell'artigianato	Aumento della competitività		1996	67,7	70,1	55,2	65,0	80,0	no
Sviluppo locale	IV-12	Variazione % rispetto all'anno precedente del V.A. ai prezzi base della pesca	Aumento della competitività	non calcolato	1998	-4,2	-0,4	-12,1			no
Sviluppo locale	IV-13	Valore aggiunto per unità di lavoro nell'industria in senso stretto	Aumento della competitività		1996	72,2	73,4	64,9	75,0	85,0	no
Sviluppo locale	IV-14	Valore aggiunto per addetto nel settore del commercio (milioni di lire)	Aumento della competitività		1996	70,7	73,3	63,2	70,0	80,0	no
Sviluppo locale	IV-15	Valore aggiunto per addetto nel settore del turismo (settore "alberghi e pubblici esercizi") - milioni di lire	Aumento della competitività		1996	60,7	63,6	48,0	50,0	60,0	no
Sviluppo locale	IV-16	Valore aggiunto per addetto nel settore dei servizi alle imprese (milioni di lire)	Aumento della competitività		1996	93,1	96,1	80,1	82,0	90,0	no

Tavola Riepilogativa - Indicatori di contesto chiave - Asse IV

<i>Settore</i>	<i>ID</i>	<i>Indicatore</i>	<i>Macro-area strategica del PSM</i>	<i>Nota</i>	<i>Anno di rif. del v.a.</i>	<i>Valore attuale Italia</i>	<i>Valore attuale centro-nord</i>	<i>Valore attuale Ob1</i>	<i>Ip. Bassa</i>	<i>Ip. Alta</i>	<i>Disaggr. Genere</i>
<i>Sviluppo locale</i>	IV-17	Valore aggiunto per addetto nelle Pmi	Aumento della competitività	<i>da costruire</i>							no
<i>Sviluppo locale</i>	IV-18	Quota di imprese industriali che ha introdotto innovazioni di prodotto e/o di processo sul totale delle imprese (%)	Promozione dei sistemi produttivi	<i>non calcolato</i>	1992	33,1	34,3	20,2			no
<i>Sviluppo locale</i>	IV-19	Distribuzione % sul totale Italia della spesa per innovazione delle imprese	Sviluppo dei fattori di contesto	<i>non calcolato</i>	1992	100,0	88,1	11,9			no
<i>Sviluppo locale</i>	IV-20	Tasso di natalità netta di imprese (nuove imprese meno imprese cessate sul totale delle imprese registrate nell'anno precedente)	Promozione dei sistemi produttivi		1998	1,2	0,9	1,8	1,8	2,1	sì
<i>Sviluppo locale</i>	IV-21	Numero imprese con certificazione EMAS ISO 14000/ Totale imprese x 100.000	Promozione dei sistemi produttivi	<i>da costruire</i>							no
<i>Sviluppo locale</i>	IV-22	Investimenti diretti della regione all'estero / Valore Aggiunto della Regione	Aumento della competitività	<i>da costruire</i>							no
<i>Sviluppo locale</i>	IV-23	Variazione occupati nel settore pesca		<i>da verificare e costruire</i>							

3.6. Asse V – Città

Analisi dei bisogni e delle potenzialità

Il sistema urbano del Mezzogiorno presenta una situazione di ritardo rispetto al modello di sviluppo urbano che si sta dimostrando più competitivo a livello europeo, con l'affermazione delle città metropolitane di rango intermedio e di "reti di città" di minori dimensioni, che hanno dimostrato una maggiore capacità di articolazione funzionale, un migliore equilibrio ambientale e sociale, minori fattori di congestione, un'adeguata connessione alle reti materiali ed immateriali. Tale ritardo costituisce un fattore di debolezza nello sviluppo dell'intero territorio.

L'obiettivo di sviluppare un sistema di città coerente con il territorio circostante, che valorizzi le potenzialità di ciascuna area urbana in un disegno integrato, può essere perseguito a partire da alcuni principali punti di forza ed opportunità esistenti:

- i segnali di vitalità imprenditoriale riscontrati in alcune aree urbane;
- la disponibilità di risorse non valorizzate ai fini dello sviluppo economico e produttivo;
- il progressivo miglioramento dell'efficienza dell'Amministrazione delle città.

Nella tabella che segue si sintetizzano gli elementi principali dell'analisi dei punti di forza e di debolezza, delle opportunità e dei rischi del sistema urbano del Mezzogiorno. Tale analisi non può considerarsi esaustiva dell'intera gamma delle caratteristiche presenti nelle singole città e deve essere letta alla luce delle differenziazioni esistenti tra le diverse città del Mezzogiorno, in particolare distinguendo tra città metropolitane e città di minori dimensioni.

Punti di forza	Punti di debolezza
Localizzazione delle città meridionali al centro del Mediterraneo e, in parte, di fronte ai Balcani e allo snodo di potenziali corridoi di trasporto transeuropeo.	Scarsa qualità dell'ambiente urbano (inquinamento, congestione, disordine e degrado, mancanza di spazi di aggregazione), soprattutto nelle metropoli.
Segnali di vitalità e di rinascita culturale di molte città sia metropolitane che di medie dimensioni (Salerno, Palermo, Cosenza e Catania).	Criminalità diffusa (in particolare nelle aree metropolitane e nelle aree tradizionali).
Risorse ambientali e culturali da valorizzare a fini turistici, anche attraverso lo sviluppo dell'economia sociale.	Inadeguata dotazione di infrastrutture.
Vivacità dell'imprenditoria ricreativo-culturale.	Inefficienza della Pubblica Amministrazione locale nell'offerta di servizi alle imprese e ai cittadini.
Centri di eccellenza post-universitaria in alcune città (Napoli, Catania, Bari, Lecce).	Amministrazioni locali poco sensibili alla domanda di servizi sociali.
Disponibilità di strutture e spazi dismessi o inutilizzati da recuperare e utilizzare come contenitori di iniziative produttive, terziarie, sociali, culturali.	Scarsa presenza di cittadini e di imprese straniere.
Rendita fondiaria urbana elevata, può costituire un canale di cofinanziamento privato dei progetti di riqualificazione urbana.	Scarsi collegamenti con altre città.
	Problemi di spopolamento e degrado delle aree culturali e storiche nei piccoli centri.

Opportunità	Rischi
Opportunità offerte dallo sviluppo dell'economia sociale in termini di maggiore coesione sociale, nuova occupazione, pari opportunità.	"Effetto tunnel": tendenza degli investitori a concentrarsi nei nodi delle grandi reti infrastrutturali, trascurando le altre aree.
Opportunità offerte dall'elezione diretta dei sindaci, in termini di maggiore stabilità politica e leadership.	Concorrenza di altre città europee nell'attrazione di investimenti.
Nuove opportunità per le metropoli del Mezzogiorno nell'ambito del sistema di relazioni internazionali, con capacità di erogare servizi di livello superiore.	Rischi connessi ad uno sviluppo del terzo settore eccessivamente dipendente da finanziamenti pubblici e da meccanismi poco trasparenti di affidamento dei servizi.
Fenomeni di dinamismo imprenditoriale di alcune aree e nuove opportunità per le città di medie dimensioni di sviluppare funzioni urbane a sostegno di tali processi.	Marginalizzazione nei processi di agglomerazione territoriale del terziario.
Presenza di bisogni sociali non soddisfatti da un'offerta organizzata.	
Opportunità offerte dalle nuove tecnologie (telelavoro, teleassistenza) che consentono uno sviluppo territoriale più equilibrato.	

Strategia di asse

La strategia si basa sulla necessità di rafforzare il sistema urbano del Mezzogiorno con una maggiore integrazione degli interventi e un forte partenariato istituzionale, economico e sociale, superando in tal modo la logica degli interventi puntuali che ha caratterizzato il precedente periodo di programmazione, e valorizzando le esperienze più innovative già sperimentate.

L'area prioritaria di intervento è la **migliore articolazione del ruolo e delle funzioni delle città nel proprio contesto territoriale**. Tale articolazione consente di aumentare la competitività del sistema urbano meridionale attraverso l'individuazione e la valorizzazione del ruolo di ciascuna città radicata nel contesto regionale. In particolare la strategia mira a rafforzare le funzioni di poli di crescita delle grandi città e il ruolo di sostegno ai processi di sviluppo locale dei centri minori, riconoscendo l'importanza dei legami con l'hinterland e con le zone circostanti al fine di migliorare lo sviluppo equilibrato del territorio.

La strategia deve attuarsi nell'ambito di un disegno regionale, in cui lo sviluppo urbano si integra con quello complessivo. In tal senso le Regioni identificano le potenzialità di ciascuna città nel contesto più ampio del territorio regionale e scelgono su quali città puntare (applicando il principio di concentrazione degli interventi) per realizzare specifici progetti di sviluppo urbano sostenibile, integrato e bilanciato con il resto territorio (ad esempio: lo sviluppo di servizi specializzati, qualificati, innovativi a favore delle attività produttive, di ricerca, del tempo libero; la creazione o promozione di reti internazionali di ricerca, sede di istituti culturali e di alta formazione anche di richiamo internazionale).

Nel quadro di una strategia di sviluppo urbano così definita, gli interventi possono contenere azioni legate agli ambiti di intervento sotto descritti, purché attuati tenendo conto dei principi di integrazione e concentrazione :

1. il **miglioramento della qualità urbana**, soprattutto nelle grandi città, che rappresenta una condizione necessaria per aumentare la capacità di attrazione di capitali e la competitività economica e per ridurre il disagio sociale. In tale contesto è necessario uno sforzo per programmare e gestire in modo innovativo tali interventi, promuovendone l'integrazione intorno a progetti e iniziative che affrontano in maniera completa le varie problematiche di sviluppo urbano, anche valorizzando la partecipazione di capitali privati;
2. il **rafforzamento del capitale sociale**, attraverso il miglioramento dell'offerta di servizi sociali, in particolare per le fasce più deboli e per i soggetti a rischio di emarginazione e di esclusione e la conseguente creazione di nuovi posti di lavoro, valorizzando le opportunità offerte dallo sviluppo dell'economia sociale e del terzo settore. L'obiettivo è la promozione di servizi territoriali integrati alla persona e alle comunità, centrata sulla valorizzazione delle risorse umane, lo sviluppo di infrastrutture e di servizi per le persone e la comunità e sulla localizzazione di nuove iniziative imprenditoriali, attraverso interventi concertati promossi a livello locale, in cui sia dato particolare stimolo alle imprese del terzo settore, con particolare attenzione all'imprenditorialità, all'autofinanziamento e alla ricerca della domanda privata.

* * *

L'obiettivo globale dell'Asse è:

“Migliorare l'articolazione funzionale e la qualità del sistema urbano del Mezzogiorno attraverso la definizione del ruolo delle città nel loro contesto regionale, e in particolare: creare condizioni economiche, amministrative e sociali adatte allo sviluppo imprenditoriale; aumentare la competitività e la produttività strutturale dei sistemi economici territoriali; favorire la localizzazione di nuove iniziative nelle aree urbane e metropolitane specie nei servizi alle persone e alle imprese; combattere la marginalità sociale e favorire i processi di recupero della fiducia sociale; riqualificare il contesto urbano, con particolare attenzione per gli aspetti ambientali.”

L'obiettivo globale mira essenzialmente al potenziamento del settore economico- produttivo, ritenuto trainante rispetto a tutti gli altri fattori che incidono sulla qualità urbana. Tuttavia l'obiettivo sottolinea anche la necessità di affrontare direttamente i problemi sociali che investono le città, che la sola crescita economica non consente di superare. L'articolazione e la complessità della strategia dell'asse sono evidenziate nella tabella seguente, che mette in relazione la strategia con le variabili di rottura, specificando per ogni variabile i canali diretti e indiretti di impatto.

Variabili di rottura	Indicatore	Intensità	Canale di impatto della strategia
Capacità di esportare	Esportazioni/PIL	**	Aumento della disponibilità di servizi alle imprese e funzioni rare (ricerca, alta formazione)
Grado di indipendenza economica	Importazioni nette/PIL	*	Aumento della disponibilità di servizi alle imprese e funzioni rare (ricerca, alta formazione)
Capacità di attrazione dei consumi turistici	Presenze turistiche per abitante	**	Miglioramento qualità urbana; aumento della disponibilità di funzioni rare (strutture espositive; eventi culturali) e di adeguati servizi sanitari; riqualificazione dei centri storici

Intensità di accumulazione del capitale	Investimenti fissi lordi/PIL	**	Aumento della disponibilità di servizi alle imprese e funzioni rare (ricerca, alta formazione); miglioramento dell'efficienza della pubblica amministrazione
Capacità di attrazione di investimenti esteri	Investimenti diretti dall'estero/ Investimenti fissi lordi	***	Aumento della disponibilità di servizi alle imprese e funzioni rare (ricerca, alta formazione); miglioramento dell'efficienza della pubblica amministrazione
Partecipazione della popolazione al mercato del lavoro	Tasso di attività	**	Aumento della disponibilità di servizi alla persona; sviluppo dell'economia sociale
Capacità di offrire lavoro regolare	Occupati Irregolari/ Totale Occupati	***	Sviluppo dell'economia sociale; riqualificazione delle aree periferiche e dei centri storici;
Capacità di sviluppo dei servizi sociali	Indice di occupazione sociale	**	Sviluppo dell'economia sociale; miglioramento della capacità di progettazione e gestione dei servizi sociali nella pubblica amministrazione; formazione di nuove figure professionali; sviluppo del telelavoro; migliore organizzazione dell'offerta scolastica e di formazione
Capacità innovativa	Indice di specializzazione tecnologica (ITS)	**	Aumento della disponibilità di servizi alle imprese e funzioni rare (ricerca, alta formaz.)
Capacità di sviluppo dei servizi alle imprese	Occupati nei servizi finanziari, alle imprese e alle persone/ Totale occupati nei servizi	***	Aumento della disponibilità di funzioni rare (ricerca, alta formazione); sviluppo del decentramento nei servizi
Capacità di esportare prodotti ad elevata o crescente produttività	Indice di specializzazione in prodotti selezionati	***	Aumento della disponibilità di servizi alle imprese e funzioni rare (ricerca, alta formazione)
Capacità di finanziamento	Differenziale tassi di interesse sugli impieghi con il Centro Nord	*	Aumento della disponibilità di funzioni rare e servizi alle imprese
Condizioni di legalità e coesione sociale	Indice di criminalità	***	Riqualificazione delle periferie e dei centri storici; sviluppo dell'economia sociale; soddisfacimento dei bisogni sociali di base

Quantificazione degli obiettivi specifici

Gli obiettivi specifici dell'Asse possono essere raggruppati nelle tre aree su cui questa è fondata.

1. Migliore articolazione del ruolo e delle funzioni delle città nel proprio contesto territoriale

Rafforzare le potenzialità dei centri urbani, in relazione alle loro dimensioni metropolitane o di centro medio-piccolo, come luogo di attrazione di funzioni e servizi specializzati o come luoghi di connessione e di servizio per i processi di sviluppo del territorio, avendo presente le caratteristiche e le potenzialità specifiche di ciascuna città nel proprio contesto regionale.

2. Miglioramento della qualità urbana

Aumentare la fruizione dello spazio urbano da parte dei cittadini, sia per l'accrescimento della competitività dei sistemi urbani sia per il rafforzamento della coesione sociale. Migliorare il sistema della mobilità interna ed esterna ai centri urbani, riducendo la congestione, l'inquinamento acustico e l'inquinamento atmosferico. Migliorare la qualità della vita nelle aree urbane, in particolare nelle aree periferiche e in quelle dismesse con particolare attenzione ai bisogni dell'infanzia, all'integrazione sociale e alla lotta alla marginalità.

Riqualificare, rinnovare e rifunzionalizzare il tessuto edilizio urbano, nel rispetto delle tradizioni culturali e storiche con particolare attenzione al recupero dei centri storici e dei centri minori.

3. Rafforzamento del capitale sociale

Rafforzare il capitale sociale in ambito urbano mediante il soddisfacimento dei bisogni sociali di base, la riduzione del tasso di esclusione, la promozione dell'economia sociale, la qualificazione dei servizi, la definizione di nuove figure professionali in ambito sociale, anche attraverso la qualificazione della Pubblica Amministrazione.

Agli obiettivi specifici dell'Asse sono associati gli indicatori di contesto presentati nella tabella inserita al termine della descrizione dell'Asse. Tra i possibili indicatori rappresentativi degli effetti della strategia dell'Asse, quelli individuati sono quelli che, allo stato attuale, meglio soddisfano i requisiti di disponibilità da fonti ufficiali, aggiornabilità su base annuale e disaggregabilità a livello regionale, requisiti necessari per assicurare un monitoraggio sistematico degli effetti del QCS. Per ogni indicatore si forniscono indicazioni relative alla fonte, all'anno di riferimento e ai valori dei più recenti dati disponibili e, per una buona parte di essi, al target che si prevede di raggiungere entro il 2006. La quantificazione dei target è coerente con l'impatto macroeconomico del piano, così come rappresentato dalle simulazioni relative al percorso di crescita, contenute nel documento di valutazione ex-ante.

Linee di intervento

Nel quadro di una migliore articolazione del ruolo e delle funzioni delle città nel proprio contesto territoriale, assumono particolare rilievo interventi che, in un'ottica di sistema, siano rivolti a valorizzare la vocazione e le potenzialità delle singole città e dei sistemi locali che ad esse fanno riferimento, ad accrescere la capacità di attrazione di investimenti esterni nelle grandi città e lo sviluppo di servizi ed attività di supporto allo sviluppo locale nei centri minori. Alcuni possibili ambiti di intervento sono:

- rafforzamento del marketing urbano, mediante azioni di promozione delle opportunità e attrazione di finanziamenti privati;
- progettazione e realizzazione di iniziative per favorire la localizzazione di funzioni avanzate e innovative nelle grandi città, anche riguardo alla promozione del ruolo internazionale delle città;
- interventi di sostegno alla migliore articolazione delle funzioni dei centri minori, con riferimento all'offerta di servizi alle imprese e alle persone;

- promozione di iniziative di cooperazione tra città medie e piccole nella gestione dei servizi pubblici, anche attraverso l'associazione tecnologica e finanziaria con partner esterni.

Gli interventi per una migliore qualità urbana potranno far riferimento al miglioramento della mobilità (affrontando il problema del traffico urbano in un'ottica di sistema – mediante appositi Piani Urbani del Traffico o altri idonei documenti di programmazione - agendo sul potenziamento dell'offerta e sulla regolazione della domanda, anche attraverso l'imposizione di tariffe per l'uso dello spazio urbano) e alla riqualificazione urbana (attraverso interventi che affrontino in una logica integrata le molteplici, forme di degrado: edilizio, urbanistico, ambientale, economico, sociale). Nel quadro della coerenza con la scelta delle città e la definizione del loro ruolo, e nell'ottica della concentrazione e della integrazione degli interventi, si dà priorità agli interventi in aree delimitate (quartieri periferici, aree dismesse, centri storici).

Per quanto riguarda il rafforzamento del capitale sociale, gli interventi relativi al soddisfacimento della domanda di servizi alla persona e alla comunità dovrebbero essere prioritariamente concentrati nelle aree ad alto tasso di povertà, di disoccupazione, di microcriminalità, di immigrazione e, all'interno di queste, nelle aree caratterizzate da maggiore disgregazione sociale e carenza di strutture e servizi. Altro ambito prioritario di intervento sono le strutture e i servizi atti a soddisfare le esigenze espresse dal territorio a favore del mondo femminile. Un'attenzione particolare deve essere conferita al rafforzamento dell'offerta di servizi pubblici e allo sviluppo dell'economia sociale attraverso la definizione di standard di qualità dei servizi, la qualificazione degli operatori, il sostegno alla costituzione di nuove imprese nel terzo settore.

Criteria e indirizzi per l'attuazione

La strategia di asse è attuata tenuto conto della definizione del ruolo delle città nell'ambito di un disegno regionale di sviluppo urbano equilibrato, e dalla conseguente scelta delle singole città o sistemi di città su cui intervenire, effettuata nell'ambito dei programmi operativi regionali o dei complementi di programmazione dalle rispettive autorità di gestione con il coinvolgimento dei partner locali. I criteri di scelta delle città devono tenere adeguatamente conto del principio di concentrazione degli interventi.

A tale proposito, le Regioni comunicano tempestivamente al Comitato di Sorveglianza del QCS la metodologia e i criteri adottati per la scelta delle città sulla base del ruolo loro conferito, e i risultati della scelta effettuata. I Comitati di Sorveglianza dei POR saranno informati sulle linee strategiche di sviluppo urbano adottate per le città principali (più di 100.000 abitanti), che costituiranno il quadro di coerenza per i singoli interventi.

L'asse è attuato prioritariamente attraverso progetti integrati che rispondono agli obiettivi dell'asse e, in particolare, sono coerenti rispetto alla definizione del ruolo di ciascuna città o sistema di città nel contesto regionale di appartenenza.

Al fine di assicurare la complementarietà degli ambiti di intervento, le operazioni messe a punto a titolo dell'Iniziativa Comunitaria URBAN dovranno essere raccordate con le strategie di sviluppo urbano definite nei POR.

Nel caso di linee di intervento che – seguendo una logica settoriale – troverebbero collocazione in altri assi (ad esempio interventi di valorizzazione di beni culturali), queste sono finanziate dall’Asse città soltanto nel caso in cui facciano parte di un progetto integrato corrispondente alle caratteristiche sopra definite.

La selezione dei progetti integrati deve essere effettuata avendo ben presente che gli interventi non devono essere distribuiti uniformemente sul territorio, ma concentrati e coerenti con le scelte delle Regioni sul ruolo delle singole città.

I programmi operativi contengono l’impegno da parte delle amministrazioni regionali ad applicare nei complementi di programmazione criteri di selezione delle proposte provenienti dagli Enti Locali che tengano conto degli indirizzi e delle priorità del QCS. Possibili criteri di selezione dei progetti sono:

- la qualità progettuale (analisi della domanda, della sostenibilità ambientale, dei fabbisogni sociali);
- la fattibilità amministrativa;
- l’attivazione di risorse private;
- il grado di coinvolgimento della popolazione locale;
- il grado di coinvolgimento del partenariato economico e sociale;
- il grado di raggiungimento degli obiettivi specifici.

L’approccio dell’integrazione degli interventi di sviluppo urbano richiede un forte rafforzamento delle capacità di programmazione e di gestione di progetti complessi da parte degli Enti Locali, in termini soprattutto di disponibilità di informazioni e di dati di base socio-economici, ambientali e territoriali, di strumenti di monitoraggio, comunicazione, concertazione con la popolazione (esempio: Agenda 21 locale), analisi finanziaria degli investimenti per il coinvolgimento degli operatori privati.

Tavola Riepilogativa - Indicatori di contesto chiave - Asse V

<i>Settore</i>	<i>ID</i>	<i>Indicatore</i>	<i>Macro-area strategica del PSM</i>	<i>Nota</i>	<i>Anno di rif. del v.a.</i>	<i>Valore attuale Italia</i>	<i>Valore attuale centro-nord</i>	<i>Valore attuale ObI</i>	<i>Ip. Bassa</i>	<i>Ip. Alta</i>	<i>Disaggr. Genere</i>
<i>Città</i>	V-1	Quota di popolazione di 3 anni e più che esercita pratica sportiva in modo continuativo o saltuario (%)	Migliore qualità urbana		1998	27,4	31,1	19,9	25,0	30,0	si
<i>Città</i>	V-2	% di famiglie che dichiarano molta o abbastanza difficoltà nel raggiungere NEGOZI ALIMENTARI, MERCATI	Migliore articolazione funzioni urbane	<i>non calcolato</i>	1998	20,7	20,1	22,0			no
<i>Città</i>	V-3	% di famiglie che dichiarano molta o abbastanza difficoltà nel raggiungere i SUPERMERCATI	Migliore articolazione funzioni urbane		1998	33,7	32,6	36,6	32,0	27,0	no
<i>Città</i>	V-4	Dotazione di stazioni di monitoraggio della qualità dell'aria per 100.000 abitanti	Migliore qualità urbana	<i>non calcolato</i>	1996	1,3	1,9	0,3			no
<i>Città</i>	V-5	Utenti di soli mezzi pubblici rispetto al totale delle persone che si sono spostate per motivi di lavoro (%)		da verificare e costruire							
<i>Città</i>	V-6	Microcriminalità nelle città	Migliore qualità urbana	<i>non calcolato</i>	1996	1,3	1,9	0,3			no

3.7. Asse VI – Reti e Nodi di Servizio

Analisi dei bisogni e delle potenzialità

La disponibilità di **infrastrutture di collegamento, trasporto e accesso** più efficienti rappresenta una condizione indispensabile per l'esplicarsi degli effetti del modello di sviluppo proposto, agendo sulle variabili di rottura. Migliori collegamenti sono infatti funzionali a superare la perifericità e la marginalizzazione di larga parte del territorio meridionale e dei sistemi produttivi e sociali, accrescendo con questo la competitività delle regioni meridionali.

Nell'ambito di una situazione di generale ritardo infrastrutturale rispetto ai principali paesi europei, nel Sud i trasporti offrono un'immagine variegata:

- scarsa capacità di programmazione del settore, per l'assenza di un piano che proponga una cornice strategica integrata per le diverse modalità di trasporto, partendo da un'analisi realistica delle previsioni dei flussi di traffico;
- porzioni di reti di trasporto stradali e ferroviarie efficienti ed altre ammodernate solo parzialmente (dove le tratte peggiori determinano, comunque in negativo, la qualità dei servizi di trasporto che può essere offerta dall'intera rete);
- snodi di traffico d'eccellenza, ma separati dal contesto territoriale (come il porto di Gioia Tauro) e carenza di snodi di traffico integrati al territorio e alle sue potenzialità economiche (quali interporti agro-alimentari o porti turistici);
- aeroporti e porti commisurati per numerosità alle odierne esigenze del territorio, ma lacunosi per quanto attiene al dimensionamento ottimale delle loro componenti interne (infrastrutture e attrezzature) ed esterne (collegamenti con il retroterra portuale e il bacino di utenza aeroportuale), così come per quanto attiene alle tecnologie e agli approcci organizzativi adottati, situazioni che incidono sia sulla capacità operativa sia sul contenimento dei costi per il gestore e per l'utenza;
- numerosi poli trasportistici (aeroporti, porti, stazioni ferroviarie, interporti) e vaste zone del territorio, comprese città anche capoluogo di provincia, non ancora collegate adeguatamente alle reti nazionali, con inevitabile mantenimento e rafforzamento dei vincoli e dei freni allo sviluppo di intere aree del Mezzogiorno.

Soprattutto per quanto attiene al trasporto merci, il salto di qualità che deve compiere il Mezzogiorno è ancora relevantissimo. Al di là del mero tema della dotazione di infrastrutture di base, dove pure si evidenziano debolezze congenite, va evidenziato come la logistica stia mutando l'intero modo di intendere i trasporti, e la nuova (e prospettica) qualità della domanda di trasporto del Sud (sia preminentemente locale, sia legata alla globalizzazione dei mercati) impone alle imprese di settore un innalzamento degli standard di servizio ottenibili solo dall'integrazione in rete delle diverse modalità e dei diversi operatori.

Lo sviluppo della **società dell'informazione** (SI) costituisce uno dei principali fattori propulsivi dell'economia europea. Essa consente in primo luogo di aumentare la produttività del fattore lavoro, un obiettivo che è di particolare importanza per il Sud se si considera che nel 1998 al Sud la produttività dell'industria è stata inferiore di 25 punti percentuali rispetto al Centro-Nord, un divario mai sperimentato da due decenni a questa parte. In secondo luogo, l'*information technology* aumenta significativamente la possibilità di accrescere la qualità del capitale umano, già così fortemente penalizzato nel Mezzogiorno dove la percentuale degli

investimenti in *ricerca* e sviluppo sul PIL è inferiore a quella di tutti gli Stati membri. In terzo luogo, l'innovazione tecnologica nel campo dell'informatica e delle telecomunicazioni riduce sensibilmente, in quasi tutti i settori di attività economica, i costi di transazione, sia nei cicli interni di produzione che in quelli della commercializzazione dei prodotti. Infine, alla diffusione della società dell'informazione è associato lo sviluppo di nuovi settori produttivi di beni e servizi e nuova imprenditorialità.

Nel Mezzogiorno sono presenti notevoli opportunità per rispondere alla sfida posta dalle nuove tecnologie. Alcuni importanti presupposti per il successo di iniziative in questo campo già sussistono. In alcune aree, pur concentrate, il settore privato sta mostrando una notevole vitalità, anche con iniziative che si sono imposte sui mercati internazionali. In alcune regioni, come la Calabria, sono state avviate varie iniziative rientranti in un disegno strategico volto a guidare la transizione verso la SI. Il prossimo avvio della Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione è un'ulteriore premessa per avviare il processo di ammodernamento organizzativo e di potenziamento della qualità dei servizi pubblici al cittadino e alle imprese.

Un terzo aspetto che emerge con particolare evidenza è quello della **sicurezza** e l'importanza rivestita da tale tematica nel nostro Paese è testimoniata dal risalto conferitole dalla pubblica opinione: il 55,3% degli italiani individua nella "criminalità" la principale preoccupazione e detta percentuale sale fino all'80,7% nelle regioni Obiettivo 1.

In un'analisi del contesto socioeconomico finalizzata all'individuazione e gerarchizzazione dei bisogni, la sicurezza riveste pertanto un ruolo primario in tutte le regioni del meridione italiano, tutte interessate al fenomeno sia pure con valenze e sensibilità non omogenee:

Punti di forza	Punti di debolezza
<p>Condizione (ed in parte anche dotazione) di relativo vantaggio nel sistema della portualità.</p> <p>Nodi di base della rete delle infrastrutture aeroportuali numericamente adeguati, pur con notevoli miglioramenti da apportare alle attrezzature e all'accessibilità terrestre.</p> <p>Impegno massiccio condotto dallo Stato contro le organizzazioni criminali.</p> <p>Crescente consapevolezza degli effetti distruttivi della criminalità da parte dell'opinione pubblica meridionale</p>	<p>Assenza, in passato, di un Piano dei Trasporti che fungesse da cornice strategica per la programmazione degli interventi, in un'ottica di integrazione tra diverse modalità.</p> <p>Disomogeneità nelle caratteristiche di base delle reti primarie stradali e ferroviarie (rete lacunosa e non sufficientemente integrata, mancanza di "ridondanza" nei sistemi, cioè mancanza di alternative modali o di percorso).</p> <p>Livelli di accesso ai nodi e alle reti primarie del sistema dei trasporti in molte situazioni modesti a causa della scarsa qualità delle reti di collegamento est-ovest e minori e dei servizi offerti dal trasporto ferroviario.</p> <p>Forte marginalità delle aree montane o interne, dovuta anche alla particolare condizione orografica del Mezzogiorno.</p> <p>Scarsa concorrenza per i servizi di collegamento alle isole (vettori navali ed aerei), con evidenti ripercussioni sul rapporto qualità-tariffe.</p> <p>Prevalenza del trasporto stradale anche su relazioni per le quali sussistono le condizioni per la competitività di altre modalità (ferrovia, mare).</p> <p>Basso grado di integrazione fra le diverse modalità, anche per la carenza di strutture logistiche appropriate.</p> <p>Modesta percezione dei vantaggi potenziali dell'uso</p>

	<p>della SI nel sistema produttivo.</p> <p>Permanenza di una criminalità radicata e pervasiva, con aree a forte condizionamento criminoso con forte impatto negativo sull'economia legale; elevata immigrazione clandestina ed elevati livelli di microcriminalità non adeguatamente contrastati; situazioni che generano sfiducia e insicurezza per investimenti dall'esterno.</p>
Opportunità	Rischi
<p>Forte aumento atteso nei traffici commerciali marittimi internazionali verso l'Italia e il Sud in particolare; possibilità congiunta di rilancio consistente anche del cabotaggio interno al Paese.</p> <p>Apertura di nuovi mercati e di nuove opportunità di integrazione transfrontaliera verso i Paesi del Nord-Africa e del Sud Est Europeo.</p> <p>Conquista di nuovi segmenti del mercato turistico interno e internazionale, agevolandone la presenza al Sud (rete dei porti turistici)</p> <p>Sviluppo delle tecnologie informatiche e delle potenziali applicazioni per una gestione più razionale dei flussi di traffico.</p> <p>Avvio dei processi di liberalizzazione e affermazione di un quadro maggiormente concorrenziale nei trasporti portatori di condizioni di maggiore efficienza.</p> <p>Potenziali miglioramenti significativi nel sistema produttivo, nelle altre "reti", nell'Amministrazione Pubblica per l'introduzione delle tecnologie di TLC.</p> <p>Azioni volte al ripristino della legalità e alla sicurezza del territorio con uso e massima diffusione di nuove tecnologie, che agevolano le attività investigative e di monitoraggio come potenziamento della capacità di contrasto alla criminalità.</p>	<p>Peggioramento tendenziale dei già bassi livelli di accessibilità per i segmenti di traffico turistico sia interno sia internazionale.</p> <p>Colli di bottiglia nella rete stradale e ferroviaria del Centro-Nord Italia.</p> <p>Il mancato adeguamento della rete dell'IS alla domanda proveniente dalla pubblica amministrazione, dalle imprese e dai cittadini provocherà esternalità negative, congestione e strozzature allo sviluppo.</p> <p>Aumento dell'illegalità a fronte di una risposta insufficiente anche in termini di strumenti tecnologici a disposizione.</p> <p>Accrescimento del carico ambientale a causa dei costi esternalizzati conseguenti alla realizzazione di infrastrutture, in particolare in aree ad elevata sensibilità naturalistico-paesaggistica o di rischio ambientale.</p> <p>Progressiva penetrazione della criminalità nell'economia legale anche in aree oggi esenti, incrementarsi di fenomeni di microcriminalità, crescita del disagio sociale.</p> <p>Cambiamenti istituzionali e devoluzione di poteri alle Regioni, le cui strutture organizzative possono risultare non idonee a sopportare maggiori carichi di lavoro e nuove funzioni di programmazione.</p>

Strategia di asse

La strategia dell'Asse si sviluppa intorno alla esigenza di: assicurare i collegamenti materiali e immateriali necessari per favorire lo sviluppo del Mezzogiorno e la valorizzazione dei fattori di competitività, indirizzando la domanda di mobilità e comunicazione verso le modalità economicamente, socialmente e ambientalmente più efficienti nei diversi contesti.

La strategia del QCS per il settore "Trasporti" si sviluppa intorno ai seguenti obiettivi:

- **accessibilità** - assicurare i collegamenti necessari per spostarsi velocemente e con sicurezza sul territorio meridionale e da questo verso altre aree, concentrando gli interventi su progetti volti all'innalzamento degli standard delle grandi direttrici di traffico (stradali e ferroviarie) e dei principali elementi di connessione sui quali è basato l'intero sistema dei trasporti del Mezzogiorno. A questo riguardo vanno privilegiati gli interventi rivolti al potenziamento dei TEN (reti transeuropee);

- **riequilibrio modale** - indirizzare la domanda di mobilità verso le modalità economicamente, socialmente e ambientalmente più efficienti nei diversi contesti, al fine di alleggerire la pressione cui è sottoposta la rete stradale da parte del trasporto merci di lunga percorrenza, quali ad esempio il traffico merci di cabotaggio nelle relazioni interne;
- **intermodalità** - procedere verso la creazione di un sistema integrato di trasporto, favorendo l'interconnessione tra le grandi direttrici di traffico e le reti di trasporto locale, e tra diverse modalità di trasporto;
- **qualità ed efficienza** - migliorare la qualità del servizio, gli standard di sicurezza e le tecniche di gestione;
- **mobilità** - rendere fluida la circolazione ed accessibile il territorio, anche urbano, per mezzo di sistemi rapidi di massa su rotaia, sistemi di governo della mobilità, sfruttando le possibili applicazioni derivanti dalle tecnologie dell'informazione, quali sistemi di controllo del traffico, di gestione delle reti e delle flotte, di informazione agli utenti, di controllo del traffico aereo, di supporto alla logistica, ecc.;
- **riduzione degli impatti ambientali** – sia sul fronte delle infrastrutture di trasporto, che sul fronte delle emissioni (aria, rumore). La strategia delineata, sia con il miglioramento complessivo di efficienza del sistema dei trasporti, sia col riequilibrio modale a favore della ferrovia e del mare, dovrà contribuire, in maniera quantificabile, al rispetto degli impegni assunti dall'Italia sulla riduzione dei gas ad effetto serra (protocollo di Kyoto).

Tali obiettivi saranno perseguiti nell'ambito del quadro strategico definito dal nuovo Piano Generale dei Trasporti (PGT), che fra i suoi obiettivi ha assunto l'individuazione del "Sistema nazionale integrato dei trasporti" (SNIT), inteso come insieme coordinato di infrastrutture e servizi di interesse nazionale costituenti la struttura portante del sistema trasporti italiano.

Il PGT dovrà comunque tradursi in uno strumento operativo più puntuale per identificare le scelte di intervento destinate al Mezzogiorno al fine dello sviluppo socioeconomico, che da principio potranno essere rappresentate da componenti "invarianti", ossia da quelle azioni tese al recupero di efficienza di base in determinati segmenti del sistema trasportistico che devono essere intraprese comunque, in quanto prioritarie e compatibili con possibili opzioni alternative di intervento. Tale strumento, che dovrà offrire un quadro di tutte le risorse destinate allo sviluppo del settore, dovrebbe orientativamente articolarsi in una componente generale e in una specifica per ciascuna regione, che funga da riferimento per le politiche regionali di trasporto legate allo sviluppo.

La scelta di tali componenti verrà effettuata sulla base di una metodologia di valutazione ex-ante dei progetti, in grado di stabilire una chiara gerarchia di interventi sulla base di precisi indicatori di performance relativa, che tengano conto dell'impatto sulle principali variabili di sviluppo socioeconomico del Mezzogiorno, della coerenza con gli obiettivi strategici sopra elencati, e della capacità di gestione e attuazione nei tempi previsti dalla programmazione. Il Documento operativo dovrà inoltre contribuire alla definizione di ruoli, responsabilità e politiche di rispettiva competenza del PON Trasporti e dei POR regionali, al fine di assicurare l'integrazione tra gli interventi proposti in questi ambiti e il necessario coordinamento.

Questo lavoro dovrà essere assicurato dalle Autorità italiane sotto l'egida del gruppo di lavoro "Trasporti" che sarà costituito nell'ambito del Comitato di Sorveglianza del QCS (cfr. capitolo 6).

Lo sfasamento temporale fra QCS e PGT impone al QCS di ritrovare, nel corso della sua attuazione, altrettanta piena concordanza con le linee e le scelte strategiche del PGT. E' pertanto indispensabile che, nella fase di riprogrammazione a medio termine, possa essere perseguito un affinamento delle strategie di sviluppo, con un conseguente adattamento del QCS.

Per quanto riguarda i collegamenti immateriali, l'obiettivo primario è accelerare la realizzazione della **società dell'informazione (SI)**.

A tale riferimento, considerato che la maggior parte degli investimenti a favore delle infrastrutture di telecomunicazione sono remunerativi e in ragione del nuovo contesto concorrenziale e della liberalizzazione del mercato, il FESR non dovrà cofinanziare reti di base né gli investimenti in infrastrutture di telefonia vocale mobile e fissa. Gli investimenti in infrastrutture e in reti di telecomunicazione potrebbero tuttavia essere finanziati soltanto qualora le condizioni previste nel documento tecnico della Commissione "*Società dell'informazione e sviluppo regionale Interventi del Fesr nel periodo 2000-2006. Criteri per la valutazione dei programmi*" e da eventuali successivi documenti siano verificate dal Gruppo di lavoro "Società dell'Informazione" e rispettino la legislazione comunitaria e nazionale in materia di concorrenza.

Sulla base delle politiche sviluppate nell'ambito del Piano di Azione per lo Sviluppo della Società dell'Informazione - disegnato tenendo conto delle priorità definite dall'Iniziativa *eEurope* dell'Unione Europea -, ogni regione, a seguito di un'analisi approfondita dei bisogni e della domanda del settore produttivo e della società civile, svolta nell'ambito di un forte partenariato con l'intera società regionale, dovrà elaborare una propria strategia. Le conseguenti linee di intervento verranno progressivamente avviate nei programmi operativi.

Lo spostamento di enfasi dalle infrastrutture agli usi delle tecnologie ha come conseguenza quello di spostare il baricentro della definizione della strategia dal "centro" alla "periferia". La SI, nelle sue varie applicazioni, può infatti assumere forme diverse in diversi contesti, secondo la struttura dei sistemi di produzione, le istituzioni e la domanda della popolazione a livello locale.

In questo ambito si ritiene opportuno seguire tre indirizzi:

- privilegiare gli interventi pubblici volti a migliorare le condizioni ambientali (o di "contesto") e favorire le applicazioni delle nuove tecnologie e la loro diffusione;
- dare alle Regioni l'assistenza necessaria per definire le strategie regionali e assicurarne il raccordo con quella nazionale;
- favorire nel frattempo una serie di interventi mirati su alcuni aspetti essenziali della Società dell'Informazione che sono, per loro natura, indipendenti dalla definizione delle strategie regionali.

Sulla base di queste considerazioni e assicurando la coerenza con la strategia globale in via di definizione, è possibile fin d'ora focalizzare tre aspetti che, indipendentemente dall'evoluzione dello scenario di sviluppo del Mezzogiorno, meritano un'attenzione particolare da parte dei Fondi Strutturali:

- 1) *La sensibilizzazione di imprese, cittadini, associazioni e operatori pubblici alle possibilità offerte dalle tecnologie informatiche, con particolare attenzione alla*

diffusione rapida all'interno della società delle capacità di uso del computer e dei nuovi strumenti telematici;

- II) *L'ammodernamento della Pubblica Amministrazione*, con riferimento particolare a quella regionale e locale, con un' enfasi sui servizi resi ai cittadini e alle imprese;
- III) *L'utilizzo dell'information technology da parte delle PMI* che privilegerà i servizi ad alto valore aggiunto per l'industria.

Le azioni per il raggiungimento di questi obiettivi dovranno essere individuati nell'ambito di un forte partenariato tra le Regioni, gli Enti Locali e l'intera società regionale. Il Comitato di Sorveglianza del QCS, con il supporto del gruppo di lavoro "Società dell'Informazione", sarà regolarmente informato dell'evoluzione della strategia e degli interventi in materia di SI.

A conferma dell'importanza dello sviluppo della SI per il Mezzogiorno, il QCS assegna a tale obiettivo un ammontare di risorse dei Fondi Strutturali almeno pari a 570 milioni di euro.

Le azioni in favore della SI godranno inoltre di una specifica priorità positiva in occasione della valutazione di metà percorso del QCS e dell'assegnazione delle risorse della riserva di efficacia ed efficienza.

Analoga rilevanza, per la sua trasversalità, è da riconoscere al tema della **sicurezza pubblica per lo sviluppo** del Mezzogiorno. In questo campo si tratta soprattutto di contribuire a determinare migliori condizioni generali di contesto.

Concretamente ciò significherà:

- ampliare ed estendere a tutto il Mezzogiorno il sistema di sicurezza, soprattutto per le imprese, realizzato nella fase di programmazione 1994-1999 solo in alcune aree ad alta intensità di intervento pubblico;
- mantenere, ampliare e rendere sempre più aggiornato e innovativo il presidio tecnologico del territorio sia per quanto riguarda le grandi reti di comunicazioni, sia con riferimento all'accesso non regolare al territorio stesso della Comunità;
- moltiplicare i casi di approccio integrato alla sicurezza e alla cultura della legalità, in cui aspetti formativi, sociali, economici e culturali, si intrecciano con l'attività preventiva delle forze dell'ordine;
- dare significato unitario e riferimenti condivisi a tutte quelle forme di intervento, anche volontario, di ripristino della legalità che cominciano a rafforzarsi nel Mezzogiorno e costituiscono condizione affinché la sicurezza sia vissuta come un fattore del territorio.

In sintesi, le tre strategie appena delineate – trasporti, società dell'informazione e sicurezza – mostrano denominatori comuni: il forte valore aggiunto e l'effetto trainante e di lungo periodo che possono derivare dall'applicazione di soluzioni tecnologiche particolarmente avanzate agli interventi programmati e l'effetto di moltiplicazione/attivazione che i risultati conseguiti in un settore possono produrre sugli altri settori.

I collegamenti immateriali fanno riferimento anche alle strategie di **internazionalizzazione** economica e culturale, in un contesto di programmazione integrata volta in particolare a identificare le opportunità di accesso a nuove aree di mercato (nei due sensi, della domanda e dell'offerta) e migliorare la competitività del sistema delle imprese del Mezzogiorno.

Le iniziative per l'internazionalizzazione sono strettamente collegate agli interventi previsti negli altri assi prioritari del QCS, in particolare per quanto riguarda le imprese (Asse IV).

* * *

L'obiettivo globale dell'Asse è:

“Migliorare e creare le condizioni di contesto (nei trasporti, nella SI, nella sicurezza) per lo sviluppo imprenditoriale e la localizzazione di nuove iniziative e per aumentare la competitività e la produttività strutturale dei sistemi economici territoriali, mediante interventi che assicurino la sostenibilità ambientale, promuovano la riduzione degli impatti (riequilibrio modale nei trasporti), rispettino la capacità di carico dell'ambiente e del territorio in generale e favoriscano i processi di recupero della fiducia sociale.”

Le linee di intervento che mirano a raggiungere l'obiettivo globale, oltre ad avere un impatto diretto su alcune variabili di rottura, esplicano rilevanti effetti indiretti sullo sviluppo di quasi tutti gli altri settori: turismo, attività produttive, formazione e lavoro, servizi finanziari, sanità, ecc., come evidenziato nella tabella che segue.

Variabili di rottura	Indicatore	Intensità	Canale di impatto della strategia
Capacità di esportare	Esportazioni/PIL	**	Trasporti, riduzione dei margini di costo del trasporto sul valore della produzione e conseguente allargamento dei mercati esteri; Telecomunicazioni, allargamento della conoscenza dei mercati di destinazione; Trasporti e telecomunicazioni, impatto sulla capacità di attrarre flussi turistici stranieri (esportazione di servizi turistici). Organizzazione e sviluppo di missioni dedicate allo sviluppo di nuovi rapporti economici partenariali e all'apertura di nuovi mercati
Grado di indipendenza economica	Importazioni nette/PIL		
Capacità di attrazione dei consumi turistici	Presenze turistiche per abitante	***	Trasporti, telecomunicazioni e sicurezza: migliore accesso delle località turistiche, nuovi canali di commercializzazione del prodotto turistico, maggiore garanzia di sicurezza delle persone e delle cose; Miglioramento ambientale attraverso la riduzione degli impatti sull'ambiente di traffico e infrastrutture
Intensità di accumulazione del capitale	Investimenti fissi lordi/PIL	***	Aumento del capitale fisso con funzione relazionale, a carattere materiale e immateriale (trasporti, telecomunicazioni, sicurezza, istituzioni dedicate al partenariato internazionale)
Capacità di attrazione di investimenti esteri	Investimenti diretti dall'estero/ Investimenti fissi lordi	**	Trasporti e telecomunicazioni, corroborare le condizioni di base (completamento rete, liberalizzazione dei mercati e apertura alla concorrenza) per la localizzazione imprenditoriale e insediativa; Sicurezza, presidio del territorio e garanzia della proprietà per le imprese
Partecipazione della popolazione al mercato del lavoro	Tasso di attività	*	Ingresso di nuovi operatori e sviluppo di centri servizi (call center, servizi di logistica ecc.)

Capacità di offrire lavoro regolare	Occupati Irregolari/ Totale Occupati	*	Aumento della componente regolare e della trasparenza derivanti dalla messa in rete di attività oggi parcellizzate (come il commercio elettronico e l'autotrasporto)
Capacità di sviluppo dei servizi sociali	Indice di occupazione sociale		
Capacità innovativa	Indice di specializzazione tecnologica (ITS)	***	Telecomunicazioni, interventi volti a stimolare la domanda di beni e servizi di TLC a vantaggio dei cittadini, delle imprese, della PA
Capacità di sviluppo dei servizi alle imprese	Occupati nei servizi finanziari, alle imprese e alle persone/ Totale occupati nei servizi	**	Trasporti, creazione delle strutture di base per lo sviluppo dell'intermodalità e impulso allo sviluppo di imprese nel campo della logistica integrata Intensificazione dei canali informativi all'impresa e loro coinvolgimento nelle iniziative di partenariato internazionale
Capacità di esportare prodotti ad elevata o crescente produttività	Indice di specializzazione in prodotti selezionati	***	Trasporti: riduzione dei margini di costo del trasporto sul valore della produzione e conseguente allargamento dei mercati esteri; Telecomunicazioni: allargamento della conoscenza dei mercati di destinazione; Trasporti e telecomunicazioni: impatto sulla capacità di esportare prodotti ad elevata produttività
Capacità di finanziamento	Differenziale tassi di interesse sugli impieghi con il Centro Nord		
Condizioni di legalità e coesione sociale	Indice di criminalità	**	Sicurezza: forte impulso tecnologico a sostegno dell'attività conoscitiva, di monitoraggio e di presidio del territorio

Quantificazione degli obiettivi specifici

Nell'ambito della strategia dell'Asse appare prioritario il perseguimento dei seguenti obiettivi specifici:

Trasporti

- *Rafforzare i collegamenti di nodi e terminali a livello locale con le reti nazionali, al fine di agevolare i flussi di merci, risorse finanziarie e capitale umano da e verso il Mezzogiorno (con particolare attenzione, soprattutto nel settore delle merci, al legame fra dotazione e articolazione delle infrastrutture (reti e nodi) e qualità e articolazione dei servizi erogabili), nel rispetto degli standard di sicurezza e in materia di inquinamento atmosferico e acustico, degli obiettivi di riduzione delle emissioni di anidride carbonica (accordi di Kyoto) e dei criteri di minimizzazione degli impatti sulle aree naturali e sul paesaggio.*
- *Rafforzare e migliorare l'interconnessione delle reti a livello locale, elevando la qualità dei servizi, aumentando l'utilizzo delle strutture trasportistiche esistenti, generando effetti benefici per le famiglie e le imprese, in modo soprattutto da soddisfare la domanda proveniente dalle attività economiche.*

- *Realizzare e adeguare i collegamenti dei nodi alle reti nazionali e internazionali (collegamento delle città con gli aeroporti, collegamento di aree in fase di forte sviluppo e di città capoluogo con la rete ferroviaria nazionale), nel rispetto degli obiettivi di riduzione delle emissioni e dei criteri di minimizzazione degli impatti ambientali.*
- *Perseguire il riequilibrio modale sia sul versante urbano e metropolitano (infrastrutture per il trasporto di massa in sede fissa), sia sul versante del trasporto merci (ferroviario, nella definizione degli itinerari e dei nodi di interscambio; marittimo, con particolare riferimento alle infrastrutture necessarie per dare impulso al cabotaggio).*
- *Perseguire l'innovazione dei metodi gestionali delle reti materiali e immateriali, ottimizzare l'uso delle infrastrutture disponibili e massimizzare gli effetti derivanti dal loro potenziamento, elevandone qualità, efficienza e sicurezza in un contesto generale di trasparenza di gestione e di apertura al mercato (nel trasporto pubblico locale, nei porti, ecc.).*

Società dell'informazione

- *Sostenere e diffondere la società dell'informazione con particolare riferimento ai settori della pubblica amministrazione, dell'educazione pubblica e dei sistemi produttivi.*

Sicurezza pubblica

- *Aumentare le condizioni di sicurezza per lo sviluppo socioeconomico del Mezzogiorno, attraverso l'adeguamento infrastrutturale e tecnologico dei sistemi di comunicazione dei soggetti istituzionalmente deputati al contrasto delle varie forme di illegalità, soprattutto con riferimento alle fattispecie direttamente o indirettamente aggressive delle attività economiche e/o imprenditoriali.*

Internazionalizzazione

- *Favorire l'internazionalizzazione delle imprese del Mezzogiorno e la promozione dell'integrazione economica transfrontaliera e transnazionale.*

Agli obiettivi specifici dell'Asse sono associati gli indicatori di contesto presentati nella tabella inserita al termine della descrizione dell'Asse. Tra i possibili indicatori rappresentativi degli effetti della strategia dell'Asse, quelli individuati sono quelli che, allo stato attuale, meglio soddisfano i requisiti di disponibilità da fonti ufficiali, aggiornabilità su base annuale e disaggregabilità a livello regionale, requisiti necessari per assicurare un monitoraggio sistematico degli effetti del QCS. Per ogni indicatore si forniscono indicazioni relative alla fonte, all'anno di riferimento e ai valori dei più recenti dati disponibili e, per una buona parte di essi, al target che si prevede di raggiungere entro il 2006. La quantificazione dei target è coerente con l'impatto macroeconomico del piano, così come rappresentato dalle simulazioni relative al percorso di crescita, contenute nel documento di valutazione ex-ante.

Linee di intervento

Trasporti

Per il settore dei trasporti, le linee di intervento di seguito indicate sono coerenti sia con gli obiettivi specifici citati in precedenza, sia con le altre politiche di programmazione nazionali e comunitarie tanto trasversali (politiche attive del lavoro, tutela dell'ambiente e del paesaggio) quanto verticali (DPEF 2000-2003, Piano Generale dei Trasporti, Piani di Sviluppo Regionali, Piani Regionali dei Trasporti, nonché strumenti di pianificazione territoriale e ambientale). In questo quadro va notevolmente rafforzato il coinvolgimento di operatori e capitali privati tramite operazioni di finanza di progetto.

In linea generale, nel rammentare che gli interventi puntuali, e in particolare le componenti "invarianti" sopra citate, saranno oggetto di analisi all'interno dei singoli programmi, si evidenziano le principali linee di intervento individuate per ciascun obiettivo strategico:

- per quanto riguarda l'accessibilità, saranno previsti interventi volti a: velocizzare e raddoppiare le dorsali ferroviarie tirreniche e adriatiche, per garantire una più efficiente continuità fisica con la linea di alta velocità ferroviaria Napoli-Milano e la direttrice Bari-Bologna e un potenziamento delle linee trasversali; adeguare i principali rami autostradali conformemente alle normative adottate nel Paese (presenza banchina laterale e/o terza corsia) e perseguire lavori di ammodernamento/integrazione della viabilità ordinaria per garantire una migliore accessibilità alla rete autostradale; potenziare e ammodernare le strutture aeroportuali, realizzando interconnessioni ferroviarie e/o stradali tra lo scalo aeroportuale ed i principali bacini urbani, per favorire l'accessibilità soprattutto alle aree insulari e più periferiche;
- per quanto riguarda il riequilibrio modale, il settore portuale, che registra segnali di ripresa grazie anche agli scali di Gioia Tauro e Taranto, necessita interventi di ammodernamento e potenziamento infrastrutturale (banchine, raccordi stradali o ferroviari, ecc.) per accogliere un volume di traffici (container) in continua crescita. Parallelamente, si procederà a interventi di ammodernamento/potenziamento sul sistema ferroviario, laddove possa rappresentare una valida alternativa alla rete stradale.;
- l'obiettivo dell'intermodalità verrà perseguito attraverso opportuni interventi di potenziamento dei nodi a valenza nazionale, regionale e locale ove, in un'ottica complessiva di sistema, sussistano le condizioni per favorire un efficiente passaggio tra diverse modalità di trasporto. A tal fine particolare rilevanza assumono gli interventi necessari (infrastrutturali e organizzativi, nei porti e nel loro retroterra) per creare le condizioni per lo sviluppo del trasporto combinato strada-ferro-mare (cabotaggio concorrenziale), attraverso il quale incidere fortemente sul volume dei traffici merci stradali e ferroviari di lunga percorrenza, in modo da completare la catena logistica e garantire un flusso di merci più fluido;
- relativamente agli interventi di efficienza e qualità, si tratterà di privilegiare lavori di adeguamento delle reti stradali e ferroviarie per elevare gli standard di sicurezza, l'adozione di specifici programmi di comunicazione (G.M.D.S.S.) per la portualità e di controllo e prevenzione dell'inquinamento acustico per il settore aeroportuale, attraverso una dotazione strumentale più moderna con l'ausilio di satelliti (GNSS);

- le azioni orientate al governo della mobilità potranno rivolgersi tanto al potenziamento delle infrastrutture, quali i principali nodi metropolitani ferroviari, per rendere più fluidi i traffici all'interno delle rispettive aree, evitando sovrapposizioni con quelli a lunga percorrenza, quanto a sistemi di controllo del traffico stradale e marittimo (V.T.S.) per la prevenzione degli incidenti e la salvaguardia delle risorse marine;
- per quanto concerne la riduzione degli impatti ambientali, (oltre agli effetti che si determineranno sia con il miglioramento complessivo di efficienza, sia col riequilibrio modale) le azioni dovranno rivolgersi verso interventi di mitigazione degli impatti ambientali delle infrastrutture esistenti e sistemi di monitoraggio delle emissioni (aria, rumore). Le nuove infrastrutture e il potenziamento di quelle esistenti saranno oggetto, secondo quanto previsto dalla normativa comunitaria e nazionale, di valutazioni di impatto sull'ambiente e sul paesaggio.

Le modalità di selezione dei progetti da proporre a cofinanziamento dovranno ispirarsi a un criterio di concentrazione che privilegi gli interventi più significativi per l'attuazione della strategia e compatibili con le risorse disponibili.

Società dell'informazione

Definizione di strategie regionali di sviluppo della SI

Sulla base dei grandi indirizzi definiti a livello nazionale, ciascuna regione dovrà sviluppare una strategia per lo sviluppo della Società dell'Informazione che sia basata sull'analisi dei bisogni delle diverse componenti socioeconomiche regionali e su un processo di consultazione e riflessione aperto ed inclusivo. Tale approccio strategico è una condizione preliminare per garantire che le singole misure siano adeguate alla struttura socioeconomica regionale.

I. Sensibilizzazione e alfabetizzazione

Le nuove conoscenze che la società dell'informazione impone, richiedono forti e specifici interventi per sviluppare rapidamente nuove competenze e per valorizzare l'uso del computer e degli accessi ad Internet.

Questa esigenza riguarda in primo luogo il mondo della scuola. In tale ambito sono identificabili alcune linee d'intervento, articolate nell'ambito degli assi III e VI, nei PON "Scuola per lo sviluppo", "Ricerca scientifica, sviluppo tecnologico e alta formazione" e nei POR regionali. Gli interventi riguarderanno tre ambiti distinti di azione:

1. Formazione di docenti. Il QCS ritiene fondamentale un investimento qualitativamente elevato nella formazione dei docenti e, pertanto, si prevede un intervento formativo articolato su diversi livelli, dalla prima alfabetizzazione alla formazione specifica per la gestione delle reti e per utilizzazioni più avanzate delle nuove tecnologie connesse agli aspetti didattici. Questo ambito di azione è cofinanziato dal FSE.
2. Alfabetizzazione dei giovani. I dati mostrano che il Mezzogiorno ha già accumulato un notevole ritardo nell'accesso alla società dell'informazione che rischia di tagliarlo fuori dal processo di crescita che la rivoluzione tecnologica permette di sviluppare. Appare

necessario quindi recuperare alla SI la generazione che è già uscita o si appresta ad uscire dal sistema scolastico e universitario. Le scuole e le università potranno, tramite interventi di formazione permanente, permettere di recuperare almeno in parte tale ritardo. Questo ambito di azione è cofinanziato dal FSE.

3. Cablaggio delle sedi scolastiche, creazione di reti e postazioni tecnologiche, laboratori e sistemi multimediali al fine di migliorare e riorganizzare i supporti infrastrutturali e tecnologici, per il sostegno della qualità dell'istruzione e per lo sviluppo della società dell'informazione. Questo ambito di azione è cofinanziato dal FESR.

II. L'ammodernamento della Pubblica Amministrazione

L'impiego esteso delle nuove tecnologie informatiche, unitamente ai cambiamenti normativi in atto, possono contribuire in misura determinante a rendere più efficace ed efficiente l'azione amministrativa e di governo. Varie esperienze maturate anche in alcune regioni meridionali mostrano come l'impiego delle nuove tecnologie può ridurre i costi della pubblica amministrazione e migliorare la quantità e qualità di servizi offerti.

A questo riguardo il Dipartimento della funzione pubblica presso la Presidenza del Consiglio è impegnato a predisporre modelli sperimentali da mettere a disposizione delle regioni, a sviluppare accordi di collaborazione tra varie amministrazioni, a promuovere la diffusione delle esperienze di successo e delle buone pratiche. A tal fine si dovrà operare una ricognizione dello stato attuale e delle tendenze in corso.

Ai fini dell'intervento dei Fondi strutturali è indispensabile che la strategia complessiva indichi le esigenze dei beneficiari, i servizi a cittadini e imprese, le procedure, l'architettura globale, i modelli, la posta elettronica, i sistemi di interconnessione e di dialogo. Nel frattempo, va data priorità alla promozione dell'uso di nuove tecnologie quali, ad esempio il teleconsulto tra strutture sanitarie regionali e tra queste e strutture extra-regionali, la realizzazione di centri servizi misti pubblico-privati, il potenziamento di strutture di monitoraggio responsabili della pianificazione strategica delle amministrazioni regionali e nazionali, la messa in rete di servizi culturali.

III. L'utilizzo dell'information technology da parte delle PMI

E' opinione diffusa che le capacità organizzative e gestionali di sfruttare le nuove tecnologie non colgono appieno le potenzialità insite nelle nuove tecnologie. Già oggi esistono innumerevoli strumenti per organizzare e gestire forme di commercio elettronico, e iniziano a strutturarsi società di servizi che sollevano le imprese dal compito di acquisire e gestire la tecnologia in casa. Queste soluzioni, di particolare interesse per le PMI, saranno fondamentali anche in virtù dell'atteso deficit di esperti qualificati, previsto in Europa e negli USA nei prossimi 3-4 anni a fronte dell'esplosione del commercio elettronico. Azioni e moduli di formazione continua e permanente, ma anche rivolta a disoccupati da formare alle nuove tecnologie, permetterebbero di coprire almeno in parte il previsto deficit.

L'intervento risulta pertanto complementare e sinergico agli interventi previsti nell'asse IV. Tuttavia, tenuto conto che gli interventi dei fondi strutturali dovranno privilegiare i servizi, è essenziale individuare in maniera specifica e dettagliata le caratteristiche reali dei fabbisogni e

della domanda. E' pertanto necessario che le Regioni si dotino in tempi brevi di "Piani regionali per la Società dell'Informazione" quali condizione preliminare per garantire che gli interventi siano adeguati alla struttura socioeconomica regionale. Tali piani, da elaborare tramite un processo aperto e partenariale con gli attori rappresentativi del sistema sociale ed economico, con il supporto del Gruppo di Lavoro "Società dell'Informazione" previsto nell'ambito del Comitato di Sorveglianza del QCS, dovranno definire i fabbisogni locali e stabilire le priorità strategiche. I programmi regionali dovranno pertanto progressivamente prevedere gli ambiti d'intervento e le misure in cui troveranno spazio le linee d'azione proposte dai Piani. Nel frattempo l'intervento del FESR potrà essere rivolto al soddisfacimento della domanda di nuovi servizi sicuramente utili quali, ad esempio, la promozione all'acquisto di prodotti locali e l'animazione settoriale e/o territoriale.

Sicurezza pubblica

Con riferimento alla crescita delle reti di sicurezza, le linee di intervento prioritarie sono relative:

- al potenziamento delle tecnologie finalizzate alle telecomunicazioni di sicurezza e adeguamento dei sistemi per il controllo tecnologico del territorio;
- ad azioni di sviluppo della sicurezza nelle procedure informatizzate e alla sicurezza relativa alla Protezione Civile;
- ad azioni di sensibilizzazione, formazione e assistenza tecnica e consulenza tecnologica di supporto alle condizioni di sicurezza.

Internazionalizzazione

Le linee di intervento si riferiscono a:

- collegamento e creazione di network operativi che possano consentire alle imprese del Mezzogiorno di disporre di strumenti informativi e di servizi avanzati per la conoscenza dei mercati esteri e delle opportunità che in essi si possono presentare;
- sostegno alle imprese mediante l'accesso agevolato alle informazioni e ai servizi di assistenza per l'internazionalizzazione tramite le reti esistenti;
- coinvolgimento delle istituzioni e degli operatori locali al fine di massimizzare le ricadute sul territorio degli accordi di cooperazione commerciale e interindustriale siglati nei diversi settori.

Gli interventi per l'internazionalizzazione inclusi nell'asse VI devono essere strettamente collegati agli obiettivi di sviluppo economico e produttivo del territorio e coordinati con quelli previsti negli assi III e IV. Laddove si tratta di sostenere l'offerta di servizi alle imprese, devono essere rispettati i medesimi criteri indicati dell'asse IV in relazione ai servizi.

Le autorità di gestione dei programmi operativi relazionano sul rispetto dei criteri sopra citati e sul collegamento tra interventi per l'internazionalizzazione e sviluppo economico-produttivo nei complementi di programmazione.

Criteri e indirizzi per l'attuazione

I criteri di ripartizione degli interventi tra programmi nazionali e programmi regionali devono basarsi sulle specifiche caratteristiche delle componenti dell'Asse – trasporti, comunicazioni, sicurezza e internazionalizzazione – secondo una modulazione che consenta di amplificare gli effetti positivi dei programmi sullo sviluppo economico e territoriale delle aree di riferimento nelle seguenti articolazioni:

- *locale-locale*. Si tratta degli interventi tesi a migliorare i collegamenti entro e tra i poli di sviluppo locale, che riguardano la realizzazione di interventi puntuali volti a risolvere problemi di accessibilità, di qualità o di intermodalità in ambito prettamente regionale. Tali interventi dovranno trovare collocazione logica e funzionale nei POR.
- *locale-globale*. Si tratta di selezionare, fra gli interventi possibili, quelli che maggiormente si prestano a sostenere il processo di internazionalizzazione del Mezzogiorno, garantendo una connessione delle singole realtà regionali con le grandi direttrici di traffico della penisola. Tali interventi dovranno trovare prevalentemente collocazione nel PON.
- *globale*. Si tratta di quegli interventi aventi valenza prioritaria per il territorio del Mezzogiorno nel suo complesso, e in particolare con la realizzazione dei TEN, che andranno pertanto inseriti nel PON.

Per i trasporti, in particolare, la definizione delle componenti “invarianti”, da implementare nella prima parte del programma, dovrà accompagnarsi alla definizione di analoghe componenti “invarianti” regionali da selezionare secondo le stesse metodologie previste a livello nazionale. Una volta definito lo strumento operativo per il Mezzogiorno, nelle sue articolazioni regionali, si prevederà una ripartizione degli interventi previsti tra POR e PON anche attraverso eventuali interventi di riprogrammazione dei PON e dei POR.. Ferma restando la necessità di una metodologia di valutazione ex-ante dei progetti, la selezione e realizzazione degli interventi dovranno seguire alcuni indirizzi comuni:

- valutazione preventiva di ogni intervento rispetto all'impatto complessivo e di medio-lungo periodo sulla collettività al fine di assicurare che la sottostante politica dei trasporti sia funzionale alle esigenze di imprese e cittadini,
- concentrazione delle infrastrutture su di un numero circoscritto di interventi prioritari, selezionati in prevalenza fra quelli che maggiormente concorrono a configurare un sistema di trasporto integrato;
- selezione degli interventi secondo criteri basati sulla sostenibilità finanziaria (costruzione ed esercizio), la possibilità di partecipazione di operatori e capitali privati; la complementarità con altri interventi e l'effetto leva complessivo; la capacità degli interventi di ridurre i costi esterni delle attività di trasporto e di contribuire al conseguimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale di lungo periodo; lo specifico contributo alla minimizzazione degli impatti sulle aree naturali e paesaggistiche di pregio;
- individuazione di procedure atte a assicurare maggiore efficienza e celerità nella fase di avvio e realizzazione delle opere;
- impulso all'introduzione di nuove tecnologie nel settore anche indicando l'innovazione quale requisito già in fase di gara.

L'esigenza di assicurare omogeneità negli standard qualitativi e di conseguire economie di scala nella realizzazione degli interventi aventi in particolare riferimento sovregionale, è alla base dell'affidamento al Ministero dei Trasporti di un Programma Operativo Nazionale, le cui priorità di azione sono collegate con le scelte programmatiche delle Regioni.

Per quanto riguarda gli interventi per lo sviluppo della società dell'informazione, alcuni criteri di demarcazione tra PON e POR sono stati inseriti nella descrizione delle linee di intervento.

Per quanto attiene alla sicurezza dovranno essere seguite le seguenti linee di indirizzo:

- saranno privilegiate, all'interno dei Programmi Operativi Regionali gli interventi di impostazione integrata, che inseriscono gli obiettivi della sicurezza in un più ampio ventaglio di recupero delle aree di disagio sociale e di sviluppo produttivo;
- per la responsabilità nazionale del fattore sicurezza, e per le esigenze di omogeneità e contestualità dell'intervento è previsto un Programma Operativo Nazionale "Sicurezza per lo Sviluppo" che, a partire dall'esperienza del periodo 1994-1999, faccia leva sulle componenti più tecnologiche e organizzative dell'intervento.

Con riferimento alle azioni per l'internazionalizzazione si evidenzia:

- la necessità di integrare nell'ambito di una strategia unitaria interventi ed azioni di internazionalizzazione che maturano nei diversi Assi e Settori di intervento, ed in particolare con riferimento a "Sviluppo Locale", "Risorse Umane", "Città" (cfr. capitoli precedenti) adottando un approccio valutativo a carattere trasversale, da condurre in forma partenariale tra Amministrazioni centrali e regionali, e che permetta di individuare interventi suscettibili di migliorare il collegamento con mercati o partner internazionali;
- la possibilità di realizzare azioni di assistenza da parte delle amministrazioni centrali alle Regioni per operazioni di internazionalizzazione, attraverso gli interventi del PON « Assistenza tecnica e azioni di sistema ».

Tavola Riepilogativa - Indicatori di contesto chiave - Asse VI

Settore	ID	Indicatore	Macro-area strategica del PSM	Nota	Anno di rif. del v.a.	Valore attuale Italia	Valore attuale centro-nord	Valore attuale Ob1	Ip. Bassa	Ip. Alta	Disaggr. Genere
Sicurezza	VI-1	Indice di criminalità diffusa (Furti e rapine meno gravi sulla popolazione per 1000)	Sicurezza		1998	26,2	29,6	19,4	16,0	14,0	no
Sicurezza	VI-2	Indice di criminalità organizzata (Omicidi per mafia, assoc. a delinquere, attentati ecc. sulla popolazione x 10.000)	Sicurezza		1998	19,6	11,7	34,8	30,0	25,0	no
Sicurezza	VI-3	Indice di criminalità violenta (Stragi, omicidi volontari, violenze, rapine gravi, sequestri, attentati, ecc. per 10.000 abitanti)	Sicurezza		1998	13,1	11,5	16,2	14,0	12,0	no
Sicurezza	VI-4	Indice di criminalità minorile per reati gravi (Minorenni denunciati per reati escluso il furto sul totale dei minorenni)	Sicurezza		1998	61,3	57,5	70,8	60,0	55,0	sì
Trasporti	VI-5	Tonnellate di merci in ingresso ed in uscita per ferrovia, per 100 abitanti (% sul totale delle modalità)	Incremento del traffico		1997	2,37	2,43	1,99	2,68	2,83	no
Trasporti	VI-6	Tonnellate di merci in ingresso ed in uscita su strada, per 100 abitanti (% sul totale delle modalità)	Riequilibrio modale		1997	91,94	94,65	79,73	80,27	79,95	no
Trasporti	VI-7	Tonnellate di merci imbarcate e sbarcate in navigazione di cabotaggio, per 100 abitanti (% sul totale delle modalità)	Incremento del traffico		1997	5,69	2,92	18,29	17,06	17,22	no
Trasporti	VI-8	Passeggeri sbarcati ed imbarcati via aerea per 100 abitanti	Incremento del traffico		1998	131,5	158,1	77,2	120,0	140,0	no
Trasporti	VI-9	Grado di soddisfazione dell'utenza per i servizi di trasporto ferroviario (media delle varie modalità)	Innalzamento della qualità dell'esercizio		1998	51,3	52,7	47,2	50,0	60,0	no
Trasporti	VI-10	Frequenza di utilizzazione dei treni (persone che hanno utilizzato il mezzo di trasporto almeno una volta nell'anno)	Innalzamento della qualità dell'esercizio		1998	30,9	34,0	24,5	30,0	33,0	no
Trasporti	VI-11	Emissioni di CO2 da trasporti		da verificare e costruire							
Soc. Informazione	VI-12	Comuni con anagrafe informatizzata sul totale dei comuni (%)	Telecomunicazioni		1998	91,0	95,7	77,2	85,0	100,0	no
Soc. Informazione	VI-13	Grado di diffusione di Internet		da verificare e costruire							
Soc. Informazione	VI-14	Variazione nel numero di provider		da verificare e costruire							
Soc. Informazione	VI-15	Grado di utilizzo dell'E-commerce		da verificare e costruire							

3.8. Orientamenti generali per gli interventi per l'agricoltura e lo sviluppo rurale

3.8.1. La strategia di sviluppo per l'agricoltura ed il mondo rurale

Le tabelle seguenti mettono in evidenza i punti di forza e di debolezza, le opportunità e i rischi relativi all'agricoltura, allo sviluppo rurale e al settore agro-alimentare nel Mezzogiorno, sulla base della situazione attuale e delle prospettive di evoluzione.

Agricoltura e sviluppo rurale

Punti di forza	Punti di debolezza
<ul style="list-style-type: none"> - presenza di un nucleo, ancorché ristretto, di aziende competitive e con elevata propensione all'adozione dell'innovazione tecnologica - presenza di nuclei territoriali "integrati" e con forte capacità competitiva - intensità produttiva degli ordinamenti relativamente poco elevata - presenza di aziende che adottano una strategia di diversificazione delle fonti di reddito aziendali - consistenti risorse ambientali, paesaggistiche e storico-culturali - presenza di produzioni con adeguati sbocchi di mercato 	<ul style="list-style-type: none"> - svantaggi di ordine naturale (forte incidenza delle superfici collinari e montane) - carenze infrastrutturali - elevata incidenza di aziende di piccole e piccolissime dimensioni - costi di produzione relativamente elevati - scarsa incidenza della superficie irrigabile sulla SAU totale - presenza ridotta di aziende "professionali" - alta incidenza di aziende condotte da anziani - livello contenuto di investimenti - difficoltà di accesso al credito - bassa propensione all'associazionismo - collegamento insufficiente tra la ricerca in campo agroalimentare e la sfera della produzione agricola
Opportunità	Rischi
<ul style="list-style-type: none"> - incremento della domanda di produzioni di qualità e tipiche - introduzione dell'innovazione tecnologica - aumento degli sbocchi commerciali all'estero per le produzioni di pregio - incremento delle opportunità di reddito extra-agricolo e di diversificazione delle attività aziendali - valorizzazione risorse ambientali e paesaggistiche - potenzialità di sviluppo per il turismo rurale, l'agriturismo e il patrimonio storico-architettonico - ricambio generazionale 	<ul style="list-style-type: none"> - difficoltà nel mantenere quote di mercato acquisite a causa della crescente competitività esterna - decrescente potere contrattuale nei confronti degli attori a monte e a valle della produzione agricola - progressivo peggioramento delle ragioni di scambio tra prodotti agricoli e beni di investimento

Settore della trasformazione e commercializzazione

Punti di forza	Punti di debolezza
<ul style="list-style-type: none"> - tipicità delle produzioni e elevata presenza di prodotti con marchio Doc, Dop e Igp - elevata integrazione con il territorio e conseguente capacità di offerta di produzioni legate ai consumi locali, garantendo alla GDO bassi costi nella logistica - elevata quota di produzione, rispetto al totale nazionale, di prodotti mediterranei e rilevante peso nella produzione delle materie prime dei principali prodotti tipici 	<ul style="list-style-type: none"> - eccessiva frammentazione dell'offerta, anche in ragione della carente propensione all'associazionismo e alla aggregazione commerciale - - bassa percentuale di trasformazione rispetto alla produzione agricola (inadeguatezza del settore industriale rispetto a quello agricolo). - scarsa diffusione della GDO. - bassa propensione all'esportazione - carenze infrastrutturali - livello contenuto degli investimenti e di innovazione tecnologica
Opportunità	Rischi
<ul style="list-style-type: none"> - Crescente apprezzamento da parte del mercato dei prodotti delle produzioni meridionali ed in particolare dei prodotti di qualità - Diffusione della dieta mediterranea e conseguente sviluppo della domanda di prodotti tipici dell'area del mediterraneo. - Crescita della domanda delle produzioni tipiche, in particolare nelle aree sviluppate esterne all'UE. - Sviluppo della domanda dei prodotti freschi che hanno subito un processo di prima trasformazione (prodotti di quarta gamma) 	<ul style="list-style-type: none"> - elevata concorrenza dei paesi mediterranei - rischio di un'appropriazione sempre minore del valore aggiunto del prodotto finale a favore della distribuzione che gestisce la logistica e detiene le informazioni sul mercato. - difficoltà a far rientrare all'interno del mercato le forme di vendita diretta che, per taluni prodotti, raggiungono quote elevate.

Le potenzialità di sviluppo sono legate alle specificità del contesto socioeconomico e naturale locale. Nelle regioni dell'Obiettivo 1 sono individuabili realtà territoriali estremamente differenziate dal punto di vista della dotazione di risorse, delle caratteristiche strutturali ed economiche dell'agricoltura, del grado integrazione tra le componenti del sistema agroalimentare e del loro collegamento con il contesto economico e sociale circostante, della maggiore o minore vicinanza alle principali arterie di traffico e ai mercati di sbocco dei prodotti, della presenza di attività industriali e terziarie e della qualità del tessuto istituzionale locale. Tali aree presentano, pertanto, fabbisogni di intervento notevolmente diversificati.

Per queste regioni, l'estrema varietà di situazioni può essere schematicamente ricondotta a due categorie principali di aree rurali.

Realtà agricole maggiormente dinamiche

Si tratta di aree di pianura irrigua o di media collina, che in qualche caso assumono la configurazione di vere e proprie filiere territoriali o di distretti agricoli o agro-industriali, caratterizzate da un significativo grado di ruralità del territorio e, in molti casi, da una notevole vitalità istituzionale oltre che produttiva.

In queste aree esistono i presupposti per uno sviluppo integrato tra industria e agricoltura e per una crescita del settore agro-alimentare, in un'ottica di sistema. Si pone tuttavia un problema di stabilizzazione dei rapporti intersettoriali, di valorizzazione delle produzioni agro-alimentari e di presidio ambientale.

I maggiori vincoli allo sviluppo del sistema agro-industriale di queste aree può essere individuato nell'assenza, o nello scarso consolidamento, di rapporti sistemici e duraturi tra gli operatori locali e nelle difficoltà di penetrazione commerciale sui mercati interni e internazionali.

In queste aree i fabbisogni di intervento riguardano, in primo luogo, il miglioramento della competitività del sistema produttivo ed il rafforzamento dei processi di integrazione lungo le filiere, che devono interessare in primo luogo:

- le aziende agricole;
- le strutture di produzione trasformazione e commercializzazione per razionalizzare i processi produttivi;
- la qualità dei prodotti, che diviene un fattore strategico di competitività, da perseguire attraverso un appropriato sistema di aggregazione e commercializzazione dell'offerta, lo stimolo all'adozione dell'innovazione tecnologica in stretto collegamento con l'impulso al sistema della ricerca, il potenziamento delle risorse umane in grado di mediare i necessari processi di trasformazione dei sistemi produttivi;
- il ricambio generazionale;
- la formazione professionale, soprattutto in materia di qualità dei prodotti e sostenibilità ambientale dell'attività produttiva, impiego ottimale delle risorse (con particolare attenzione al profilo ambientale), gestione economica delle aziende;
- la dotazione infrastrutturale, soprattutto nel campo degli impianti collettivi di distribuzione delle acque a scopi irrigui, che presentano esigenze di completamento, razionalizzazione e ristrutturazione;
- l'attenuazione dell'intensità di utilizzo dei fattori produttivi, per limitare l'impatto ambientale delle attività produttive.

Aree rurali caratterizzate da difficoltà nel processo di sviluppo

Si tratta di aree che presentano difficoltà legate a svantaggi specifici, a una debolezza economica o strutturale interna, a processi di ristrutturazione in atto oppure alla loro marginalità in senso territoriale o rispetto ai principali meccanismi di sviluppo.

Le possibilità di sopravvivenza e di crescita di queste realtà sono collegate alla specificità delle risorse locali e l'intervento, pertanto, in queste aree deve tendere a soddisfare i fabbisogni e le specifiche esigenze e potenzialità territoriali, attivando uno sviluppo autopropulsivo. Tale sviluppo deve avere, come primo obiettivo, quello di consentire la permanenza della popolazione sul territorio a condizioni accettabili di reddito e di qualità della vita. I fabbisogni per tali aree possono essere individuati:

- nella valorizzazione di produzioni locali tipiche e di qualità;
- nello stimolo a diversificare le attività economiche locali;
- nello sfruttamento delle potenzialità turistiche attraverso la valorizzazione delle risorse ambientali e storico culturali.

In queste aree, si pongono anche forti esigenze di:

- ammodernamento strutturale dell'agricoltura;
- ricambio generazionale nel tessuto produttivo agricolo;
- controllo idrogeologico del territorio;
- protezione dell'ambiente e, più in generale,
- miglioramento della qualità della vita della popolazione residente.

3.8.2. Obiettivi e linee di intervento

L'esperienza compiuta nella fase di attuazione dei programmi del periodo 1994-1999 ha messo in evidenza, per il settore agricolo, non tanto l'inadeguatezza degli strumenti disponibili, quanto l'eccessiva proliferazione degli interventi, la disomogeneità degli stessi in relazione ai vari strumenti operativi (programmi strutturali, leggi nazionali, regimi di aiuto, OCM, ecc.) e la mancanza in alcune realtà regionali di collegamento in una logica di filiera dei vari interventi realizzati.

Sulla base dell'analisi strutturale e dell'individuazione dei fabbisogni per il comparto agricolo e le aree rurali delle regioni dell'obiettivo 1 sono stati identificati i seguenti obiettivi specifici:

Miglioramento della competitività dei sistemi agricoli e agro-industriali in un contesto di filiera.

Sostenere lo sviluppo dei territori rurali e valorizzare le risorse agricole, ambientali e storico-culturali.

Nell'ambito di questi due obiettivi specifici, un accento particolare sarà messo sugli aspetti infrastrutturali e ambientali legati allo sviluppo dell'agricoltura e delle zone rurali.

Le principali linee di intervento per il primo obiettivo specifico riguardano:

- il miglioramento della competitività attraverso la riconversione produttiva volta a conseguire assetti produttivi compatibili con le prospettive di mercato; l'introduzione di innovazioni finalizzate alla riduzione dei costi unitari di produzione; il miglioramento qualitativo della produzione, nonché la riduzione dell'impatto ambientale dei processi produttivi in ogni fase della filiera;
- la valorizzazione e il potenziamento delle produzioni di qualità, l'organizzazione dell'offerta e il rafforzamento delle funzioni commerciali anche attraverso la promozione di rapporti di integrazione;
- il miglioramento dei processi produttivi agricoli e agro-industriali attraverso l'introduzione di sistemi di gestione integrata in tema di qualità, sicurezza, ambiente lungo tutta la filiera;
- le azioni formative e quelle dirette a favorire il ricambio generazionale nelle imprese agricole e il primo insediamento dei giovani agricoltori;
- il miglioramento delle performance ambientali mediante la riduzione delle emissioni inquinanti, la riduzione degli input chimici, l'ottimizzazione dell'impiego e della gestione delle risorse naturali (suolo e acqua), l'attuazione di forme di risparmio idrico nell'ambito di comprensori o di specifiche filiere agro-industriali (riciclo delle acque, depurazione e utilizzazione irrigua);
- il miglioramento della dotazione infrastrutturale.

Le linee di intervento previste per questo obiettivo devono essere strettamente integrate a quelle previste per l'Asse I (Risorse naturali), in particolare con quelle relative al suolo ed alle risorse idriche.

Gli interventi previsti, pur potendo interessare anche aree ad agricoltura meno sviluppata, concernono in particolare le aree con maggiori prospettive di sviluppo competitivo nel settore agricolo, fortemente orientate sui mercati nazionali ed internazionali, con evidenti fenomeni di specializzazione produttiva in atto e di collegamenti con l'industria di trasformazione ed il settore distributivo.

In queste aree sono individuabili processi di integrazione che si sviluppano in due direzioni:

- filiere di dimensione nazionale o comunque sovregionale, in quanto alcune fasi (ad es. trasformazione e/o commercializzazione), non essendo sviluppate nell'ambito dello stesso territorio, sono affidate ad operatori "esterni", con evidente perdita di controllo e di valore aggiunto a livello regionale;
- filiere di dimensione sub-regionale, localizzate nel territorio e costituenti dei sistemi agro-industriali con potenzialità di sviluppo.

In entrambi i casi gli interventi dovrebbero essere diretti rafforzare la capacità competitiva delle filiere, con un approccio che combina interventi diversi a seconda dei comparti interessati o del tipo di filiere. Nello stesso tempo gli interventi dovrebbero puntare a rafforzare la capacità contrattuale e l'integrazione dei produttori delle materie prime all'interno della filiera, in modo da accrescere la quota di valore aggiunto che perviene alla fase produttiva.

Il rafforzamento della capacità competitiva della filiera si traduce in interventi che, congiuntamente e in modo integrato, in termini programmatici e/o progettuali, puntano a migliorare i punti deboli della stessa filiera, nei singoli segmenti o nei collegamenti fra i segmenti della filiera. Ciò implica prevedere interventi possibilmente integrati per quanto riguarda la fase produttiva, trasformativa, commerciale nonché i servizi e le infrastrutture a supporto della filiera.

Per ciò che riguarda le caratteristiche territoriali, si tratta principalmente di aree di pianura irrigua o di media collina, con ordinamenti orientati verso la frutticoltura, l'orticoltura, il florovivaismo, le colture industriali, la viticoltura, l'olivicoltura, la zootecnia da latte o ad orientamento misto latte-carne.

Le aree più bisognose di interventi sono quelle dove la struttura produttiva e quella trasformativa sono più frammentate in una miriade di piccole e piccolissime unità, che operano a costi non competitivi e senza adeguati standard qualitativi.

La dotazione infrastrutturale è in alcune aree inadeguata nel campo degli impianti collettivi di distribuzione delle acque a scopi irrigui, che presentano esigenze di completamento e/o di ristrutturazione. Tali interventi, qualora rispondenti anche agli obiettivi dell'asse relativo alle Risorse Naturali, potranno essere realizzati anche in questo asse prioritario.

La particolare intensività degli ordinamenti produttivi in queste zone pone rilevanti problemi di eccessivo impiego di fattori produttivi, non sempre in equilibrio con il mantenimento di

uno stock quantitativo e qualitativo delle risorse naturali. Di conseguenza si avverte l'esigenza di un intervento pubblico teso a favorire un equilibrato e non depauperante uso di tali risorse. In queste realtà esiste una forte esigenza di un efficace intervento nel campo della qualità dei prodotti e della loro commercializzazione, dell'impiego ottimale delle risorse e dei fattori produttivi, nonché di servizi specializzati che si affianchino alle azioni di investimento nelle imprese.

Gli interventi descritti fin qui sono stati realizzati, nell'esperienza di programmazione dei Fondi strutturali attuata sinora, attraverso progetti di investimento presentati dalle singole aziende, che non sempre si riferivano ad un approccio integrato.

Al fine di garantire la progettazione e, la realizzazione in via prioritaria di interventi integrati per le singole filiere e/o per le singole aree, appare opportuno che i progetti aziendali non siano autonomi e svincolati dagli altri interventi, ma siano possibilmente riferiti a programmi organici di filiera. Ciò consentirebbe di non disperdere gli aiuti finanziari, bensì di concentrarli sulle filiere interessate e/o su aree delimitate anche al fine di aumentarne l'efficacia economica.

L'inserimento nel quadro di programmi e/o progetti di filiera e/o di area dovrebbe conferire ai progetti individuati (presentati da singoli operatori di imprese agricole o agro-industriali), così come ai progetti di servizi e infrastrutturali, un titolo di priorità nell'istruttoria e selezione ai fini del finanziamento, senza tuttavia costituire un vincolo di esclusione.

Nel campo degli interventi irrigui, l'ampliamento delle reti distributive o l'ammodernamento e la razionalizzazione di quelle esistenti deve essere coordinato con i progetti di filiera e/o di area, prevedendo una priorità di intervento in quelle aree dove verranno effettuati completamenti delle reti consortili o in quelle filiere dove l'adeguamento di reti aziendali irrigue è funzionale all'uso razionale delle risorse idriche, al potenziamento strutturale delle imprese, al miglioramento della qualità dei prodotti, della salubrità degli alimenti ed è coerente con i vincoli normativi e produttivi definiti nel quadro delle OCM,.

Tutti gli interventi programmati, in modo integrato, nel quadro di progetti di filiera andranno naturalmente coordinati con quelle misure strutturali previste dalle singole Organizzazioni comuni di mercato e dovranno essere coerenti con queste ultime.

Le principali linee di intervento per il secondo obiettivo specifico riguardano:

- la valorizzazione di tutte le risorse endogene esistenti nelle aree interessate, da quelle imprenditoriali a quelle ambientali e paesaggistiche, alle risorse legate all'identità culturale e sociale delle singole aree;
- la conservazione, tutela e valorizzazione commerciale delle risorse ambientali, incluse le foreste, prioritariamente nel quadro di una programmazione integrata in cui si affianchi anche la finalità di sviluppo socio-economico di territori determinati;
- il sostegno e la diversificazione del sistema di imprese locali per ampliare gli sbocchi occupazionali anche nei settori collegati con l'agricoltura (turismo rurale, agriturismo, artigianato, ecc.);
- l'ampliamento degli sbocchi commerciali per la produzione agricola di qualità e delle micro-filieri territoriali;
- il miglioramento del contesto infrastrutturale e dei servizi essenziali nelle aree rurali.

Le linee di intervento previste per questo obiettivo devono essere strettamente collegate a quelle previste nell'asse Risorse Naturali e nell'asse Risorse Culturali e, qualora rispondano anche agli obiettivi di questi assi, essere integrate in esse.

Questi interventi interessano alcune tipologie di aree che, per motivi diversi, presentano difficoltà nel processo di sviluppo, pur avendo risorse endogene da valorizzare. Ciò implica che tali aree, sostenute da un intervento pubblico calibrato e mirato sulle specifiche esigenze e potenzialità territoriali, potrebbero attivare un proprio percorso di sviluppo. Le aree suddette sono quelle più interessate ad un'efficace politica di coesione economico-sociale, in quanto più colpite dai processi di ristrutturazione in atto nell'economia o, addirittura, emarginate dai meccanismi di sviluppo esistenti.

All'interno di questo gruppo di aree possono essere distinte *differenti tipologie*, ciascuna delle quali necessita di una progettazione specifica e di una differente modulazione delle politiche strutturali delineate dai nuovi regolamenti. A titolo indicativo, tali aree possono essere così elencate:

- Zone di montagna, altre zone svantaggiate, zone con vantaggi specifici e altre zone dove gli indici di frammentazione delle strutture agricole, di senilizzazione e di produttività sono sensibilmente al di sotto della media nazionale.
- Zone agricole dove sono in atto consistenti processi di ristrutturazione e/o di abbandono degli ordinamenti produttivi preesistenti per effetto della riforma della Politica Agricola Comune. Tali processi non sono necessariamente in atto solo ed esclusivamente nelle zone più marginali, ma investono anche zone dove l'agricoltura costituisce un'attività di peso rilevante nell'ambito dell'economia del territorio.
- Zone dove sono localizzate interessanti micro-filiere locali, produzioni di qualità e di estensione territoriale limitate. Tali zone soffrono di una specifica difficoltà di valorizzazione della produzione locale su un certo mercato più vasto e di strutture produttive e di trasformazione che, pur conservando la dimensione medio-piccola, hanno notevoli margini di miglioramento tecnologici e organizzativi.
- Zone sottoposte a vincoli ambientali e paesaggistici e zone di rilevanti interesse naturalistico, coincidenti in larga misura con la "rete ecologica nazionale". Si tratta di zone dove, accanto all'indubbia esigenza di conservazione e tutela, va affiancato un intervento di promozione di attività economiche sostenibili e integrate con le aree adiacenti.

L'esperienza di programmazione dei Fondi strutturali realizzata sinora ha chiaramente messo in evidenza che nei territori rurali più svantaggiati occorre un approccio che attivi tutte le risorse pubbliche e private per il perseguimento di un programma organico di sviluppo integrato nell'ambito di un partenariato ampio e rappresentativo. Ciò consente di mettere in relazione tra loro, secondo un approccio integrato, interventi che insistono sullo stesso territorio evitando la frammentazione e la dispersione degli investimenti pubblici e privati.

Nel campo della forestazione, inoltre, occorre assicurare un sostegno della silvicoltura da reddito ed alla forestazione a scopo di protezione idro-geologica e ambientale, attraverso investimenti nelle aziende forestali e negli impianti di trasformazione e commercializzazione, aiuti agli investimenti nelle imprese forestali e per interventi di mantenimento e conservazione delle foreste, nonché per le associazioni di imprenditori forestali.

3.8.3. Collegamenti con gli interventi dei Piani di sviluppo rurale delle regioni Obiettivo 1 (FEOGA-Garanzia) e con gli interventi di programmazione nazionale

La programmazione dei Piani di Sviluppo Rurale nelle regioni obiettivo 1 comprende tutti gli interventi cofinanziati dalla sezione garanzia del Feoga, vale a dire il prepensionamento (artt. 10-12 del Reg. 1257/99), l'imboschimento delle superfici agricole (art. 31), le misure agroambientali (artt. 22-24) e le indennità compensative per le zone svantaggiate e le zone soggette a vincoli ambientali (artt. 13-21).

Gli interventi previsti dai programmi operativi regionali dovranno essere coerenti con i corrispondenti Piani di sviluppo rurale (finanziati dal FEOGA-Garanzia) per le diverse misure di sostegno all'agricoltura e allo sviluppo rurale. Gli interventi strutturali attuati a titolo del presente QCS, per quanto riguarda l'agricoltura e lo sviluppo rurale, dovranno essere conformi alla politica agricola comune e ai Regolamenti (CE) n. 1257/1999 e n. 1750/1999 relativi allo sviluppo rurale.

Poiché gli interventi previsti dalle misure che verranno inserite nel PSR sono prevalentemente di natura ambientale e mirano a salvaguardare e valorizzare le risorse naturali, nonché a stimolare l'adozione di pratiche agricole eco-compatibili, l'integrazione con gli obiettivi dei POR deve avvenire principalmente su questa base, ovvero per quanto riguarda il rafforzamento degli obiettivi ambientali e di tutela del patrimonio naturale, ed in termine di contributo al perseguimento di uno sviluppo eco-sostenibile nelle aree rurali.

La programmazione degli interventi che saranno inseriti nei PSR delle regioni obiettivo 1 dovrà risultare integrata con gli interventi del Programma Operativo, sia a livello territoriale che a livello di obiettivi (globali, specifici e operativi).

Con riferimento a quest'ultimo aspetto, la zonizzazione del territorio regionale e l'individuazione delle aree rilevanti per gli interventi, nonché l'eventuale graduazione del sostegno, riveste un'importanza particolare, perché può costituire l'elemento su cui basare i legami non solo tra le stesse misure del PSR ma, soprattutto, tra queste e gli interventi previsti nei POR.

Le aree del territorio regionale su cui attuare gli interventi previsti dal PSR devono essere individuate tenendo presente, laddove presente, la zonizzazione prevista nel PO e armonizzando, anche a livello territoriale, gli obiettivi del Programma Operativo e gli obiettivi degli interventi previsti nel PSR.

Una particolare attenzione dovrà essere riservata alla coerenza degli interventi previsti dai Programmi Operativi Regionali rispetto alla programmazione nazionale di settore prevista dal Documento Programmatico Agroalimentare, di cui alla legge nazionale n° 499/99.

Nell'ambito delle linee di indirizzo previste da questa programmazione nazionale, un riferimento particolare deve essere fatto al settore agricolo, per il cui rilancio e sviluppo

occorrerà garantire la piena integrazione e coerenza tra le linee di azione individuate nel relativo piano di settore e gli interventi inseriti nei Programmi Operativi Regionali.

3.9. Orientamenti generali per gli interventi nel settore della pesca

3.9.1. La strategia di sviluppo per la pesca

In sintesi, le principali categorie di punti di forza che l'analisi ha messo in luce vanno ricercate:

- nel manifestarsi di un crescente interesse da parte dei produttori in favore di un'integrazione verticale delle attività che, a partire dal momento produttivo, investe quello commerciale e della trasformazione artigianale ed industriale;
- nel manifestarsi di nuove opportunità produttive e occupazionali nell'ambito di un processo di esternalizzazione delle attività, che trova nel soddisfacimento delle esigenze di modernizzazione una spinta ad operare cambiamenti strutturali imprevedibili fino a pochi anni addietro;
- nel forte impulso offerto dalle pratiche di allevamento al soddisfacimento dei consumi interni;
- nella presenza di una ricerca di settore in grado di assistere la produzione e l'amministrazione.

Sul versante dei punti di debolezza l'analisi ha dato risultati che possono brevemente essere ricercati in:

- frammentarietà della produzione in mare e sovrasfruttamento delle risorse biologiche;
- invecchiamento e obsolescenza della flotta determinata, oltre che per ragioni di natura temporale, anche dal blocco degli incentivi comunitari a causa del mancato conseguimento degli obiettivi stabiliti dal Programma di Orientamento Pluriennale, nel periodo 1992-1996;
- scarsa applicazione del Codice di Condotta per una Pesca responsabile;
- viscosità dei circuiti commerciali e presenza di componenti distorsive della concorrenza a livello commerciale;
- scarsa propensione dei consumatori all'innovazione cui fa riscontro una bassa propensione all'investimento in innovazione di prodotto con conseguente arretratezza tecnologica, deboli integrazioni di filiera e scarsa verticalizzazione dei processi produttivi;
- dipendenza dall'estero per quanto concerne l'acquisizione di buona parte della produzione da destinare al consumo finale e per la quasi totalità della materia prima da destinare all'industria di trasformazione;
- insoddisfacente dotazione infrastrutturale che determina costi aggiuntivi per le imprese;
- forte competizione internazionale in generale e, in particolare, relativamente ai prodotti di acquacoltura; eccesso di offerta interna per alcune delle specie oggetto di allevamento.

Le maggiori categorie di opportunità individuate riguardano in sintesi:

- la recente approvazione della nuova OMC con forti opportunità in favore delle Organizzazioni dei Produttori e introduzione di nuove regole per favorire il controllo dei flussi produttivi e commerciali da parte delle OP;

- la recente evoluzione dei canali distributivi e la composizione dell'offerta che favoriscono il consumo di prodotti ittici freschi, congelati e trasformati;
- l'affermazione e la condivisione di un sistema di gestione centrato sull'autogestione da parte dei produttori in mare e che trova consistenza nell'introduzione dei Distretti di pesca;
- la crescente integrazione fra le dinamiche produttive e quelle ambientali, in particolare nella gestione delle aree marine protette e di tutela biologica; l'utilizzazione a fini occupazionali e di riconversione delle opportunità di integrazione che vanno estendendosi fra i due settori;
- la crescente attenzione da parte dei consumatori alla salubrità ed igienicità degli alimenti, e la conseguente valorizzazione delle produzioni certificate e di origine protetta;
- l'aumento della domanda interna dei prodotti di allevamento e la diversificazione produttiva, in particolare attraverso lo sviluppo di nuove specie oggetto di allevamento.

Infine per ciò che riguarda i principali rischi l'analisi ha riscontrato:

- l'aumento di fenomeni di degrado ambientale che tende a modificare la distribuzione degli stock ittici e ne riduce la presenza nelle aree di pesca, nonché l'incremento di fenomeni mucillaginosi che impediscono e/o riducono l'attività produttiva;
- la crescita delle importazioni di specie ittiche a prezzi sempre più insostenibili da parte della produzione nazionale;
- la crescente difficoltà dell'industria conserviera ittica italiana, dovuta alla carenza di materia prima e alla forte competizione di prodotti finiti provenienti da paesi terzi. In particolare, l'industria tonniere risulta totalmente dipendente dall'estero, con gravi minacce in termini di disponibilità di materia prima, mentre per altri prodotti si assiste a una sempre maggiore penetrazione a prezzi concorrenziali di prodotti lavorati provenienti dall'estero, anche a seguito della delocalizzazione delle attività di lavorazione in Paesi a minore costo del lavoro.

Di conseguenza, nonostante gli sforzi compiuti nel settore della pesca nell'ambito del QCS Obiettivo 1 1994-1999, la ristrutturazione del settore dovrà essere proseguita mediante la razionalizzazione e l'ammodernamento dell'apparato produttivo e mediante altre azioni ad effetto duraturo.

Per quanto riguarda le flotte pescherecce:

- i programmi d'orientamento pluriennali (Pop IV fino al 2001 e Pop V in seguito) rappresentano la base di riferimento per dimensionare le azioni relative al governo della capacità di pesca, assegnando risorse sufficienti alla loro attuazione;
- riguardo al rinnovo e all'ammodernamento della flotta, vanno evitati sia l'insufficienza delle azioni e del conseguente invecchiamento generalizzato della flotta, sia l'effetto perverso che le innovazioni tecnologiche introdotte possono produrre sull'effettiva riduzione della capacità di pesca e sull'equilibrio dell'attività di pesca con le risorse alieutiche. Operativamente, occorrerà incoraggiare l'utilizzo di attrezzature e di metodi di pesca più selettivi, il miglioramento della qualità dei prodotti pescati e conservati a bordo e il miglioramento delle condizioni di lavoro e di sicurezza.

Per le restanti misure cofinanziate dallo SFOP (acquacoltura, trasformazione dei prodotti, ecc.), sono ritenute prioritarie le azioni collettive, che privilegiano la presa in considerazione degli interessi dell'insieme del settore, rispetto agli investimenti diretti nelle imprese. Inoltre,

è riconosciuta priorità agli interventi che integrano la prevenzione e la lotta contro gli inquinamenti ambientali, il miglioramento della qualità dei prodotti e la loro certificazione, nonché lo smaltimento di specie eccedentarie o sottosfruttate.

3.9.2. Linee di intervento e criteri di attuazione

Gli interventi strutturali nel settore della pesca, dell'acquacoltura e della trasformazione e distribuzione dei loro prodotti, dovranno essere conformi alla politica comune della pesca, anche qualora siano, a titolo eccezionale, finanziati a carico di un Fondo Strutturale diverso dallo SFOP. Sono in particolare sottoposti alle disposizioni specifiche fissate dal Regolamento (CE) n. 1263/1999 e dal Regolamento (CE) n. 2792/1999.

Gli interventi che riguardano il rinnovo della flotta e l'ammodernamento dei pescherecci sono subordinati al rispetto delle decisioni prese dal Consiglio in applicazione dell'art. 11 del Regolamento (CEE) n. 3760/92, ai programmi d'orientamento pluriennali delle flotte pescherecce adottati dalla Commissione secondo la procedura di cui all'art. 4 del Regolamento (CE) n. 2792/1999, nonché alle disposizioni considerate al titolo II del Regolamento (CE) n. 2792/1999. A tal fine, l'applicazione di misure d'adeguamento dello sforzo di pesca, e in particolare l'applicazione di misure di ritiro definitivo di capacità di pesca, costituisce un intervento prioritario nel settore.

Gli interventi riguardanti l'acquacoltura, la protezione e lo sviluppo delle zone marine costiere, l'attrezzatura dei porti di pesca, la trasformazione e la commercializzazione devono contribuire a produrre effetti economici duraturi e offrire una garanzia sufficiente di validità tecnica e economica, in particolare evitando il rischio di ottenere produzioni eccedentarie. Il controllo scientifico degli interventi che riguardano la protezione e lo sviluppo delle zone marine costiere deve, inoltre, fare oggetto di una relazione annuale di sintesi presentata alla Commissione.

In conformità con le disposizioni del paragrafo 3 dell'art. 3 del Regolamento (CE) n. 2792/1999 del 17 dicembre 1999, i Programmi definiti all'articolo 9, punto b) del Regolamento (CE) n. 1260/1999 devono dimostrare che gli aiuti pubblici sono necessari al conseguimento degli obiettivi perseguiti e, in particolare, che in mancanza di aiuti pubblici le flotte pescherecce interessate sarebbero nell'incapacità di rinnovarsi o modernizzarsi e che le misure previste non metteranno in pericolo l'equilibrio durevole delle risorse alieutiche.

I programmi operativi dovranno stabilire gli obiettivi (con la quantificazione per quanto riguarda gli obiettivi specifici), le strategie previste, le priorità settoriali, compresa la ripartizione di bilancio corrispondente alle categorie d'intervento di seguito elencate:

1. adeguamento dello sforzo di pesca;
2. rinnovo e ammodernamento della flotta peschereccia;
3. protezione e sviluppo delle risorse acquatiche, acquacoltura, attrezzatura dei porti di pesca, trasformazione e commercializzazione, pesca nelle acque interne;
4. altre misure (art. 11, 12, 14, 15, 16, 17 §2 del Regolamento (CE) n. 2792/1999);
5. assistenza tecnica.

L'elenco completo delle misure dovrà essere indicato nei programmi operativi. I complementi di programmazione dovranno includere una descrizione di tutte le misure con l'indicazione delle dotazioni finanziarie rispettive, gli obiettivi quantificati e gli indicatori per misura.

Per tutto il settore, l'obiettivo da raggiungere alla fine del 2006 mira a rafforzare la competitività e la qualità dei prodotti della pesca attraverso il rinnovamento delle strutture produttive e del tessuto economico settoriale.

Gli indicatori chiave di contesto sono:

- aumento del valore aggiunto per addetto nel settore della pesca;
- evoluzione dell'occupazione, a seguito della riconversione economica e produttiva del settore;
- evoluzione della redditività media per battello.

Gli interventi nel settore della pesca saranno previsti nel programma operativo nazionale (PON) « Pesca » e nei programmi operativi regionali (POR). Il PON « Pesca » avrà competenza esclusiva sulla programmazione e gestione delle misure incluse nelle seguenti categorie d'intervento:

- adeguamento dello sforzo di pesca;
- rinnovo e ammodernamento della flotta peschereccia;
- assistenza tecnica.

Per quanto riguarda i POR, le misure da programmare a titolo dello SFOP saranno quelle incluse nelle seguenti categorie d'intervento:

- protezione e sviluppo delle risorse acquatiche, acquacoltura, attrezzatura dei porti di pesca, trasformazione e commercializzazione, pesca nelle acque interne;
- altre misure (art. 11, 12, 14, 15, 16, 17 §2 del Regolamento (CE) n. 2792/1999).

Le misure del PON Pesca e quelle dello SFOP programmate nei POR saranno introdotte all'interno delle Intese Istituzionali di Programma attivando, di conseguenza, specifici Accordi di Programma Quadro. In tale ambito saranno salvaguardate le competenze e le prerogative delle Regioni a Statuto Speciale relativamente allo specifico settore.

Le risorse attribuite al PON Pesca verranno regionalizzate previa individuazione in partenariato di criteri mirati per il particolare settore, non coincidenti con quelli più generali che hanno determinato la ripartizione del complesso delle risorse comunitarie destinate all'Obiettivo 1, effettuata con delibera CIPE n. 139 del 6 agosto 1999. In ogni caso, in sede di attuazione la regionalizzazione delle risorse sarà subordinata al conseguimento dell'obiettivo prioritario del PON Pesca, ovvero il rispetto degli obiettivi annuali globali e per segmento dei POP. L'esatta ripartizione delle risorse secondo i criteri di regionalizzazione sarà conseguita nella misura del possibile, e in ogni caso con riferimento all'intero periodo di programmazione.

Inoltre, nei POR, potranno essere incluse tipologie d'intervento finanziate con altri Fondi Strutturali, al fine di evitare che la riconversione economica produca impatti negativi sull'occupazione.

3.10. Progetti integrati

I progetti integrati sono un complesso di azioni intersettoriali, strettamente coerenti e collegate tra di loro, che convergono verso un comune obiettivo di sviluppo del territorio e giustificano un approccio attuativo unitario. Tali azioni devono di norma essere connotate da una “massa critica” adeguata.

Questa definizione evidenzia due elementi:

- il concetto di integrazione progettuale, caratteristica generale dell’attività cofinanziata dai Fondi strutturali;
- il riferimento territoriale del complesso delle azioni programmate, inteso non solo come destinatario di iniziative e di azioni di sviluppo, ma come contesto di cui si vogliono attivare le potenzialità latenti e/o presenti.

I progetti integrati devono inserirsi coerentemente all’interno della strategia regionale, delle linee di intervento (territoriali, settoriali e di filiera) e dei metodi (concertazione, collaborazione pubblico-privato) esplicitati nel Programma Operativo.

Finalità

I progetti integrati devono soddisfare una duplice esigenza:

- assicurare adeguato riconoscimento agli interventi che rispondano a un principio di integrazione e di concentrazione, sia funzionale che territoriale, e siano quindi basati su di un’idea guida di sviluppo esplicitata e condivisa;
- fare in modo che alla maggiore complessità di realizzazione di queste azioni facciano riscontro modalità di attuazione e gestionali unitarie, organiche e integrate, in grado di consentire l’effettivo conseguimento degli obiettivi nei tempi prefissati.

Elementi identificativi e criteri generali per l’attuazione

Gli elementi che caratterizzano i progetti integrati sono:

- individuazione dell’idea-guida e della strategia del progetto, che si traduce nella definizione di obiettivi concreti riferiti al progetto stesso;
- identificazione di un ambito territoriale o tematico specifico, che rappresenta il contesto di riferimento;
- identificazione del soggetto responsabile del progetto;
- identificazione delle modalità gestionali e procedurali e di monitoraggio più opportune a rendere effettiva la realizzazione del progetto integrato, in relazione alle caratteristiche del progetto stesso (cfr. punto 6.4.7 del QCS).

L’attuazione dei progetti integrati richiede che vengano assicurati:

- la designazione di un soggetto che possa agire rapidamente ed efficacemente, per risolvere i problemi che insorgono a livello di gestione del progetto. Questo requisito in sostanza consiste nel garantire che ciascun progetto integrato faccia capo a un soggetto responsabile della sua attuazione dotato di adeguati poteri per tutta la durata dell’intervento;

un monitoraggio efficace e tempestivo, attraverso l'individuazione di idonei indicatori per la sorveglianza, che tengano conto della collocazione del progetto integrato all'interno del programma operativo.

La capacità della Regione di attuare tempestivamente i progetti integrati è uno dei criteri di assegnazione della riserva di efficacia ed efficienza nazionale del 6%.

Collocazione nel programma operativo

All'interno del Programma operativo e del Complemento di programmazione, i progetti integrati non si traducono in un'articolazione ulteriore che si affianca ad Assi e Misure, bensì in una modalità operativa di attuazione che si sceglie di adottare perché una serie di azioni – che fanno capo ad Assi e Misure diverse – siano esplicitamente collegate tra loro e finalizzate a un comune obiettivo. Al tempo stesso, i progetti integrati necessitano di dotarsi di risorse finanziarie, da quantificare complessivamente e distribuire tra le Misure che contribuiscono alla loro realizzazione.

Le singole schede di Misura specificano, quando è il caso, la loro connessione con i progetti integrati.

Programmazione negoziata

I progetti integrati possono essere attuati anche tramite gli strumenti della programmazione negoziata.

I Patti territoriali si configurano, anche in prospettiva, come una delle possibilità per l'attuazione di progetti integrati e per perseguire una piena responsabilizzazione dei soggetti locali - e delle relazioni che intercorrono tra loro - tanto importante per l'affermazione dei sistemi produttivi locali.

Ulteriori modalità di attuazione riguardano:

- l'istituto del contratto di Programma, che costituisce uno strumento in grado di incidere sulle situazioni locali, attraverso la realizzazione di interventi qualificati in settori di interesse strategico - quali quelli relativi all'alta tecnologia, alla ricerca e all'uso compatibile delle risorse ambientali e culturali – e la promozione di iniziative di carattere consortile;
- l'istituto del contratto d'area, quale strumento operativo per realizzare un ambiente economico favorevole a nuove iniziative imprenditoriali e alla creazione di nuova occupazione, attraverso modalità amministrative, relazioni sindacali e condizioni di accesso al credito particolarmente favorevoli.

In questi ambiti vengono privilegiati gli interventi che hanno per oggetto le PMI, anche in forma aggregata.

3.11. Risorse per l'assistenza tecnica

Le risorse previste dal QCS per l'attività di assistenza tecnica sono ripartite tra il PON "Assistenza tecnica e azioni di sistema" e gli altri programmi operativi nazionali e regionali.

Al PON “Assistenza tecnica e azioni di sistema” compete in particolare:

- l’attività di supporto tecnico-organizzativo, assistenza tecnica, valutazione e comunicazione a livello di QCS;
- l’adeguamento delle basi di dati statistici;
- la formazione del personale della Pubblica Amministrazione;
- la realizzazione delle azioni di sistema relative al FSE curate dal Ministero del Lavoro.

Negli altri programmi operativi una misura specifica di assistenza tecnica, finanziata dal Fondo Strutturale preponderante in termini di risorse finanziarie e accessibile anche per attività relative agli altri Fondi Strutturali eventualmente presenti nei programmi stessi, è dedicata al sostegno delle azioni di supporto e assistenza tecnica specificamente orientate all’attuazione del programma.

Al fine di evitare sovrapposizioni di interventi e di consentire un efficace scambio di esperienze e di informazioni, l’autorità di gestione del PON “Assistenza tecnica e azioni di sistema” curerà l’attivazione e il funzionamento di uno strumento di coordinamento delle attività di assistenza tecnica per tutto il QCS.

4. PIANO FINANZIARIO

4.1. Tassi di partecipazione dei Fondi Strutturali

I tassi di partecipazione dei Fondi Strutturali sono modulati in linea con quanto previsto dall'articolo 29 del Regolamento (CE) n. 1260/1999.

In ogni caso, la partecipazione dei Fondi non può superare il 75% del costo totale ammissibile e, di norma, è pari almeno al 50% delle spese pubbliche ammissibili. Inoltre, nel caso di aiuti di Stato, rispetta i massimali decisi in materia di intensità dell'aiuto e di cumulo.

Fermo restando quanto sopra descritto, agli interventi inseriti nel QCS si applicano i seguenti tassi di partecipazione (tenendo conto, ove opportuno, del principio « chi inquina paga » come descritto al capitolo 2 del QCS):

FESR

Infrastrutture generatrici di entrate nette consistenti
massimo 35% del costo totale
(da determinare in funzione dei bisogni effettivi)

Altre infrastrutture
massimo 60% del costo totale
(salvo casi debitamente giustificati)

Investimenti nelle imprese
massimo 35% del costo totale e 50% della spesa pubblica

Investimenti nelle PMI
massimo 45% del costo totale e 50% della spesa pubblica

Altri interventi a favore delle imprese
massimo 50% del costo totale
(salvo casi debitamente giustificati)

FSE

Tutti gli interventi
massimo 70% del costo totale

FEOGA

Nel rispetto dei limiti indicati dai Regolamenti (CE) n. 1257/1999 e n. 1750/1999.

SFOP

Nel rispetto dei limiti indicati dal Regolamento (CE) n. 2792/1999.

ASSISTENZA TECNICA

Massimo 75% del costo totale.

4.2. Organizzazione delle fonti di finanziamento e coinvolgimento del settore privato

Spesa pubblica nel Mezzogiorno

Le prospettive in merito alla spesa pubblica nel Mezzogiorno per il periodo 2000-2006 sono indicate nel DPEF 2000-2003, che prevede un piano finanziario per tutte le risorse pubbliche, sia comunitarie che nazionali, disponibili durante tale periodo.

Le risorse, pari a circa 164 miliardi di euro (compresi i Fondi Strutturali), sono ripartite in quattro categorie principali:

- le spese in conto capitale nazionali «ordinarie» per il Mezzogiorno;
- le risorse nazionali specificamente assegnate alle aree meno sviluppate (le cosiddette «aree depresse»);
- il contributo dei Fondi Strutturali;
- il cofinanziamento nazionale dei Fondi Strutturali.

Cofinanziamento nazionale

Il cofinanziamento nazionale è stabilito, in via indicativa, sulla base di quanto indicato nel precedente punto 1 di questo capitolo. Poiché con l'adozione del complemento di programmazione, ai sensi dell'articolo 18.3.c del Regolamento (CE) n. 1260/1999, saranno precisati per ciascuna misura il tasso di partecipazione del Fondo Strutturale interessato, le quote di cofinanziamento nazionale a livello di asse prioritario indicate nel QCS e nei programmi operativi potranno subire delle modifiche in aumento o in diminuzione, fermi restando gli impegni delle autorità italiane in tema di verifica dell'addizionalità.

Il cofinanziamento nazionale pubblico dei programmi operativi è assicurato da risorse statali e regionali/locali che, in linea con il precedente ciclo di programmazione, sono stimate in quote rispettivamente dell'ordine del 70% e del 30%.

Coinvolgimento del settore privato

Una delle componenti essenziali della strategia del QCS è una significativa riduzione degli aiuti diretti agli investimenti produttivi; tale riduzione avverrà in modo graduale muovendo da un impegno cospicuo nei primi anni di programmazione per poi decrescere successivamente. La riduzione della intensità di aiuto agli investimenti, associata a una strategia globale di massimizzazione della crescita e da un effetto del tipo «reazione a catena», potrà comunque consentire l'attivazione di livelli di investimento privati più consistenti rispetto a quelli realizzati nel passato. In coerenza con le simulazioni del modello macroeconomico utilizzato per la valutazione ex-ante, il complessivo incremento di investimenti privati è pari ad un tasso di crescita medio annuo che varia tra 9,5% e 12,8% nell'ipotesi di simulazione meno favorevole o con esternalità elevate.

Il QCS si propone di massimizzare il coinvolgimento del settore privato nel finanziamento e nella gestione degli interventi, segnatamente i progetti infrastrutturali. Un maggiore coinvolgimento di capitale privato dovrebbe portare ad una più efficace concezione, selezione e gestione dei progetti, ed è coerente con la recente innovazione introdotta nel quadro legislativo nazionale (che attribuisce la priorità a progetti finanziabili con capitale privato).

Alcuni elementi che si devono tenere in considerazione per un uso corretto dei meccanismi di coinvolgimento del capitale privato sono:

- la valutazione preliminare del potenziale utilizzo di « public-private-partnership » (in particolare nei settori dei trasporti, dell'energia, dei rifiuti e delle risorse idriche);
- l'uso di procedure di selezione trasparenti;
- la valutazione delle procedure amministrative (complessità e tempi richiesti);
- le conseguenze sulla gestione del progetto e sulle attività di programmazione locali.

I piani finanziari dei programmi operativi comprendono le stime dei finanziamenti privati che includono, oltre alle risorse attivabili attraverso i regimi di aiuto alle imprese, anche le previsioni in ordine a risorse private che possono essere attratte per il cofinanziamento di infrastrutture, opere pubbliche o di pubblica utilità suscettibili di gestione economica. Le autorità di gestione dei programmi operativi devono pertanto stimare la dimensione da attribuire alla finanza di progetto per quegli investimenti la cui gestione è obbligatoriamente caratterizzata dalla riscossione di tariffe o per la quale vanno diffondendosi in altri paesi europei i principi di utilizzazione economica attraverso canoni variamente denominati (ad esempio gli impianti sportivi e gli edifici ad uso pubblico). Saranno previamente considerati tutti gli aspetti autorizzativi delle opere da realizzare e i connessi tempi amministrativi.

Nel considerare la possibilità di utilizzare gli strumenti della finanza di progetto le amministrazioni dovranno attentamente considerare il complessivo quadro della pianificazione del settore interessato dal possibile intervento. Se, da un lato, è infatti auspicato il diffuso ricorso all'impegno finanziario dei privati, dall'altro occorre valutare attentamente le possibili conseguenze sui processi di programmazione e sugli assetti gestionali soprattutto nei settori caratterizzati, come nel caso della gestione del servizio idrico integrato, da complessi processi di riforma.

In particolare i seguenti aspetti devono essere affrontati anche a livello di programma operativo regionale:

- disponibilità di personale specializzato all'interno delle Amministrazioni regionali che sappia lavorare in coordinamento con l'Unità Finanza di Progetto (cfr. punti successivi) e gli enti locali;
- azioni di formazione del personale della Pubblica Amministrazione sull'utilizzo delle tecniche di « project financing »;
- utilizzo di expertise professionali per casi specifici (anche mediante l'impiego delle risorse dell'assistenza tecnica).

Le considerazioni ora esposte evidenziano la necessità che le Amministrazioni si attrezzino sotto il profilo delle capacità tecniche per allestire e verificare i piani finanziari delle opere che intendono promuovere con il ricorso a capitali privati, per definire documenti contrattuali idonei alla gestione del rapporto pubblico-privato e per assicurare celeri iter autorizzativi. Nei sistemi a regime tariffario gli enti locali e le regioni sono inoltre chiamati ad una nuova

funzione di verifica sulla qualità dei servizi offerti e sul rispetto dei termini contrattuali, a garanzia dei cittadini utenti. Per queste ragioni il ricorso alla finanza di progetto per il finanziamento di interventi da realizzare nel quadro dei Programmi Operativi costituisce elemento di rilievo fra i criteri di riferimento per l'attribuzione della riserva di efficacia ed efficienza.

Gli strumenti già a disposizione delle Regioni e degli Enti locali per il coinvolgimento della finanza privata nel finanziamento e nella gestione delle infrastrutture possono essere così riassunti:

- legge 415/1998 (detta « Merloni-ter ») che modifica la legislazione in materia di lavori pubblici definendo una specifica procedura per le opere pubbliche realizzate "senza oneri finanziari per la pubblica amministrazione";
- istituzione dell'Unità di finanza di progetto (UFP) (articolo 7 della legge 144/99) con il compito di supporto nell'individuazione delle esigenze infrastrutturali che possono essere soddisfatte con il ricorso a risorse private; di valutazione delle iniziative di investimento presentate dai promotori sulla base della Merloni-ter; di assistenza nello svolgersi della procedura di negoziazione e aggiudicazione prevista dalla legge; di promozione della partnership privata nel nostro ordinamento; di predisposizione di documentazione e di schemi operativi uniformi (atti contrattuali, schemi di concessione, modelli di analisi finanziaria, forme di pubblicità legale);
- definizione delle modalità organizzative dell'UFP (Delibera CIPE del 9.6.1999 n. 80). L'Unità è collocata nell'ambito del Comitato interministeriale per la programmazione economica al fine di valorizzarne la trasversalità delle attribuzioni e permettere all'Unità un immediato rapporto con i decisori di massimo livello. L'attività dell'Unità di strutturerà in quattro aree: legale, finanziaria, tecnica e di comunicazione con quindici componenti a tempo pieno provenienti in parte dal settore privato e in parte dal settore pubblico guidati da un Coordinatore.

L'autorità di gestione del QCS fornirà, anche attraverso l'UFP, un'assistenza tecnica specifica diretta ad assistere le amministrazioni nel "montaggio" finanziario dei progetti in grado di generare rientri finanziari e di rendere quindi possibile l'intervento dei privati per garantire una quota, non inferiore al 50%, del finanziamento, da remunerare attraverso la gestione della stessa infrastruttura. In particolare, l'UFP assisterà le amministrazioni nella valutazione economica, finanziaria, tecnica delle proposte di investimento e fornirà il proprio supporto legale nella fase di preparazione della documentazione di gara per l'affidamento in concessione.

Le linee di sviluppo e le informazioni sull'utilizzo delle tecniche di « project financing » saranno discusse nell'ambito del gruppo di lavoro « Snellimento delle procedure » da costituire nell'ambito del Comitato di Sorveglianza del QCS (cfr. capitolo 6 del QCS).

4.3. Piano finanziario

Disponibilità e profilo annuale

Il quadro finanziario è definito sulla base delle disposizioni del Regolamento (CE) n. 1260/1999 e delle decisioni assunte nel Consiglio europeo di Berlino del 23 e 24 marzo 1999.

In applicazione dell'articolo 7 del Regolamento (CE) n. 1260/1999, la Commissione Europea ha ripartito le risorse dei Fondi strutturali per il periodo 2000-2006, destinando all'Italia 21.935 milioni di euro per le Regioni Obiettivo 1 e 187 milioni di euro per il Molise, in sostegno transitorio. A tali risorse si aggiunge l'indicizzazione nella misura del 2% annuo.

La Commissione ha inoltre definito la quota destinata alla riserva di efficienza e di efficacia nella misura del 4% delle risorse complessive destinate all'Obiettivo 1 e al sostegno transitorio, da assegnare sulla base dei criteri di cui all'articolo 44 del suddetto Regolamento e illustrati nel capitolo 6 di questo QCS. La delibera CIPE del 14 maggio 1999 ha definito un'ulteriore quota da destinare alla riserva nella misura del 6% circa, da assegnare secondo i criteri definiti al successivo capitolo 6.

Il Consiglio europeo di Berlino, nel quadro complessivo del bilancio comunitario per il 2000-2006, ha definito anche le prospettive finanziarie della rubrica 2 "Azioni strutturali"; tali prospettive, con un profilo costante nelle sette annualità, costituiscono il quadro di riferimento con il quale deve essere coerente il Piano finanziario annuale del QCS e quello degli interventi in esso ricompresi. Il piano finanziario annuale del QCS è riportato nelle seguenti tabelle.

Profilo finanziario annuale: Obiettivo 1

Importi in milioni di euro (prezzi correnti)

Annualità	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Totale
Risorse disponibili	3.203,000	3.264,000	3.326,000	3.391,000	2.639,484	2.757,484	2.822,483	21.457,451
Riserva 6%					437,516	437,516	437,517	1.312,549
Riserva 4%					323,000	329,000	336,000	988,000
Totale risorse	3.203,000	3.264,000	3.326,000	3.391,000	3.454,000	3.524,000	3.596,000	23.758,000

Profilo finanziario annuale: Sostegno transitorio

Importi in milioni di euro (prezzi correnti)

Annualità	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Totale
Risorse disponibili	33,000	31,000	30,000	28,000	16,864	16,864	25,000	180,728
Riserva 6%					6,136	6,136		12,272
Riserva 4%					4,000	4,000		8,000
Totale risorse	33,000	31,000	30,000	28,000	27,000	27,000	25,000	201,000

La ripartizione delle risorse dei Fondi Strutturali, l'ammontare del cofinanziamento dello Stato membro e la stima del cofinanziamento privato per Fondo e asse prioritario è riportata nelle tabelle seguenti.

Tabella A

QCS - Italia -Regioni obiettivo 1
 Periodo di Programmazione 2000-2006
 Piano finanziario indicativo totale per asse prioritario

Importi in Milioni di Euro

Assi Prioritari	Costo Totale	Totale Risorse Pubbliche	Risorse Pubbliche							Contributi Nazionali			Risorse Private
			Contributi Comunitari		Risorse Pubbliche					Stato	Regioni	Private	
			Totale	Festr	Fse	Feoga	Sfop	Totale	Stato				
	1=2+11	2=3+8	3=4+5+6+7	4	5	6	7	8=9+10	9	10	11		
I - RISORSE NATURALI	9.757,677	7.511,677	3.844,665	3.062,604	79,000	703,061		3.667,012	2.566,909	1.100,103	2.246,000		
II - RISORSE CULTURALI	2.760,329	2.404,778	1.194,505	1.059,068	105,437	30,000		1.210,273	847,190	363,083	355,551		
III - RISORSE UMANE	7.587,306	6.919,484	4.509,739	1.157,329	3.352,410			2.409,745	1.937,058	472,687	667,822		
IV - SISTEMI LOCALI	18.583,186	13.104,770	6.887,380	4.107,557	247,935	2.249,565	282,323	6.217,390	4.955,043	1.262,347	5.478,416		
V - CITTÀ	2.045,547	1.766,334	884,410	800,777	83,633			881,924	617,347	264,577	279,213		
VI - RETTE E NODI DI SERVIZIO	9.676,099	7.789,156	4.054,301	3.838,352	215,949			3.734,855	3.228,770	506,085	1.886,943		
ASSISTENZA TECNICA	415,975	415,975	263,179	250,847	8,332		4,000	152,796	132,454	20,342			
TOTALE	50.826,119	39.912,174	21.638,179	14.276,534	4.092,696	2.982,626	286,323	18.273,995	14.284,771	3.989,224	10.913,945		
di cui Sostegno Transitorio	605,317	421,413	180,728	114,871	27,540	37,859	0,458	240,685	168,481	72,204	183,904		

Tabella B
Piano finanziario indicativo totale per anno
Importi in Milioni di Euro

Annuità	Costo Totale	Totale Risorse Pubbliche	Risorse Pubbliche							Risorse Private	
			Contributi Comunitari				Contributi Nazionali				
			Totale	Fesr	Fse	Fecoga	Sfop	Totale	Stato		Regioni
	1=2+11	2=3+8	3=4+5+6+7	4	5	6	7	8=9+10	9	10	11
2000	7.504,154	6.038,139	3.236,000	2.288,768	527,847	380,820	38,565	2.802,139	2.277,177	524,962	1.466,015
<i>di cui Sostegno Transitorio</i>	117,067	76,951	33,000	23,962	3,830	5,208		43,951	30,766	13,185	40,116
2001	7.643,847	6.146,537	3.295,000	2.324,067	544,644	387,213	39,076	2.851,537	2.314,531	537,006	1.497,310
<i>di cui Sostegno Transitorio</i>	107,100	72,285	31,000	21,462	5,608	3,843	0,087	41,285	28,899	12,386	34,815
2002	7.725,914	6.228,170	3.356,000	2.309,488	587,861	419,065	39,586	2.872,170	2.326,132	546,038	1.497,744
<i>di cui Sostegno Transitorio</i>	102,761	69,952	30,000	19,535	3,522	6,781	0,162	39,952	27,967	11,985	32,809
2003	8.213,767	6.301,081	3.419,000	2.175,247	682,043	516,834	44,876	2.882,081	2.174,538	707,543	1.912,686
<i>di cui Sostegno Transitorio</i>	92,902	65,288	28,000	17,403	3,901	6,628	0,068	37,288	26,101	11,187	27,614
2004	6.391,868	4.946,204	2.710,348	1.695,363	562,637	411,526	40,822	2.235,856	1.702,988	532,868	1.445,664
<i>di cui Sostegno Transitorio</i>	53,380	39,321	16,864	9,730	3,007	4,091	0,036	22,457	15,721	6,736	14,059
2005	6.582,682	5.057,152	2.774,348	1.719,062	583,980	429,591	41,715	2.282,804	1.720,644	562,160	1.525,530
<i>di cui Sostegno Transitorio</i>	52,637	39,322	16,864	9,373	2,998	4,461	0,032	22,458	15,720	6,738	13,315
2006	6.763,887	5.194,891	2.847,483	1.764,539	603,684	437,577	41,683	2.347,408	1.768,761	578,647	1.568,996
<i>di cui Sostegno Transitorio</i>	79,470	58,294	25,000	13,406	4,674	6,847	0,073	33,294	23,307	9,987	21,176
Totale	50.826,119	39.912,174	21.638,179	14.276,534	4.092,696	2.982,626	286,323	18.273,995	14.284,771	3.989,224	10.913,945
<i>di cui Sostegno Transitorio</i>	605,317	421,413	180,728	114,871	27,540	37,859	0,458	240,685	168,481	72,204	183,904

Tabella C
 OCS - Italia -Regioni obiettivo 1
 Periodo di Programmazione 2000-2006
 Piano finanziario indicativo FESR per asse prioritario
 Importi in Milioni di Euro

Ass. Prioritari	Costo Totale	Totale Risorse Pubbliche	Risorse Pubbliche							Contributi Nazionali			Risorse Private
			Totale	Fesr	Fse	Feoga	Sfop	Totale	Stato	Regioni	Stato	Regioni	
I - RISORSE NATURALI	1=2+11 8.360,276	2=3+8 6.283,103	3=4+5+6+7 3.062,604	4 3.062,604	5 -	6 -	7 -	8=9+10 3.220,499	9 2.254,350	10 966,149	11 2.077,173		
II - RISORSE CULTURALI	2.538,785	2.202,464	1.059,068	1.059,068	-	-	-	1.143,396	800,376	343,020	336,321		
III - RISORSE UMANE	2.449,334	1.973,456	1.157,329	1.157,329	-	-	-	816,127	698,596	117,531	475,878		
IV - SISTEMI LOCALI	11.486,561	8.314,484	4.107,557	4.107,557	-	-	-	4.206,927	3.513,421	693,506	3.172,077		
V - CITTÀ	1.900,292	1.632,655	800,777	800,777	-	-	-	831,878	582,314	249,564	267,637		
VI - RETTI E NODI DI SERVIZIO	9.336,152	7.472,795	3.838,352	3.838,352	-	-	-	3.634,443	3.152,053	482,390	1.863,357		
ASSISTENZA TECNICA	396,072	396,072	250,847	250,847	-	-	-	145,225	124,883	20,342			
TOTALE	36.467,472	28.275,029	14.276,534	14.276,534	-	-	-	13.998,495	11.125,993	2.872,502	8.192,443		
di cui Sostegno Transitorio	424,078	267,851	114,871	114,871	-	-	-	152,980	107,088	45,892	156,227		

Tabella D
Piano finanziario indicativo FESR per anno
Importi in Milioni di Euro

Annuali	Costo Totale	Totale Risorse Pubbliche	Risorse Pubbliche							Contributi Nazionali			Risorse Private
			Contributi Comunitari							Totale	Stato	Regioni	
			Totale	Fesr	Fse	Fcega	Sfop	Totale					
1=2+11	2=3+8	3=4+5+6+7	4	5	6	7	8=9+10	9	10	11			
2000	5.656,542	4.537,843	2.288,768	2.288,768	-	-	-	2.249,075	1.868,644	380,431	1.118,699		
<i>di cui Sostegno Transitorio</i>	94,242	55,874	23,962	23,962	-	-	-	31,912	22,339	9,573	38,368		
2001	5.751,297	4.608,717	2.324,067	2.324,067	-	-	-	2.284,650	1.895,655	388,995	1.142,580		
<i>di cui Sostegno Transitorio</i>	83,094	50,044	21,462	21,462	-	-	-	28,582	20,008	8,574	33,050		
2002	5.698,177	4.580,491	2.309,488	2.309,488	-	-	-	2.271,003	1.878,769	392,234	1.117,686		
<i>di cui Sostegno Transitorio</i>	72,767	45,551	19,535	19,535	-	-	-	26,016	18,212	7,804	27,216		
2003	5.768,610	4.326,607	2.175,247	2.175,247	-	-	-	2.151,360	1.639,475	511,885	1.442,003		
<i>di cui Sostegno Transitorio</i>	62,695	40,580	17,403	17,403	-	-	-	23,177	16,224	6,953	22,115		
2004	4.416,818	3.346,615	1.695,363	1.695,363	-	-	-	1.651,252	1.269,821	381,431	1.070,203		
<i>di cui Sostegno Transitorio</i>	33,093	22,687	9,730	9,730	-	-	-	12,957	9,070	3,887	10,406		
2005	4.525,600	3.392,140	1.719,062	1.719,062	-	-	-	1.673,078	1.269,989	403,089	1.133,460		
<i>di cui Sostegno Transitorio</i>	31,426	21,855	9,373	9,373	-	-	-	12,482	8,737	3,745	9,571		
2006	4.650,428	3.482,616	1.764,539	1.764,539	-	-	-	1.718,077	1.303,640	414,437	1.167,812		
<i>di cui Sostegno Transitorio</i>	46,761	31,260	13,406	13,406	-	-	-	17,854	12,498	5,356	15,501		
Totale	36.467,472	28.275,029	14.276,534	14.276,534	-	-	-	13.998,495	11.125,993	2.872,502	8.192,443		
<i>di cui Sostegno Transitorio</i>	424,078	267,851	114,871	114,871	-	-	-	152,980	107,088	45,892	156,227		

Tabella E

OCS - Italia -Regioni obiettivo 1

Periodo di Programmazione 2000-2006

Piano finanziario indicativo FSE per asse prioritario

Importi in Milioni di Euro

Assi Prioritari	Costo Totale	Totale Risorse Pubbliche	Risorse Pubbliche							Risorse Private	
			Contributi Comunitari			Contributi Nazionali					
			Totale	Fesr	Fse	Fega	Stop	Totale	Stato		Regioni
	1=2+11	2=3+8	3=4+5+6+7	4	5	6	7	8=9+10	9	10	11
I - RISORSE NATURALI	139,647	125,008	79,000	-	79,000	-	-	46,008	32,205	13,803	14,639
II - RISORSE CULTURALI	179,544	162,314	105,437	-	105,437	-	-	56,877	39,814	17,063	17,230
III - RISORSE UMANE	5.137,972	4.946,028	3.352,410	-	3.352,410	-	-	1.593,618	1.238,462	355,156	191,944
IV - SISTEMI LOCALI	442,216	388,835	247,935	-	247,935	-	-	140,900	107,309	33,591	53,381
V - CITTÀ	145,255	133,679	83,633	-	83,633	-	-	50,046	35,033	15,013	11,576
VI - RETI E NODI DI SERVIZIO	339,947	316,361	215,949	-	215,949	-	-	100,412	76,717	23,695	23,586
ASSISTENZA TECNICA	11,903	11,903	8,332	-	8,332	-	-	3,571	3,571		
TOTALE	6.396,484	6.084,128	4.092,696	-	4.092,696	-	-	1.991,432	1.533,111	458,321	312,356
di cui Sostegno Transitorio	65,593	64,217	27,540		27,540			36,677	25,674	11,003	1,376

Tabella F
Piano finanziario indicativo FSE per anno
Importi in Milioni di Euro

Annualità	Costo Totale	Totale Risorse Pubbliche	Risorse Pubbliche							Risorse Private		
			Contributi Comunitari									
			Totale	Festr	Fse	Fcega	Sfop	Totale	Stato		Regioni	
2000	825,901	2=3+8	3=4+5+6+7	4	5	6	7	8=9+10	9	10	11	
<i>di cui Sostegno Transitorio</i>	9,122	8,931	527,847	-	3,830	-	-	257,956	5,101	198,120	59,836	40,098
2001	853,271	811,973	544,644	-	544,644	-	-	267,329	7,469	205,346	61,983	41,298
<i>di cui Sostegno Transitorio</i>	13,357	13,077	5,608	-	5,608	-	-	7,469	5,228	5,228	2,241	0,280
2002	914,443	871,555	587,861	-	587,861	-	-	283,694	221,292	221,292	62,402	42,888
<i>di cui Sostegno Transitorio</i>	8,388	8,212	3,522	-	3,522	-	-	4,690	3,283	3,283	1,407	0,176
2003	1.070,419	1.016,369	682,043	-	682,043	-	-	334,326	253,746	253,746	80,580	54,050
<i>di cui Sostegno Transitorio</i>	9,291	9,096	3,901	-	3,901	-	-	5,195	3,636	3,636	1,559	0,195
2004	876,927	834,124	562,637	-	562,637	-	-	271,487	210,144	210,144	61,343	42,803
<i>di cui Sostegno Transitorio</i>	7,161	7,011	3,007	-	3,007	-	-	4,004	2,803	2,803	1,201	0,150
2005	911,250	866,174	583,980	-	583,980	-	-	282,194	217,572	217,572	64,622	45,076
<i>di cui Sostegno Transitorio</i>	7,141	6,991	2,998	-	2,998	-	-	3,993	2,795	2,795	1,198	0,150
2006	944,273	898,130	603,684	-	603,684	-	-	294,446	226,891	226,891	67,555	46,143
<i>di cui Sostegno Transitorio</i>	11,133	10,899	4,674	-	4,674	-	-	6,225	4,358	4,358	1,867	0,234
Totale	6.396,484	6.084,128	4.092,696	-	4.092,696	-	-	1.991,432	1.533,111	1.533,111	458,321	312,356
<i>di cui Sostegno Transitorio</i>	65,593	64,217	27,540	-	27,540	-	-	36,677	25,674	25,674	11,003	1,376

Tabella G

QCS - Italia -Regioni obiettivo 1

Periodo di Programmazione 2000-2006

Piano finanziario indicativo FEOGA - Orientamento per asse prioritario

Importi in Milioni di Euro

Assi Prioritari	Costo Totale	Totale Risorse Pubbliche	Risorse Pubbliche							Risorse Private
			Contributi Comunitari			Contributi Nazionali			Regioni	
			Totale	Fesr	Fse	Feoga	Sfop	Totale		
			4	5	6	7	8=9+10	9	10	11
I - RISORSE NATURALI	1.257,754	1.103,566	703,061	-	703,061	-	400,505	280,354	120,151	154,188
II - RISORSE CULTURALI	42,000	40,000	30,000	-	30,000	-	10,000	7,000	3,000	2,000
III - RISORSE UMANE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
IV - SISTEMI LOCALI	5.933,740	3.873,203	2.249,565	-	2.249,565	-	1.623,638	1.136,547	487,091	2.060,537
V - CITTÀ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
VI - RETI E NODI DI SERVIZIO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ASSISTENZA TECNICA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	7.233,494	5.016,769	2.982,626	-	2.982,626	-	2.034,143	1.423,901	610,242	2.216,725
di cui Sostegno Transitorio	113,512	88,278	37,859		37,859		50,419	35,293	15,126	25,234

Tabella H
Piano finanziario indicativo FEOGA-Orientamento per anno
Importi in Milioni di Euro

Annuata	Costo Totale	Totale Risorse Pubbliche	Risorse Pubbliche							Contributi Nazionali			Risorse Private
			Contributi Comunitari							Totale	Stato	Regioni	
			Totale	Festr	Fse	Feoega	Sfop	8=9+10	9				
1=2+11	2=3+8	3=4+5+6+7	4	5	6	7	8=9+10	9	10	11			
2000	925,161	643,412	380,820	-	-	380,820	-	262,592	183,813	78,779	281,749		
<i>di cui Sostegno Transitorio</i>	13,703	12,146	5,208	-	-	5,208	-	6,938	4,856	2,082	1,557		
2001	941,160	653,737	387,213	-	-	387,213	-	266,524	186,566	79,958	287,423		
<i>di cui Sostegno Transitorio</i>	10,244	8,961	3,843	-	-	3,843	-	5,118	3,582	1,536	1,283		
2002	1.013,633	702,992	419,065	-	-	419,065	-	283,927	198,750	85,177	310,641		
<i>di cui Sostegno Transitorio</i>	20,850	15,811	6,781	-	-	6,781	-	9,030	6,321	2,709	5,039		
2003	1.258,943	873,133	516,834	-	-	516,834	-	356,299	249,409	106,890	385,810		
<i>di cui Sostegno Transitorio</i>	20,600	15,454	6,628	-	-	6,628	-	8,826	6,178	2,648	5,146		
2004	993,581	688,278	411,526	-	-	411,526	-	276,752	193,727	83,025	305,303		
<i>di cui Sostegno Transitorio</i>	12,957	9,539	4,091	-	-	4,091	-	5,448	3,814	1,634	3,418		
2005	1.038,919	719,950	429,591	-	-	429,591	-	290,359	203,252	87,107	318,969		
<i>di cui Sostegno Transitorio</i>	13,922	10,402	4,461	-	-	4,461	-	5,941	4,159	1,782	3,520		
2006	1.062,097	735,267	437,577	-	-	437,577	-	297,690	208,384	89,306	326,830		
<i>di cui Sostegno Transitorio</i>	21,236	15,965	6,847	-	-	6,847	-	9,118	6,383	2,735	5,271		
Totale	7.233,494	5.016,769	2.982,626	-	-	2.982,626	-	2.034,143	1.423,901	610,242	2.216,725		
<i>di cui Sostegno Transitorio</i>	113,512	88,278	37,859	-	-	37,859	-	50,419	35,293	15,126	25,234		

Tabella I

QCS - Italia -Regioni obiettivo 1

Periodo di Programmazione 2000-2006

Piano finanziario indicativo SFOP per asse prioritario

Importi in Milioni di Euro

Asse Prioritari	Costo Totale	Totale Risorse Pubbliche	Risorse Pubbliche						Contributi Nazionali			Risorse Private
			Totale	Fesr	Fse	Feoga	Sfop	Totale	Stato	Regioni		
											3=4+5+6+7	
I - RISORSE NATURALI	1=2+11	2=3+8	3=4+5+6+7	4	5	6	7	8=9+10	9	10	11	
II - RISORSE CULTURALI	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
III - RISORSE UMANE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
IV - SISTEMI LOCALI	720,669	528,248	282,323	-	-	-	282,323	245,925	197,766	48,159	192,421	
V - CITTÀ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
VI - RETI E NODI DI SERVIZIO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
ASSISTENZA TECNICA	8,000	8,000	4,000	-	-	-	4,000	4,000	4,000	-	-	
TOTALE	728,669	536,248	286,323	-	-	-	286,323	249,925	201,766	48,159	192,421	
di cui Sostegno Transitorio	2,134	1,067	0,458	-	-	-	0,458	0,609	0,426	0,183	1,067	

Tabella J
Piano finanziario indicativo SFOP per anno
Importi in Milioni di Euro

Annuità	Costo Totale	Totale Risorse Pubbliche	Risorse Pubbliche							Contributi Nazionali			Risorse Private
			Totale	Fesr	Contributi Comunitari			Sfop	Totale	Stato	Regioni		
					Fse	Feoga	Sfop						
	1=2+11	2=3+8	3=4+5+6+7	4	5	6	7	8=9+10	9	10	11		
2000	96,550	71,081	38,565	-	-	-	38,565	32,516	26,600	5,916	25,469		
<i>di cui Sostegno Transitorio</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
2001	98,119	72,110	39,076	-	-	-	39,076	33,034	26,964	6,070	26,009		
<i>di cui Sostegno Transitorio</i>	0,405	0,203	0,087	-	-	-	0,087	0,116	0,081	0,035	0,202		
2002	99,661	73,132	39,586	-	-	-	39,586	33,546	27,321	6,225	26,529		
<i>di cui Sostegno Transitorio</i>	0,756	0,378	0,162	-	-	-	0,162	0,216	0,151	0,065	0,378		
2003	115,795	84,972	44,876	-	-	-	44,876	40,096	31,908	8,188	30,823		
<i>di cui Sostegno Transitorio</i>	0,316	0,158	0,068	-	-	-	0,068	0,090	0,063	0,027	0,158		
2004	104,542	77,187	40,822	-	-	-	40,822	36,365	29,296	7,069	27,355		
<i>di cui Sostegno Transitorio</i>	0,169	0,084	0,036	-	-	-	0,036	0,048	0,034	0,014	0,085		
2005	106,913	78,888	41,715	-	-	-	41,715	37,173	29,831	7,342	28,025		
<i>di cui Sostegno Transitorio</i>	0,148	0,074	0,032	-	-	-	0,032	0,042	0,029	0,013	0,074		
2006	107,089	78,878	41,683	-	-	-	41,683	37,195	29,846	7,349	28,211		
<i>di cui Sostegno Transitorio</i>	0,340	0,170	0,073	-	-	-	0,073	0,097	0,068	0,029	0,170		
Totale	728,669	536,248	286,323	-	-	-	286,323	249,925	201,766	48,159	192,421		
<i>di cui Sostegno Transitorio</i>	2,134	1,067	0,458	-	-	-	0,458	0,609	0,426	0,183	1,067		

I criteri della ripartizione regionale

Al fine di modulare la ripartizione delle risorse tra le Regioni dell'Obiettivo 1, si è tenuto in particolare conto dell'approccio contenuto nel già citato articolo 7 del Regolamento (CE) n. 1260/1999, che rinvia ai criteri della popolazione residente, della prosperità e della gravità dei problemi strutturali, con esplicito riferimento alla disoccupazione.

Inoltre, per meglio cogliere la complessa realtà delle aree in ritardo di sviluppo, sono stati presi in considerazione alcuni criteri aggiuntivi. Accanto a indicatori di generico ritardo strutturale, quali il reddito pro capite e il tasso di disoccupazione, sono stati considerati alcuni indicatori dei *fabbisogni di intervento*, quali il deficit infrastrutturale, l'insularità e la stessa dimensione ridotta dell'area. Le carenze infrastrutturali e la distanza dai mercati più rilevanti per l'attività economica rappresentano, infatti, esternalità negative verso le quali è opportuno indirizzare l'intervento di sostegno. In aggiunta, la particolare natura di indivisibilità, che caratterizza l'investimento in infrastrutture rende oltremodo oneroso colmare i divari di dotazione esistenti nel caso di regioni di dimensione particolarmente ridotta (e a bassa densità abitativa).

Infine, si è considerata quale variabile dimensionale di base non solo la popolazione ma anche la superficie territoriale. Tale scelta si fonda sulla consapevolezza che gli investimenti in infrastrutture a rete (le quali costituiscono una parte rilevante dei programmi di infrastrutturazione) domandano fabbisogni finanziari strettamente collegati alla superficie del territorio interessato; essa è inoltre coerente con la priorità assegnata alla valorizzazione delle risorse naturali.

La ripartizione si basa su un *indice di dimensione composito*, che garantisce un'intensità di intervento omogenea, per abitante e per unità di superficie, corretto con un indicatore di svantaggio che assegna maggiore intensità di intervento alle regioni con i più gravi problemi strutturali. La costruzione dei due indici assicura la massima trasparenza nella lettura dei risultati, sia rispetto al livello di svantaggio o competitività, che si ottiene per la singola regione, sia nel confronto fra regioni. L'indice di dimensione è costituito da una media ponderata tra le quote regionali di popolazione e superficie al 1997.

L'indice di dimensione viene corretto, moltiplicandolo, con un *indice di svantaggio*, costruito sulla base di quattro indicatori. Questi sono normalizzati con riferimento alla media delle regioni considerate per misurare l'intensità del divario esistente tra le regioni. Gli indicatori di correzione sono i seguenti:

- *prosperità regionale*, misurata con il reciproco del PIL per abitante 1994-1996;
- gravità dei problemi strutturali, misurata con il *tasso di disoccupazione medio* del triennio 1996-1998;
- *deficit infrastrutturale*, misurato con un indicatore di dotazione di infrastrutture economiche, sociali e ambientali. Le informazioni elementari sono le più recenti

disponibili da fonti istituzionali²⁰; la normalizzazione degli indicatori relativi alle infrastrutture, essendo l'esercizio volto alla determinazione di un indice di competitività (o svantaggio) territoriale, è compiuta rispetto alla superficie regionale;

- *insularità*, introducendo una riserva di risorse a favore rispettivamente della Sardegna e della Sicilia, riconoscendo le specifiche condizioni di svantaggio determinate dall'insularità in termini di isolamento territoriale dei bacini occupazionali, di mancanza di contiguità con altri mercati e di difficoltà di comunicazione per merci e persone;
- *esternalità negativa di piccola dimensione*, introducendo una riserva delle risorse a favore di quelle regioni per le quali la limitata dimensione territoriale, con una chiara discontinuità rispetto alle altre regioni, e il modello di organizzazione e distribuzione della popolazione rappresentano una diseconomia che influisce sui costi di programmazione, progettazione e attuazione.

La ripartizione delle risorse tra Regioni, che si ripercuote sulla dimensione finanziaria dei programmi operativi – come indicato nel successivo capitolo 5 – potrà essere modificata attraverso una modifica del QCS e secondo quanto illustrato nel successivo capitolo 6.

4.4. Addizionalità

La verifica dell'addizionalità ha luogo in tre momenti differenti: ex ante, in itinere e alla fine del periodo.

Verifica ex-ante

Come indicato nella tabella riportata alla fine della presente sezione e sulla base delle informazioni fornite dalle autorità italiane, i servizi della Commissione Europea e le autorità italiane hanno fissato la media annua della spesa pubblica nazionale ammissibile che deve essere mantenuta durante il periodo 2000-2006 per l'insieme delle regioni Obiettivo 1 a 19.591,55 milioni di euro (prezzi 1999)²¹. Tale cifra rappresenta un aumento del 20,1% rispetto alla spesa media per il periodo 1994-1999. Il livello della spesa media annua per il periodo 2000-2006 si basa sull'ipotesi di un aumento annuo del totale delle entrate correnti della pubblica amministrazione dell'1,62% in termini reali. Ciò è coerente con le ipotesi formulate nell'ultima versione del Programma di Stabilità valutato dalla Commissione e dal Consiglio all'inizio dell'anno 2000.

Le autorità italiane forniranno alla Commissione le informazioni appropriate e comunicheranno durante il periodo di programmazione i cambiamenti che possano non consentire il mantenimento di questo livello di spesa.

²⁰ Sono stati qui utilizzati dati elementari aggiornati sulla base delle informazioni al momento disponibili (conto nazionale dei trasporti '98, dati Enel, Eni, Telecom resi disponibili nel '98). Tale aggiornamento rappresenta il risultato di una ricerca ancora in corso di Confindustria-Ecoter, cofinanziata dalla Commissione Europea (DG Imprese). La metodologia di aggregazione in un indice di dotazione infrastrutturale è la stessa usata nel lavoro Confindustria/Ecoter '98.

²¹ La crescita della spesa pubblica nazionale prevista per il periodo 2000-2006, al netto dei Fondi strutturali, nasce dal contesto programmatico e dagli obiettivi della strategia per lo sviluppo del Mezzogiorno, che si fondano sul quadro unico settimanale delle risorse pubbliche disponibili nel Mezzogiorno, sottostante all'obiettivo di spesa stabilito in sede programmatica nel pacchetto di politiche contenute nel DPEF 2000-2003 (si veda la tabella V.4.2).

Verifica in itinere

Tre anni dopo l'approvazione del documento di programmazione, e come regola generale, entro il 31 dicembre 2003, la Commissione dovrebbe essere in grado di effettuare una valutazione di conformità con i requisiti di addizionalità ex-ante. Il rispetto del principio dell'addizionalità è considerato come verificato se la media annua della spesa pubblica nazionale ammissibile degli anni dal 2000 al 2002 ha raggiunto il livello di spesa stabilito ex-ante. La mancanza di informazioni o l'invio di informazioni metodologicamente insufficienti non permetterà la verifica del principio di addizionalità. Di conseguenza, le autorità italiane trasmetteranno le informazioni secondo il calendario seguente:

- entro il 31 luglio 2003: presentazione di tabelle aggregate e annue con dei dati definitivi per gli anni 2000 e 2001 così come dei dati provvisori per l'anno 2002;
- entro il 31 ottobre 2003: se necessario, verranno effettuati dei miglioramenti metodologici sulla base delle osservazioni della Commissione;
- entro il 31 dicembre 2003: presentazione di informazioni ulteriori.

Se queste informazioni non sono trasmesse in modo soddisfacente, la Commissione non prenderà una decisione sulla verifica in itinere. In casi eccezionali e giustificati per evitare un ritardo nel processo di programmazione, la Commissione introdurrà nella decisione sulla valutazione in itinere una clausola di sospensione degli impegni fino a quando tutte le informazioni riguardanti la verifica in itinere dell'addizionalità non siano fornite.

Le autorità italiane informeranno il Comitato di Sorveglianza del QCS dei risultati della verifica. Dopo la verifica in itinere e sulla base dei risultati contenuti in essa, le autorità italiane e la Commissione avranno la possibilità di rivedere il livello di spesa previsto per il resto del periodo, se la situazione economica ha prodotto dei cambiamenti nel totale delle entrate correnti della pubblica amministrazione che divergono significativamente da quelli previsti ex-ante. In questo caso, un aggiornamento della tabella 1994-1999, che conteneva dati provvisori o dati previsionali definiti al momento della verifica ex ante, può risultare necessario. Sia lo Stato Membro che la Commissione possono chiedere una revisione della tabella.

Verifica alla fine del periodo

Una verifica avrà luogo entro il 31 dicembre 2005. Il principio dell'addizionalità sarà considerato come verificato se la media annua della spesa pubblica nazionale ammissibile negli anni 2000 a 2004 ha raggiunto almeno il livello di spesa fissato ex-ante o rivisto in itinere. La mancanza di informazioni o l'invio di informazioni metodologicamente insufficienti non permetterà la verifica del principio di addizionalità. Di conseguenza, le autorità italiane presenteranno le informazioni secondo il calendario seguente:

- entro il 31 luglio 2005: presentazione di tabelle aggregate e annue con dei dati definitivi per gli anni dal 2000 a 2003 così come dei dati provvisori per l'anno 2004;
- entro il 31 ottobre 2005: se necessario, verranno effettuati dei miglioramenti metodologici sulla base delle osservazioni della Commissione;
- entro il 31 dicembre 2005: presentazione di informazioni ulteriori.

Le autorità italiane informeranno il Comitato di Sorveglianza del QCS dei risultati della verifica, che saranno tenuti in considerazione nella preparazione del periodo di programmazione seguente.

Tabella : Verifica ex ante dell'addizionalità per l'obiettivo 1
Spese pubbliche strutturali o assimilabili nelle regioni dell'obiettivo 1 (in milioni di euro a prezzi 1999)

	Media annuale 1994-1999						Media annuale 2000-2006					
	Totale		di cui: imprese pubbliche*		QCS		Totale		di cui: imprese pubbliche		QCS	
	Nat. + UE	Nat. + UE	UE	Nat.	Nat.	Nat.	Nat. + UE	Nat. + UE	UE	Nat.	Nat.	senza cofinanziamento UE
Assi prioritari	2	3	4	5	6	7=5+6=2-4	8	9	10	11	12	13=11+12=8-10
1. INFRASTRUTTURE DI BASE												
Trasporti	3.992,67	982,76	294,46	305,37	3.392,84	3.698,21	4.981,09	1.028,83	461,00	465,18	4.054,91	4.520,09
Telecomunicazioni	182,31	182,31	81,16	99,59	1,55	101,15	212,39	212,39	103,99	104,93	3,48	108,41
Energia	2.158,11	2.073,61	104,37	147,65	1.906,09	2.053,74	1.430,82	1.319,62	86,65	87,44	1.256,73	1.344,17
Ambiente e Acqua	1.391,38	37,15	352,03	356,69	660,66	1.039,35	2.021,29	234,89	606,58	612,08	802,63	1.414,71
Sanità	289,27	0,00	9,62	10,08	269,57	279,65	382,82	0,00	17,33	17,49	348,00	365,48
Edilizia	1.009,81	0,00	5,83	6,11	997,86	1.003,97	1.328,90	0,00	138,65	139,90	1.050,35	1.190,25
Altre infrastrutture	1.212,12	0,00	0,00	0,00	1.212,12	1.212,12	1.607,87	0,00	0,00	0,00	1.607,87	1.607,87
2. RISORSE UMANE												
Istruzione	824,53	0,00	50,70	53,11	720,72	773,83	1.094,05	0,00	239,17	241,34	613,55	854,89
Formazione	770,31	0,00	294,91	286,12	189,29	475,40	1.011,36	0,00	311,96	314,79	384,61	699,40
Ricerca e sviluppo	742,62	0,00	165,28	169,90	407,44	577,34	783,65	0,00	259,96	262,32	261,37	523,69
3. AMBIENTE PRODUTTIVO												
Agricoltura, sviluppo rurale	1.583,12	0,00	378,47	396,04	808,61	1.204,65	2.081,96	0,00	523,39	528,14	1.030,42	1.558,56
Industria e servizi	2.834,56	0,00	603,36	666,62	1.564,59	2.231,20	3.758,15	0,00	476,86	481,18	2.800,11	3.281,29
Turismo	236,64	0,00	78,69	86,94	71,01	157,95	313,74	0,00	98,53	99,42	115,79	215,21
4. ALTRI	1.516,40	0,00	16,95	17,75	1.481,70	1.489,46	2.011,50	0,00	103,99	104,93	1.802,58	1.907,51
TOTALE	18.743,85	3.275,83	2.435,82	2.603,96	13.704,06	16.308,03	23.019,60	2.795,73	3.428,05	3.459,15	16.132,40	19.591,55

Nota bene: Le imprese pubbliche incluse nella tabella sono le Aziende Speciali, Ente Nazionale di Assistenza al Volo, il Settore Energia di ENI, l'ENEL, le Ferrovie dello Stato, e le Poste Italiane.

5. IDENTIFICAZIONE E ORGANIZZAZIONE DEI PROGRAMMI OPERATIVI

5.1. *Organizzazione dei programmi e ripartizione delle risorse*

L'individuazione dei programmi operativi attuativi della strategia di sviluppo e la conseguente attribuzione di compiti e di funzioni tra i diversi livelli dell'amministrazione – centrale, regionale e locale – persegue tre obiettivi:

- massimizzare lo scambio e la diffusione delle conoscenze tra le amministrazioni centrali e regionali, oltre che locali, nella fase di programmazione degli interventi;
- attribuire la gestione e l'attuazione dei programmi operativi al livello di amministrazione che, tenendo conto dei tempi e delle modalità del conferimento alle Regioni, e quindi alle autonomie locali, di nuove funzioni amministrative, assicuri sia l'efficienza/efficacia degli interventi sia la loro concreta attuabilità;
- definire e rendere effettivamente applicabili metodi di valutazione e di monitoraggio degli interventi programmati.

In questo quadro di obiettivi, alle Regioni è assegnato un ruolo centrale, anche con riferimento alle linee di intervento per la cui formulazione e attuazione vengono mantenuti rilevanti poteri alle Amministrazioni centrali.

La scelta di centralità del territorio e, conseguentemente, di modalità di intervento regionalizzate, da un lato è confortata dal complessivo disegno normativo in direzione del decentramento, dall'altro valorizza l'esercizio del ruolo di indirizzo e di coordinamento attribuito alle Amministrazioni centrali in tutte le fasi del ciclo di programmazione: programmazione, gestione e attuazione, monitoraggio e valutazione.

Dalla priorità strategica e di metodo assegnata al criterio della centralità del territorio discende l'indirizzo per i programmi regionali (Programmi Operativi Regionali – POR) quale ambito di programmazione prioritario in cui *attuare* gli interventi, almeno che per essi non si configuri l'opportunità istituzionale ed economica di attuazione in programmi nazionali. In tale strategia, quindi, i programmi a valenza nazionale (Programmi Operativi Nazionali – PON) rappresentano un'eccezione motivata sulla base della "griglia" di parametri definita in fase di partenariato di programmazione e, in particolare, relativa:

- alla valenza strategica del Programma e alla rilevanza di un approccio unitario sul piano della sua efficacia;
- agli effetti macro, vale a dire all'attitudine a produrre modificazioni in termini di domanda e offerta (di risorse, servizi, manodopera) in ambiti assai più ampi di quelli di localizzazione;
- ad esternalità significative in ambito pluriregionale tali da indurre conseguenze di rilievo in aree diverse da quelle cui si riferisce il Programma (regionale) in cui si collocano;
- ad economie di scala, che attraverso una gestione centralizzata di un intervento, si possono raggiungere sia nella fase di cantiere che nella fase di gestione;
- all'attribuzione delle competenze tra Stato e Regioni e alla valutazione dei tempi e delle modalità di concreto trasferimento di compiti e di funzioni amministrative a queste ultime (riforma "Bassanini").

Le linee di intervento a valenza nazionale da attuare attraverso Programmi Operativi Nazionali sono:

- “Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno”;
- “Ricerca Scientifica, Sviluppo Tecnologico, Alta formazione”;
- “Trasporti”;
- “La Scuola per lo Sviluppo”;
- “Pesca”;
- “Sviluppo imprenditoriale locale”;
- “Assistenza Tecnica e Azioni di sistema”.

I Programmi operativi nazionali sono formulati e successivamente attuati con la partecipazione delle Regioni, anche attraverso specifici accordi di Programma, nell'impostazione delle linee programmatiche e nella selezione delle priorità di intervento

Le altre linee di intervento da attuare per conseguire gli obiettivi della strategia di sviluppo (linee di intervento “a stretta valenza regionale”: Risorse idriche, Difesa del suolo, Energia - fonti rinnovabili, Rifiuti, Rete ecologica, Formazione, Città, Agricoltura, Turismo, Trasporti - a meno delle grandi infrastrutture di rete, Società dell'Informazione, Sviluppo locale - patti territoriali e altri strumenti regionalizzati, Pesca - per le azioni non di competenza nazionale - saranno realizzate nel quadro dei Programmi Operativi Regionali. Per tali linee di intervento la Regione sarà quindi sia Autorità di gestione che, al tempo stesso, autorità responsabile dell'attuazione degli interventi.

All'interno dei POR, inoltre, è prevista la realizzazione di linee di intervento attuate attraverso sottoprogrammi o singole misure la cui attuazione è attribuita ad Amministrazioni di settore centrali: Protezione civile, Energia (salvo fonti rinnovabili), Sviluppo locale (a meno di patti territoriali e strumenti regionalizzati), Beni culturali ed attività culturali, Innovazione nella Pubblica Amministrazione.

Alle Amministrazioni centrali compete di assicurare un ruolo di indirizzo e coordinamento, oltre che di assistenza tecnica e di monitoraggio. Alle Amministrazioni trasversali compete in particolare di svolgere una funzione di indirizzo metodologico attinente agli standard, ai requisiti dei programmi, alla coerenza tra essi, agli indicatori di verifica. Nell'ambito del Programma Operativo Nazionale di Assistenza tecnica al QCS 2000-2006 sono previste idonee misure di intervento per rafforzare e sviluppare questi compiti da parte delle Amministrazioni Centrali.

Di seguito vengono presentate le schede descrittive di ciascun programma operativo incluso nel QCS.

5.2. Programmi Operativi Regionali (POR)

5.2.1. Basilicata

La Regione Basilicata assume quali finalità prioritarie per l'azione da sviluppare nel periodo 2000-2006 le seguenti linee strategiche generali:

- *Superare la condizione di perifericità*, ritenuta la principale causa del ritardo nello sviluppo economico della Basilicata (e soprattutto delle sue aree interne).
- *Mirare ad uno sviluppo sostenibile*, attuando gli interventi per la difesa del suolo, e riservando primaria attenzione alle produzioni che sono in grado di creare maggior numero di occasioni di lavoro regolari.
- *Riequilibrare l'assetto urbano e rurale della regione*, per accrescerne la vivibilità e renderla un territorio più aperto sia negli scambi tra città e campagna, sia agli scambi con le persone e famiglie di diversa provenienza che vi transitano o vi si stabiliscono.

In questa strategia, l'occupazione regolare (con pari opportunità per i giovani, le donne, gli adulti) non rappresenta un obiettivo a sé stante, quanto piuttosto la risultante:

- di uno sviluppo economico orientato a creare occasioni di lavoro regolari;
- di un processo sociale orientato a valorizzare le risorse umane, con la formazione alla professionalità come crescita delle doti personali, di riproduzione della cultura locale e di quella proveniente da esperienze esterne; e con i servizi per l'impiego che adempiono ad una funzione di orientamento e di indirizzo verso le occasioni di lavoro accessibili.

In modo analogo, la riorganizzazione funzionale del sistema pubblico regionale non rappresenta un obiettivo, ma uno strumento, necessario a coordinare le istituzioni (in particolare per la gestione del POR e per governare le interrelazioni con i PON per le attività che saranno realizzate nel territorio regionale), per semplificare le procedure e per accrescere l'efficacia e l'efficienza dell'apparato pubblico.

Risorse finanziarie indicative del programma (in milioni di euro)

Fondi Strutturali	742,778
di cui: FESR	376,278
FSE	195,400
FEOGA	171,100
SFOP	-

5.2.2. Calabria

L'obiettivo strategico individuato per il POR è la *transizione graduale della Calabria dalla dipendenza all'autonomia*, dall'integrazione passiva all'integrazione produttiva. La strategia che si intende adottare è quella dello sviluppo endogeno, della valorizzazione integrata delle risorse locali.

Progettare pochi ma grandi progetti sarà dunque una necessità ineludibile. Innanzitutto progetti finalizzati a migliorare e potenziare le infrastrutture di base per la mobilità delle persone e delle merci e per l'accesso al sistema-Europa. L'apertura non è tuttavia solo miglioramento dell'accessibilità e della mobilità. Secondo al strategia del QCS la Calabria necessita di una decisa apertura produttiva, di entrare cioè *in reti interregionali di cooperazione e complementarità produttiva*.

Contemporaneamente al potenziamento e all'interconnessione delle grandi reti interregionali, la Calabria dovrà *migliorare e sviluppare le reti corte infraregionali, fisiche e immateriali*, consentendo la partecipazione al sistema di ogni singola comunità locale. Anche in questo caso però l'enfasi andrà progressivamente spostata dall'hardware, cioè i manufatti, le opere fisiche, al software, ossia all'organizzazione, all'ingegneria di sistema, all'integrazione funzionale, che sono i nuovi "asset" distintivi della qualità produttiva e sociale.

Un terreno prioritario di intervento è inoltre quello delle politiche civili, dal controllo del territorio a fini di sicurezza, alla certezza dei diritti, alla qualità delle strutture pubbliche, in primo luogo di quelle formative e scolastiche, di sostegno alle fasce deboli. Altrettanto prioritario è la costruzione di identità positive regionali.

La strategia globale necessita di innovazioni sostanziali nella politica di incentivazione delle imprese. La politica per la produzione deve evolvere dall'impresa al sistema di imprese, dal settore al territorio. L'accentuata frantumazione del tessuto aziendale calabrese spinge verso l'adozione di strumenti di incentivazione di grappoli di imprese, favorendo e accompagnando la formazione di cluster produttivi, filiere integrate di produzioni, coalizioni di esportatori, centri servizi collettivi. La politica di incentivazione dovrà pertanto gradualmente depotenziare la "via alla solitudine" delle imprese regionali e stimolare, accompagnare, incoraggiare la "via del fare insieme".

Risorse finanziarie indicative del programma (in milioni di euro)

Fondi Strutturali	1.994,246
di cui: FESR	1.161,495
FSE	403,879
FEOGA	410,267
SFOP	18,605

5.2.3. Campania

L'obiettivo globale e centrale della politica di sviluppo regionale è assunto nella crescita dell'occupazione per donne e uomini, da perseguirsi secondo una strategia di sviluppo sostenibile ed equo, di miglioramento della qualità della vita, di un armonico ed equilibrato sviluppo del territorio, accrescendo la competitività regionale nello scenario nazionale, europeo e mediterraneo. Puntare sulla competitività regionale e nel contempo su un modello di sviluppo sostenibile vuol dire per la Regione innanzitutto riconoscere e valorizzare il potenziale endogeno, che va aggregandosi, secondo i modelli del partenariato sociale ed istituzionale e dello sviluppo locale, attorno ai PIT e agli strumenti della programmazione negoziata, per aggregazioni produttive distrettuali sul territorio.

L'adeguamento della dotazione infrastrutturale rappresenta uno dei maggiori impegni della Regione. Tale adeguamento riguarderà in primo luogo le infrastrutture per la mobilità, quindi quelle a servizio delle aree e dei distretti produttivi, in una logica di sviluppo integrato, infine le infrastrutture per migliorare la qualità dell'ambiente. L'efficienza del sistema dei collegamenti e dei trasporti assume in questo contesto particolare importanza.

L'apertura e l'integrazione della Campania in contesti economici più ampi richiederà un ulteriore impegno della Regione nella promozione degli investimenti esogeni, nella costituzione di sistemi relazionali con distretti produttivi e terziari nazionali ed europei, nella promozione di attività di coordinamento ed accompagnamento dei processi localizzati.

Il potenziale endogeno regionale esprime anche risorse naturali e storico-culturali di rilevanza mondiale. La tutela, la conservazione e la valorizzazione di tale potenziale in un'ottica sistemica e di sviluppo sostenibile costituisce un'opportunità che la Regione intende cogliere, anche per il rilevante potenziale occupazionale e di riequilibrio territoriale che a tali settori viene riconosciuto. La strategia di sviluppo si completa con l'attenzione agli obiettivi specifici di sostenibilità ambientale, al recupero del territorio ed alla sua messa in sicurezza.

La competitività del sistema urbano regionale rappresenta una componente importante della strategia di sviluppo che si esprime mediante il miglioramento della qualità urbana e l'arricchimento delle funzioni di eccellenza nelle aree metropolitane e la valorizzazione delle città medio-piccole a sostegno dei nuovi processi di sviluppo, in un contesto di depolarizzazione della conurbazione napoletana.

Risorse finanziarie indicative del programma (in milioni di euro)

Fondi Strutturali	3.824,933
di cui: FESR	2.504,605
FSE	631,840
FEOGA	650,239
SFOP	38,249

5.2.4. Puglia

La strategia del POR Puglia punta a:

- consolidare le attuali dinamiche di sviluppo alla luce dei profondi mutamenti derivanti dai processi di integrazione e di crescente globalizzazione;
- rimuovere gli ostacoli di ordine strutturale che negli ultimi anni hanno limitato le prospettive di crescita del sistema Puglia nel suo insieme.

Grandi potenzialità emergono sul versante del miglioramento della competitività del sistema produttivo e dell'ampliamento delle opportunità di lavoro: l'obiettivo da perseguire riguarda la capacità di privilegiare uno sviluppo socio-economico in grado non solo di rispettare le *vocazioni territoriali* ampiamente consolidate, ma anche di favorire processi di *crescita integrata* dei comparti e delle filiere produttive, nonché di promuovere la nascita e lo sviluppo di *nuove attività* ad elevata intensità di conoscenza e d'innovazione che siano in grado di diversificare i prodotti ed allargare i mercati creando, per questa via, nuova occupazione.

Un deciso sforzo della programmazione regionale si indirizza verso l'innalzamento della qualità della vita dei cittadini. La Puglia possiede larghi margini di miglioramento nella valorizzazione della risorsa ambiente, così come nelle opportunità offerte da un sistema di convivenza civile maggiormente improntato alla coesione, alle pari opportunità, alla solidarietà verso le fasce deboli della cittadinanza, alla sicurezza.

La Puglia è un "sistema di sistemi" che manifestano ancora un'elevata disparità nel grado di sviluppo socio-economico ed un aumento, negli ultimi anni, dei divari interni. Tali disparità sono riscontrabili sia tra province, che tra aree interne e costiere, tra agglomerati urbani di differente dimensione, tra aree rurali ed aree urbane, tra sistemi produttivi con differenti caratteristiche settoriali e strutturali. E' necessario quindi programmare un uso delle risorse in grado, da un lato, di assumere le differenti vocazioni del territorio regionale come fattore di crescita e valorizzazione e, dall'altro, di realizzare un maggiore livello di convergenza interno alla stessa regione che contribuisca direttamente a promuovere la coesione socio-economica tra i sub-sistemi territoriali.

Risorse finanziarie indicative del programma (in milioni di euro)

Fondi Strutturali	2.639,488
di cui: FESR	1.527,828
FSE	558,560
FEOGA	523,100
SFOP	30,000

5.2.5. Sardegna

Il POR assume come obiettivi prioritari i seguenti:

- l'esigenza di attivare l'insieme dei fattori che possono accrescere la competitività del sistema economico locale, prevedendo una chiara cornice di interventi;
- occorre adoperarsi perché le aree locali di produzione tecnologica e scientifica raggiungano una massa critica e perché crescano i trasferimenti di nuove tecnologie;
- è necessario potenziare le economie esterne agli insediamenti produttivi per rendere più concorrenziale la localizzazione di nuovi investimenti in attività produttive qualificate;
- la necessità di potenziare in tempi rapidi la capacità competitiva della regione richiede che le risorse disponibili vengano indirizzate verso obiettivi realizzabili e coerenti con la dotazione di risorse naturali e di infrastrutture dell'isola.

Tali finalità sono funzionali al conseguimento di due principali obiettivi di sviluppo: il potenziamento della imprenditoria e della coesione sociale interna all'isola e l'attrazione di imprenditoria e di risorse esterne (competenze e capitali).

Sul primo fronte è necessario sviluppare la capacità di innovazione delle imprese regionali, di ingresso in nuovi mercati dei beni prodotti, privilegiando nella concessione degli aiuti, i settori e le iniziative con elevato contenuto tecnologico e di esportazione, e riorientando le produzioni verso segmenti di mercato meno minacciati dalla concorrenza dei nuovi paesi europei e meno sensibili ai costi più elevati legati alla condizione di insularità.

Sul secondo fronte bisogna potenziare la capacità di attrazione, eliminando o riducendo l'impatto dei fattori che scoraggiano la localizzazione di iniziative produttive nell'Isola. Solo così si potrà rompere il circolo vizioso che impedisce alle imprese locali di crescere, specializzarsi, competere fuori dall'isola e generare sviluppo sostenibile.

La qualità ambientale e culturale costituisce la chance primaria dello sviluppo e, insieme, il cuore dell'identità moderna della Sardegna. È questo il valore aggiunto, che va promosso come elemento costitutivo nel contempo della produzione di beni e servizi oltre che della qualità della vita. La stessa insularità, in questa ottica, si impone come tema da per farne il punto di forza dello sviluppo dell'isola. A tal fine la risorsa mare deve essere fortemente valorizzata nelle sue componenti produttive (pesca), ambientali (riserve marine), turistiche (balneazione, navigazione da diporto, crocieristica) e geografiche (collegamenti materiali e culturali entro il mediterraneo).

Risorse finanziarie indicative del programma (in milioni di euro)

Fondi Strutturali	1.946,229
di cui: FESR	1.155,926
FSE	357,214
FEOGA	406,078
SFOP	27,011

5.2.6. Sicilia

La finalità generale del Programma Operativo assume integralmente l'obiettivo generale del QCS, che prevede la "riduzione significativa del divario economico e sociale delle aree del Mezzogiorno, in modo sostenibile, accrescendo le competitività di lungo periodo, creando condizioni di accesso pieno e libero al lavoro, facendo leva sui valori ambientali e di pari opportunità". Tale finalità, nello specifico regionale, si articola in una serie di opzioni strategiche, ognuna delle quali si riferisce agli obiettivi specifici di uno o più assi del POR, che di seguito vengono elencate:

- Tutela e valorizzazione delle risorse naturali;
- Integrazione risorse culturali, ambientali e turismo;
- Riqualficazione urbana e territoriale;
- Potenziamento delle infrastrutture per la competitività;
- Potenziamento dei sistemi locali di sviluppo;
- Valorizzazione delle risorse umane e sviluppo dell'innovazione.

La strategia del programma tende prioritariamente a potenziare il tessuto produttivo ed a creare le condizioni per un più efficace impatto sulle variabili di rottura attraverso il potenziamento delle attività di servizio alle imprese e della loro capacità innovativa.

Medesima rilevanza assume la valorizzazione delle risorse immobili (naturali, ambientali e culturali) di cui la regione è ampiamente dotata in forza della loro diffusione e diversificazione sul territorio e che allo stato attuale risultano scarsamente utilizzate e spesso versano in uno stato di grave degrado.

Il valore aggiunto della strategia delineata va ricercato nell'integrazione delle azioni, sia lungo filiere, sia nel territorio, ottimizzando pertanto verticalmente l'efficienza degli interventi e ricercando orizzontalmente tutte le possibili sinergie con altri interventi concentrati territorialmente. Tale ultima condizione può essere realizzata ordinando prioritariamente le azioni negli ambiti dove maggiore può essere l'impatto, sia per lo sviluppo produttivo, sia per la qualità della vita che per la qualità ambientale.

La strategia regionale attribuisce pertanto grande importanza alla realizzazione di progetti e programmi integrati territoriali, allo scopo di ancorare più efficacemente alla specificità dei sistemi locali le politiche settoriali.

Risorse finanziarie indicative del programma (in milioni di euro)

Fondi Strutturali	3.857,946
di cui: FESR	2.267,494
FSE	756,469
FEOGA	783,983
SFOP	50,000

5.2.7. Molise (sostegno transitorio)

Se il potenziamento dell'apparato manifatturiero, costituisce la priorità assunta nel quadro della strategia di sviluppo regionale, ad esso la strategia alla base del POR affianca quella dello sviluppo e della valorizzazione delle risorse turistiche, ambientali e culturali, da promuovere soprattutto in quei sistemi locali (Alto Molise, Mainarde, Matese) che dispongono di un patrimonio sia ambientale che culturale di notevole pregio. I tre ambiti programmatici, quelli cioè delle risorse turistiche, delle risorse naturali e delle risorse culturali - benché distinti nella ripartizione in assi prioritari indicata nel QCS - costituiscono in effetti un'unica filiera su cui la strategia del POR punta secondo un approccio strettamente integrato. Tale scelta si giustifica alla luce delle ingenti risorse di cui è dotato il territorio regionale, soprattutto in campo ambientale.

Nel quadro della strategia di sviluppo regionale, un posto di altrettanto rilievo viene riservato agli interventi riguardanti i sistemi agricoli, pur nella consapevolezza che soltanto in alcune zone (in prossimità della costa e nel Venafrano) l'agricoltura appare veramente suscettibile di uno sviluppo competitivo, se supportata da adeguate politiche fondate sul superamento dei limiti strutturali ed organizzativi oggi esistenti. La diffusione dell'attività agricola su tutto il territorio regionale impone tuttavia una grande attenzione anche alle aree interne (montuose e collinari), dove pure questo settore denota limiti strutturali insormontabili. In questo caso la strategia di intervento regionale risulta finalizzata a favorire soprattutto lo sviluppo di attività integrative se non addirittura sostitutive di quella agricola, in modo da perseguire sia l'obiettivo della stabilizzazione del reddito, sia quello della tutela e del presidio del territorio.

Gli interventi volti alla valorizzazione delle risorse turistiche, naturali e culturali, così come quelli finalizzati al potenziamento dell'apparato produttivo e dei sistemi agricoli, rischiano di produrre risultati modesti, se al contempo non si migliora la dotazione di infrastrutture e servizi che caratterizza il territorio regionale, oggi fortemente sottodimensionata, soprattutto con riferimento alle infrastrutture di comunicazione. Partendo da questa constatazione il POR Molise dedica un certo rilievo al tema del potenziamento dei nodi e delle reti di servizio, pur nella consapevolezza che non sia possibile affrontare le tantissime emergenze che caratterizzano il territorio regionale, con le scarse risorse disponibili per il periodo 2000-2006.

La strategia di sviluppo delineata nel POR assicura infine continuità agli interventi di formazione, qualificazione e riqualificazione delle risorse umane, essendo evidente l'importanza che queste rivestono nell'attivare e sostenere i processi di sviluppo economico in atto sul territorio regionale.

Risorse finanziarie indicative del programma (in milioni di euro)

Fondi Strutturali	180,728
di cui: FESR	114,871
FSE	27,540
FEOGA	37,859
SFOP	0,458

5.3. Programmi Operativi Nazionali (PON)

5.3.1. Ricerca Scientifica, Sviluppo Tecnologico, Alta formazione

L'azione del PON sarà finalizzata allo stimolo e sostegno di nuove occasioni di sviluppo, espandendo la dotazione e la qualità delle risorse umane, e all'accrescimento del contenuto scientifico e tecnologico delle produzioni meridionali, rafforzando le reti di competenze e i relativi collegamenti con il sistema imprenditoriale.

Il programma dovrà pertanto orientarsi verso il rafforzamento del *sistema innovativo meridionale* con particolare riferimento agli obiettivi di:

- soddisfare il fabbisogno di innovazione dei soggetti economici del Mezzogiorno, stimolando le iniziative di ricerca e sviluppo,
- innalzare la dotazione infrastrutturale e di attrezzature devolute alla ricerca e all'alta formazione, in particolare quelle riferite alla società dell'informazione, e promuovere l'inserimento in rete del sistema scientifico e innovativo.
- produrre e valorizzare fattori immateriali - quali conoscenze e competenze - modificando le forme e gli esiti con cui "l'azienda Mezzogiorno" partecipa alla competizione globale.

Tale strategia mira, in sintesi, alla soluzione di problemi consolidati che il Mezzogiorno ha ereditato da una lunga fase storica in cui ricerca e sviluppo tecnologico non sono stati sufficientemente utilizzati e valorizzati come leva competitiva per una crescita duratura e qualificata.

Risorse finanziarie indicative del programma (in milioni di euro)

Fondi Strutturali	1.191,485
di cui: FESR	712,383
FSE	479,102
FEOGA	-
SFOP	-

5.3.2. La Scuola per lo Sviluppo

Il quadro per lo sviluppo delle risorse umane ed il miglioramento dell'occupazione è la cornice strategica e programmatica per le politiche dell'istruzione, della formazione e del lavoro sia nel Mezzogiorno che in tutto il territorio nazionale, in un'ottica di sviluppo generale delle strategie europee per l'occupazione.

Nello specifico, il PON *Scuola per lo sviluppo* fa riferimento, da un lato, agli scenari di riforma ed alle strategie esplicitate dal Piano di Azione Nazionale per l'Occupazione (NAP) 1999 e dal Piano pluriennale delle attività in materia di istruzione, formazione e ricerca (Master Plan) collegato al DPEF ; dall'altro, a quelli dell'innovazione in corso nel sistema scolastico nazionale (autonomia, obbligo, circoli, ecc.).

Le strategie generali si muoveranno, in una prospettiva di « prevenzione », verso :

- azioni che garantiscano il passaggio dalla scuola alla vita attiva attraverso il miglioramento della qualità del sistema scolastico, con particolare attenzione ai giovani che hanno maggiori difficoltà di apprendimento, e in modo da ridurre sostanzialmente il numero dei giovani che abbandonano il sistema scolastico ;
- modalità di intervento che promuovano maggiori capacità di adattamento ai cambiamenti tecnologici ed economici ed il raggiungimento di una qualificazione adeguata alle necessità del mercato del lavoro, anche sviluppando sistemi di alternanza e tirocinio ;
- il sostegno alla creazione di strumenti e servizi adeguati alla promozione della progettualità e delle competenze trasversali di base, con particolare riguardo a quelle connesse alla cultura dell'informazione e della comunicazione ;
- l'adeguamento delle competenze dei formatori, dei decisori e degli organizzatori del sistema formativo, in stretta correlazione con gli aspetti qualificanti dell'innovazione del sistema ;
- la diffusione di strumenti e infrastrutture telematiche, contenuti multimediali e applicazioni interattive per promuovere sistemi moderni di istruzione, formazione e valutazione delle competenze.

Risorse finanziarie indicative del programma (in milioni di euro)

Fondi Strutturali	472,558
di cui: FESR	75,816
FSE	396,742
FEOGA	-
SFOP	-

5.3.3. Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno

Il PON interviene sul versante dello sviluppo economico delle regioni meridionali - essendo ampiamente dimostrato il grave effetto depressivo prodottosi sull'economia legale di parte considerevole del meridione italiano in relazione all'espandersi di fenomeni di criminalità - e interviene altresì sul versante del contrasto al diffuso disagio sociale, perseguendo - in ambito di ampio e qualificato partenariato, in particolare con le Regioni interessate - un sistema articolato di obiettivi volti a diffondere la legalità, espandere la cultura della partecipazione civica, sostenere i sistemi sociali locali, contrastare l'emarginazione e gestire l'impatto immigratorio.

Il potenziamento dei livelli di sicurezza, già obiettivo concretamente perseguito nella programmazione 1994-99, sarà esteso e globalizzato, con un monitoraggio tecnologicamente avanzato, su tutte le aree sensibili del meridione, privilegiando i siti di interesse industriale, ambientale, culturale e monumentale, le grandi arterie di comunicazione autostradale, ferroviaria, i porti, gli aeroporti, le frontiere.

Obiettivo strategico del PON è anche l'adeguamento strutturale necessario a favorire l'amministrazione efficace *della giustizia* nonché a qualificare e rendere più efficace l'attività degli operatori delle Forze di polizia: questo anche al fine di renderli utenti puntuali delle nuove tecnologie e di fornire loro gli strumenti culturali per farne attori di una radicale trasformazione del rapporto tra cittadini e istituzioni, favorendo la *sensibilizzazione* della pubblica opinione locale ai temi della legalità e della sicurezza. Nodo e strumento essenziale di tale strategia è il partenariato con le Amministrazioni regionali.

La *coerenza* della programmazione di sicurezza con le strategie generali del QCS è infine assicurata dalla trasversalità che caratterizza il PON rispetto a tutti gli assi prioritari e ai diversi profili trasversali.

Risorse finanziarie indicative del programma (in milioni di euro)

Fondi Strutturali	573,108
di cui: FESR	523,108
FSE	50,000
FEOGA	-
SFOP	-

5.3.4. Sviluppo locale

L'analisi della struttura produttiva meridionale consente di rilevare sia la presenza di elementi di significativo dinamismo, sia il permanere di elementi rilevanti di debolezza strutturale.

Fra i primi si possono segnalare: la presenza di nuovi settori emergenti (informatica, mobili, macchine per ufficio); un saldo positivo della demografia industriale; l'emergere di operatori che puntano sul miglioramento qualitativo dei prodotti e l'esistenza di sistemi locali trainanti di piccola e media impresa.

Fra gli elementi di debolezza: l'eccessiva frammentazione della struttura produttiva; una capacità innovativa ancora eccessivamente ridotta; una struttura finanziaria delle imprese debole; l'intrinseca vulnerabilità agli andamenti del ciclo e dei mercati dei sistemi locali di sviluppo.

Nel contesto delineato le principali opportunità sono rappresentate dalla crescente vivacità delle imprese meridionali, dalla disponibilità di un sistema certo di incentivi, che garantisce un utilizzo efficiente ed efficace delle risorse, dalla disponibilità delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, dalle potenzialità di crescita dell'area del Mediterraneo e dai conseguenti vantaggi localizzativi del Mezzogiorno.

Dall'analisi della situazione deriva una strategia di sviluppo del PON "Sviluppo imprenditoriale locale" *che punta* al consolidamento del tessuto imprenditoriale attraverso il sostegno alla crescita e al rafforzamento delle imprese, anche sotto il profilo dimensionale; *che si fonda* sull'accrescimento della competitività favorendo l'innovazione tecnologica; *che promuove* il processo di aggregazione dei sistemi di imprese e di creazione di interrelazioni a livello territoriale.

Ai fini di accompagnare le nuove dinamiche di crescita del Mezzogiorno il Programma mira a mantenere un regime di convenienza localizzativa nel breve-medio periodo avviando, allo stesso tempo, un processo che destina in maniera selettiva il sostegno pubblico ad iniziative rispondenti tanto alla necessità di migliorare la competitività del sistema produttivo quanto all'esigenza di contribuire allo sviluppo di specifici ambiti territoriali.

Risorse finanziarie indicative del programma (in milioni di euro)

Fondi Strutturali	1.978,939
di cui: FESR	1.911,439
FSE	67,500
FEOGA	-
SFOP	-

5.3.5. Trasporti

Il PON ha per obiettivo quello di rafforzare il sistema dei trasporti nel Mezzogiorno, al fine di assicurare collegamenti più efficienti, in quanto componente essenziale della strategia di sviluppo del Mezzogiorno e della valorizzazione dei suoi fattori di competitività.

Il programma, coerentemente con le priorità stabilite nel Piano Generale dei Trasporti e con le linee operative per il Mezzogiorno che verranno desunte dal Piano Generale in un apposito documento operativo, identificherà le priorità di intervento sulla base di componenti “invarianti”, scelte attraverso una metodologia di valutazione ex-ante in grado di stabilire una gerarchia di interventi sulla base di precisi indicatori di performance e di impatto.

Tali componenti, rappresentate da azioni e/o progetti che andranno intrapresi comunque, in quanto prioritarie e compatibili con le diverse possibili opzioni alternative di sviluppo del settore trasportistico, saranno orientate ai seguenti filoni di intervento:

- miglioramento dell’accessibilità all’interno del territorio meridionale e da questo verso altre aree, in coerenza con la politica di potenziamento dei TEN;
- riequilibrio modale in favore delle modalità di trasporto economicamente, socialmente e ambientalmente più efficienti;
- sostegno all’intermodalità, per la creazione di un sistema integrato di trasporti;
- recupero di efficienza e di qualità del servizio, con particolare riferimento agli standard di sicurezza, e alle tecniche di gestione della rete;
- governo della mobilità, per fluidificare i flussi di traffico;
- riduzione degli impatti ambientali, sia sul fronte delle infrastrutture che su quello delle emissioni.

Al fine di assicurare il pieno coordinamento con le misure dei trasporti previsti nei singoli POR, il PON esplicherà meglio i criteri di ripartizione degli interventi, già ripresi nel capitolo 3.7 del presente documento, ferma restando la necessità di una valutazione ex-ante dei progetti selezionati.

Risorse finanziarie indicative del programma (in milioni di euro)

Fondi Strutturali	1.801,313
di cui: FESR	1.801,313
FSE	-
FEOGA	-
SFOP	-

5.3.6. Pesca

La strategia alla base del Programma Operativo Nazionale Pesca mira a creare le condizioni per accelerare il processo di modernizzazione del settore nel Mezzogiorno.

La strategia di sviluppo del settore mira in particolare al:

1. perseguimento integrale degli obiettivi fissati in sede comunitaria per quanto riguarda la strategia di adeguamento della capacità di pesca espressa dalla flotta;
2. mantenimento in efficienza della dotazione di capitale fisico utilizzato per lo sfruttamento delle risorse in termini di rinnovo della flotta, attraverso le iniziative di ammodernamento e nuove costruzioni.

Risorse finanziarie indicative del programma (in milioni di euro)

Fondi Strutturali	122,000
di cui: FESR	-
FSE	-
FEOGA	-
SFOP	122,000

5.3.7. Assistenza Tecnica e Azioni di Sistema

Obiettivo generale del programma di assistenza tecnica è quello di migliorare la qualità e assicurare e massimizzare la coerenza dei programmi e degli interventi cofinanziati dai Fondi strutturali, nella prospettiva di promuovere e realizzare le condizioni per la loro utilizzazione effettiva, ottimale, efficace nel conseguimento degli obiettivi di riduzione del divario delle aree depresse del Paese.

Tale obiettivo deve essere conseguito in maniera durevole: dunque puntando ad interventi di carattere strutturale volti da un lato a definire standard di operatività della pubblica amministrazione in linea con le esperienze più avanzate (così da poter internalizzare le tecniche di gestione – programmazione, valutazione, monitoraggio – necessarie ad un’implementazione efficace dei programmi), dall’altro ad adeguare l’insieme degli strumenti di cui l’amministrazione deve poter e saper disporre per assicurare condizioni adeguate di attuazione dei programmi: linee di semplificazione procedurale; analisi di fattibilità, studi, basi di dati, ricerche su aspetti specifici e mirati dell’attuazione dei programmi; adeguamento della disponibilità di piani, programmi, strumenti di pianificazione e orientamento per rendere più spedito, trasparente e tempestivo l’intervento sul territorio. Inoltre, un aspetto rilevante della strategia del programma riguarda gli interventi di sistema e in particolare quelli a titolarità del Ministero del Lavoro.

La strategia alla base del programma di assistenza tecnica mira quindi al graduale ma rapido rafforzamento delle strutture, degli uffici, delle unità della pubblica amministrazione impegnate nelle attività di programmazione e gestione dei programmi dei fondi strutturali. E, nel contempo, alla definizione e alla realizzazione della strumentazione funzionale a tali programmazione e gestione. Tale strategia implica pertanto la realizzazione di un programma:

- fortemente *specializzato* ed in grado di produrre un valore aggiunto consistente sul piano del patrimonio di tecniche, know-how e strumenti necessari per una gestione efficiente ed efficace dei programmi cofinanziati;
- *articolato* e *integrato* sul piano delle azioni da avviare per conseguire gli obiettivi indicati: supporto tecnico, formazione, assistenza progettuale, studi, ricerche, azioni di accompagnamento;
- caratterizzato da un forte e prevalente contenuto di *trasferimento del know-how* per la Pubblica Amministrazione, così da creare progressivamente le condizioni per una gestione diretta e specialistica anche delle funzioni tecnicamente più complesse.

Risorse finanziarie indicative del programma (in milioni di euro)

Fondi Strutturali	312,428
di cui: FESR	143,978
FSE	168,450
FEOGA	-
SFOP	-

6. CONDIZIONI DI ATTUAZIONE

6.1. Coordinamento degli interventi dei Fondi Strutturali a livello centrale e locale

6.1.1. Autorità di gestione

Le Autorità di gestione sono individuate nei rispettivi programmi operativi tra le autorità o gli organismi pubblici o privati, nazionali, regionali o locali, in base alle competenze giuridiche e istituzionali, alla stregua di quanto sotto precisato per il QCS.

Le Autorità di gestione dei programmi operativi sono responsabili dell'efficacia e della regolarità della gestione e dell'attuazione, e in particolare delle attività indicate all'art. 34 del Regolamento (CE) n. 1260/1999.

L'Autorità di gestione designata per il Quadro Comunitario di Sostegno è:

Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica
Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione
Servizio per le politiche dei Fondi Strutturali comunitari
00100 Roma
Responsabile: Direttore pro-tempore
Posta elettronica: dps.pfs.ced@tesoro.it

6.1.2. Attività di coordinamento

La scelta di attribuire la priorità alle Regioni in quanto nucleo centrale dell'attività di programmazione e di concentrarsi su interventi integrati che comportano diverse fonti di finanziamento, ha come diretta conseguenza la necessità di istituire un'efficace attività di coordinamento, sia a livello nazionale che regionale.

Nel rispetto dell'art. 10 del Regolamento (CE) n. 1260/1999, il coordinamento per l'attuazione del QCS è affidato all'Autorità di gestione. Essa dispone di una struttura composta da almeno 4 persone specificamente assegnate a tali compiti.

Coordinamento per Fondo Strutturale

L'Autorità di gestione del QCS assicura il coordinamento a livello di Fondi Strutturali. A tale scopo stabilisce con le Amministrazioni capofila dei singoli Fondi (di seguito indicate) idonee modalità operative per assicurare la necessaria unitarietà dei rapporti con le Autorità di gestione dei programmi operativi. Le amministrazioni capofila dei singoli Fondi, che assicurano il coordinamento delle attività relative, sono:

Attività del FESR

Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica
Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione
Servizio per le politiche dei Fondi Strutturali comunitari
Responsabile: Direttore pro-tempore
Posta elettronica: dps.pfs.ced@tesoro.it

Attività del FSE

Ministero del Lavoro
DG UCOFPL
Responsabile: Direttore pro-tempore
Posta elettronica: ucofpl03@uni.net

Attività del FEOGA-Orientamento

Ministero delle Politiche Agricole
DG Politiche Comunitarie e Internazionali - Ufficio Strutture
Responsabile: Direttore pro-tempore
Posta elettronica: fondist@politicheagricole.it

Attività dello SFOP

Ministero delle Politiche Agricole
D.G. Pesca ed Acquacoltura
Responsabile: Direttore pro-tempore
Posta elettronica: pescacq@politicheagricole.it

L'Autorità di gestione del QCS, al fine di assicurare un adeguato flusso di informazioni a supporto del coordinamento generale, si impegna a comunicare tempestivamente e con regolarità alle amministrazioni suelencate e alle Autorità di gestione dei programmi operativi eventuali elementi/posizioni di carattere generale a livello di QCS e che hanno ripercussioni «orizzontali» sugli interventi.

Le amministrazioni capofila per i singoli Fondi si impegnano ad attivare un flusso continuo di informazioni e comunicazioni sull'attuazione degli interventi di propria competenza, anche secondo le indicazioni e le richieste dell'Autorità di gestione del QCS. Appositi indirizzi di posta elettronica sono messi a disposizione da ciascuna amministrazione.

L'autorità di gestione del QCS sulla base delle informazioni relative allo stato di attuazione del QCS, incontra le Amministrazioni capofila per i singoli Fondi per concordare metodologie comuni e identificare soluzioni agli eventuali problemi manifestatisi. Se necessario, e ogni qualvolta l'Autorità di gestione del QCS lo ritiene opportuno, il problema specifico viene posto all'attenzione del Comitato di Sorveglianza del QCS, alle cui decisioni le Amministrazioni devono conformarsi.

L'autorità di gestione del QCS riferisce periodicamente al Comitato di Sorveglianza del QCS sull'attività di coordinamento effettuata.

Coordinamento tra livello centrale e regionale

E' indispensabile un coordinamento fra programmi regionali e nazionali per diversi ordini di motivi:

- evitare la sovrapposizione di interventi;
- garantire la coerenza degli interventi nello stesso settore;
- garantire la correlazione degli interventi al territorio.

L'autorità di gestione del QCS predispone uno strumento di lavoro atto a verificare la «regionalizzazione» degli interventi nazionali (e viceversa), fornire informazioni a tutte le parti interessate, evitare qualsiasi sovrapposizione e massimizzare le sinergie. In tale contesto:

- ai Comitati di Sorveglianza dei programmi nazionali partecipano le regioni interessate;
- ai Comitati di Sorveglianza dei programmi regionali partecipano le amministrazioni centrali di settore;
- le Autorità di gestione dei programmi nazionali presentano periodicamente al Comitato di Sorveglianza dei programmi medesimi un documento di «regionalizzazione» degli interventi;
- le Autorità di gestione dei programmi regionali inviano periodicamente alle Amministrazioni nazionali di settore un documento che illustra gli interventi effettuati o programmati nei settori di competenza;
- il Comitato di Sorveglianza del QCS discute almeno una volta l'anno un documento relativo al coordinamento territoriale degli interventi, redatto a cura dell'autorità di gestione del QCS.

Coordinamento a livello regionale e di programma operativo

Al fine di svolgere propriamente il ruolo di autorità di gestione, si deve prevedere un'adeguata attività di coordinamento a livello regionale, considerando che la funzione di programmazione e la gestione finanziaria sono strettamente collegate fra loro e devono essere gestite in maniera coordinata.

Un miglioramento del coordinamento a livello regionale potrebbe essere assicurato attraverso l'affidamento ad un'unica struttura delle attività di programmazione e di gestione finanziaria dell'intervento; tale indirizzo consentirebbe di riunire in capo ad un unico soggetto la capacità di prendere iniziative ed assumere decisioni rispetto ad altri servizi/direzioni regionali (assegnando compiti e responsabilità precisi a ciascun servizio interessato).

Di conseguenza le autorità regionali, valutando tale possibilità, indicano nei programmi operativi le disposizioni di attuazione del coordinamento.

L'Autorità di gestione del POR è responsabile del coordinamento del programma e per l'insieme dei Fondi strutturali, assicurando il coordinamento degli uffici regionali capofila per Fondo. L'autorità di gestione del POR, sentiti gli uffici regionali capofila per Fondo, indica le metodologie comuni e identifica soluzioni agli eventuali problemi manifestatisi. Se necessario, e ogni qualvolta ritenuto opportuno, il problema specifico viene posto all'attenzione del Comitato di Sorveglianza del POR, alle cui decisioni tutti gli uffici devono conformarsi.

L'efficienza e l'efficacia di un miglioramento organizzativo possono essere assicurate soltanto con il contestuale rafforzamento della struttura amministrativa, affrontando in particolare le seguenti questioni:

- il rafforzamento delle funzioni e della struttura di coordinamento dell'autorità di gestione;
- sufficiente disponibilità di personale qualificato, la cui attività si concentri sugli interventi dei Fondi Strutturali;

- creazione di una rete affidabile fra i servizi coinvolti negli interventi dei Fondi Strutturali (ossia definizione di procedure, creazione di reti interne, ecc.);
- creazione di sistemi di controllo della qualità;

I programmi operativi regionali indicano gli uffici delle amministrazioni regionali responsabili per i vari aspetti dell'attuazione a livello di programma. Nei complementi di programmazione vengono precisati la composizione, i compiti, le responsabilità e le modalità operative degli Uffici responsabili delle misure.

6.2. Coinvolgimento dei partner socio-economici e istituzionali

6.2.1. Orientamenti generali

L'attività di partenariato, già adeguatamente attuata nella fase di predisposizione del piano di sviluppo del Mezzogiorno, dovrà trovare ulteriore impulso operativo nella implementazione dei programmi.

In particolare:

- a) il Ministero del Tesoro – Dipartimento Sviluppo e Coesione, le Amministrazioni Centrali e le Regioni svilupperanno una periodica informazione alle autonomie locali ed alle parti economiche e sociali, onde ricevere osservazioni e proposte da utilizzare per l'efficace attuazione del QCS;
- b) le strutture di programmazione regionali dovranno definire, proporre e attuare con le strutture regionali di settore (singoli assessorati e, in particolare, quelli con competenze trasversali, e loro Dipartimenti e Direzioni) modelli organizzativi operativi di partenariato istituzionale con le Amministrazioni nazionali di settore e con la presenza attiva del Ministero del Tesoro, Bilancio e P.E. – DPS, atti ad assicurare, per tutta la durata del presente QCS, un processo di consultazione continua e uno scambio di informazioni e di collaborazioni per attuare gli interventi, sulla base dell'esperienza maturata nella fase di programmazione;
- c) per la fase di predisposizione dei Complementi di programmazione, i Tavoli già attivati a livello regionale dovranno lavorare per contribuire a definire i criteri, le modalità e le procedure più idonei per dare tempestiva ed efficace attuazione alle singole misure programmate. La partecipazione e la concertazione nelle procedure, anche con le Amministrazioni centrali trasversali e di settore, costituiscono momenti determinanti per dare concretezza e certezza attuativa alle misure, attraverso il contributo delle rappresentanze delle categorie che saranno coinvolte poi nella realizzazione degli interventi.;
- d) per le fasi di attuazione l'attività di concertazione dovrà essere sviluppata nell'ambito del Comitato di Sorveglianza, nel quale figureranno rappresentanze delle parti economiche e sociali. Il Forum delle parti economiche e sociali, già attivato nelle fasi del processo di programmazione, continuerà a contribuire allo sviluppo del partenariato. Anche la valutazione intermedia offrirà un ambito di attuazione del partenariato.

Le Autorità di gestione del QCS e dei programmi operativi sono tenute a presentare, in occasione della prima riunione dei rispettivi Comitati di Sorveglianza, le modalità di dettaglio

per il coinvolgimento dei partner socio-economici e istituzionali, con particolare riferimento al ruolo esercitato dalle diverse parti nelle fasi di sorveglianza e valutazione degli interventi.

6.2.2. Autorità ambientali

Le autorità ambientali, ognuna nei propri ambiti di competenza, hanno il ruolo di operare ai fini dell'integrazione della componente ambientale in tutti i settori di azione dei Fondi, in una prospettiva di sviluppo sostenibile, nonché per assicurare la conformità di tali azioni con la politica e la legislazione comunitaria in materia di ambiente.

Al più tardi al momento dell'istituzione del Comitato di Sorveglianza del QCS:

- il Ministero dell'Ambiente indicherà il Servizio demandato al ruolo di autorità ambientale nazionale nell'ambito dei Fondi strutturali 2000-2006;
- ciascuna delle Amministrazioni regionali indicherà, nell'ambito della struttura regionale preposta alla tutela dell'ambiente, il servizio demandato al ruolo di Autorità ambientale regionale nel quadro dei Fondi strutturali 2000-2006.

Le autorità ambientali nazionale e regionali, ognuno nei propri ambiti di competenza (rispettivamente interventi a titolarità delle amministrazioni centrali e delle amministrazioni regionali), avranno il compito di:

- cooperare sistematicamente con le autorità di gestione degli interventi e i responsabili degli assi prioritari e delle misure, in tutte le fasi di predisposizione (a cominciare dai complementi di programmazione), attuazione, sorveglianza, monitoraggio e valutazione delle azioni, ai fini dell'implementazione di obiettivi, criteri e indicatori di sostenibilità ambientale, nonché al fine di garantire la corretta applicazione delle normative comunitarie, nazionali e regionali in materia di ambiente; Verrà altresì assicurata la valutazione degli aspetti di tutela del patrimonio storico-architettonico, archeologico e paesaggistico;
- coordinarsi con il Nucleo tecnico di valutazione e verifica del Ministero del Tesoro, Bilancio e P.E. – Dipartimento per le politiche di sviluppo e Coesione e con la rete dei Nuclei regionali, per la definizione degli indirizzi tecnici e metodologici inerenti la valutazione degli aspetti ambientali;
- in collaborazione con gli organismi competenti, predisporre adeguate sintesi, aggiornate periodicamente, dei dati di base sullo stato dell'ambiente, pertinenti con le azioni finanziate dai Fondi;
- collaborare alla redazione del rapporto annuale di esecuzione dei programmi operativi, curandone in particolare gli aspetti relativi al perseguimento degli obiettivi ambientali e di sostenibilità ambientale degli interventi, nonché la compatibilità con la politica e la normativa comunitaria in materia di ambiente. Il rapporto annuale di esecuzione conterrà un'analisi del ruolo svolto dalle autorità ambientali e della sua efficacia ai fini della sostenibilità ambientale degli interventi.

Il pieno coinvolgimento operativo delle autorità ambientali, ognuna nei propri ambiti di competenza, sarà garantito con la partecipazione alle attività di programmazione e attuazione degli interventi (esempio: partecipazione a comitati di gestione, gruppi tecnici, ecc.). Al più tardi in occasione della prima riunione dei Comitati di Sorveglianza dei programmi operativi,

verranno precisate le disposizioni prese per la partecipazione delle autorità ambientali alle predette attività.

Al fine di assicurare un efficace assolvimento dei propri compiti, è indispensabile un rafforzamento delle strutture tecniche e amministrative delle autorità ambientali nazionali e regionali. Dovranno essere istituite delle *task-force*, tanto a livello centrale che regionale, che saranno demandate ad assistere le Autorità ambientali nello svolgimento dei propri compiti.

La "*Rete nazionale delle autorità ambientali e della programmazione dei Fondi Strutturali comunitari*", istituita nel corso della programmazione 1994-1999, ai cui lavori partecipano anche i rappresentanti delle Autorità Ambientali delle Regioni dell'Obiettivo 2, deve essere rafforzata e la sua azione resa più efficace.

La "*Rete*" riunisce i rappresentanti delle autorità ambientali nazionale e regionali, i rappresentanti delle autorità di gestione degli interventi nazionali e regionali, i rappresentanti delle amministrazioni nazionali capofila di ciascun Fondo, i rappresentanti delle amministrazioni centrali titolari di linee di intervento incluse nell'ambito dei programmi operativi regionali, i rappresentanti dei servizi della Commissione europea. Il coordinamento della "*Rete*" è posto sotto la responsabilità del Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica, Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, Servizio per le politiche dei Fondi strutturali comunitari, di concerto con il Ministero dell'Ambiente.

La "*Rete*" costituisce una sede di coordinamento, di riflessione, di formazione, di confronto, di messa in comune delle esperienze e di elaborazione di proposte, di criteri e di metodologie attinenti agli aspetti ambientali delle azioni dei Fondi strutturali.

La "*Rete*" si riunisce a scadenze regolari, sotto la presidenza congiunta del MTBPE e del Ministero dell'Ambiente, e riferisce sui suoi lavori al Comitato di Sorveglianza del QCS almeno una volta l'anno

I coordinatori della "*Rete*" parteciperanno ai lavori della "*Rete comunitaria delle autorità ambientali e della programmazione dei Fondi strutturali*". Saranno inoltre sviluppati i collegamenti funzionali con le "*Reti*" gemelle negli altri paesi dell'Unione Europea.

Per l'espletamento delle funzioni tecniche, organizzative e amministrative, la "*Rete*" si avvarrà di una Segreteria tecnica dotata di strutture idonee all'entità dei compiti da assolvere. I membri della rete saranno in collegamento con un sistema di posta elettronica. Verrà inoltre istituito entro il 31.12.2000 un sito *web* che renda accessibili le attività svolte dalla "*Rete*" e favorisca l'accesso ai documenti da essa prodotti.

In occasione dell'istituzione del Comitato di Sorveglianza del QCS, l'autorità di gestione, di concerto con il Ministero dell'Ambiente, indicherà le misure che si intendono assumere per dare piena e tempestiva operatività alla "*Rete*".

6.3. Organizzazione e trasparenza dei flussi finanziari

Con riferimento ai compiti descritti all'art. 34 del Regolamento (CE) n. 1260/1999 e alle procedure indicate all'art. 32, si deve valutare accuratamente l'organizzazione dei flussi finanziari per consentire un efficace trasferimento delle risorse ai beneficiari finali.

È importante migliorare l'efficienza del sistema, tenendo conto delle caratteristiche delle procedure finanziarie per il periodo 2000-2006 (art. 31 e 32 del Regolamento (CE) n. 1260/1999). I principali elementi da considerare sono:

- il miglioramento del sistema contabile a livello di autorità di gestione dei programmi operativi, per quanto riguarda in particolare le relazioni fra le amministrazioni regionali e gli organismi responsabili dell'attuazione di singole misure;
- il miglioramento e la semplificazione delle procedure di trasferimento a tutti i livelli, al fine di rendere le risorse più rapidamente disponibili per i beneficiari finali;
- la creazione di strumenti più efficienti per la raccolta dei dati inclusi nelle dichiarazioni di spesa e la definizione di procedure di controllo incrociato che assicurino la coerenza tra le informazioni di carattere finanziario contenute nei rapporti annuali di cui all'art. 37 del Regolamento (CE) 1260/1999 e le dichiarazioni di spesa stesse, prima della loro presentazione alla Commissione europea;
- lo sforzo di rendere le procedure di bilancio compatibili con quelle relative ai Fondi Strutturali, e in particolare la definizione di una struttura più flessibile del bilancio stesso, anche attraverso una semplificazione delle voci di bilancio, ovvero preferibilmente, il cumulo in uno stesso capitolo di spese aventi diverse fonti di finanziamento (comunitaria, nazionale e regionale), prevedendo, in tal caso, allegati analitici ai bilanci regionali contenenti l'indicazione dell'effettivo utilizzo di ciascuna fonte di finanziamento.

6.3.1. Autorità di pagamento

Come indicato agli artt. 9 e 32 del Regolamento (CE) n. 1260/1999, l'Autorità di pagamento è l'autorità responsabile di elaborare, certificare e presentare le richieste di pagamento, di ricevere i pagamenti della Commissione e di provvedere affinché i beneficiari finali ricevano quanto prima ed integralmente gli importi corrispondenti alla partecipazione dei Fondi Strutturali cui hanno diritto. La funzione di Autorità di pagamento può essere attribuita ad una o più autorità o organismi nazionali, regionali o locali.

Della supervisione e del coordinamento dell'organizzazione dei flussi finanziari, è responsabile il Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica - Dipartimento Ragioneria Generale dello Stato, IGRUE, che riferisce periodicamente e puntualmente al Comitato di Sorveglianza del QCS sul relativo andamento e sull'efficacia complessiva del sistema, sulla base dei dati rilevati dal SIRGS, tenendo conto dei quattro elementi principali sopra elencati.

Le Autorità di pagamento dei programmi operativi sono designate nell'ambito dei programmi stessi.

6.3.2. Sistemi di gestione delle risorse finanziarie: Regioni

La gestione delle risorse finanziarie rientra nella competenza di ciascuna Regione interessata che vi provvede sulla base della legislazione amministrativa e contabile di livello nazionale e regionale.

Il sistema di contabilità è quello del bilancio regionale che evidenzia appositi capitoli per gli interventi in esame. Una particolare codificazione deve rendere possibile la rappresentazione della contabilità specifica relativa ai programmi operativi nell'ambito della contabilità generale.

Dal punto di vista informatico, le operazioni sono supportate dai sistemi attivati presso gli Uffici di Ragioneria e di Bilancio delle singole Regioni. Riguardo ai circuiti finanziari:

- le risorse comunitarie e quelle del cofinanziamento statale sono versate, a cura del Fondo di rotazione della legge n. 183/87, su appositi conti correnti infruttiferi intestati alle Regioni ed alle Amministrazioni interessate presso la Tesoreria Centrale dello Stato, per la realizzazione degli interventi ammissibili al cofinanziamento dell'Unione Europea;
- le Regioni, nel rispetto delle procedure di contabilità, prelevano le risorse da detti conti per eseguire, mediante le rispettive Autorità di pagamento, le erogazioni in favore dei beneficiari finali, in relazione alle effettive esigenze di cassa connesse con gli interventi di politica comunitaria.

Le Autorità di gestione dei programmi operativi regionali descrivono in ciascun programma il circuito finanziario e indicano le procedure di bilancio utilizzate e i miglioramenti realizzati o da realizzare rispetto al periodo di programmazione 1994/1999, se del caso con un calendario vincolante di attuazione, tenendo conto della riforma del sistema di contabilità regionale avviata con il Decreto Legislativo concernente "Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e contabilità delle Regioni" e con particolare riferimento agli elementi principali citati al punto 6.3.

6.3.3. Sistemi di gestione delle risorse finanziarie: Amministrazioni centrali

La gestione delle risorse è di competenza di ciascuna Autorità di pagamento del programma operativo, che vi può provvedere sulla base delle seguenti modalità alternative:

- (1) utilizzo delle risorse da parte dell'Autorità di pagamento tramite il Fondo di rotazione della legge n. 183/87. In questo caso, il supporto informativo per le relative operazioni contabili è il SIRGS;
- (2) gestione diretta delle risorse da parte dell'Autorità di pagamento tramite propri capitoli del bilancio dello Stato, (cui il fondo della legge 183/87 versa le relative somme) nell'ambito delle unità previsionali di base «Intese istituzionali di programma» relative ai centri di responsabilità coinvolti nell'attuazione dei programmi, così come disciplinate dall'art. 2, comma 203 della legge 662/96 e successive modifiche e integrazioni;
- (3) gestione diretta delle risorse da parte dell'Autorità di pagamento, attraverso contabilità speciali, già autorizzate per legge, su cui il fondo della legge n. 183/87 versa le somme.

Nelle ipotesi di cui ai punti 2 e 3, le operazioni contabili sono supportate dai sistemi informativi degli Uffici di bilancio delle Amministrazioni, nonché dalla tesoreria statale (punto 3).

Le Autorità di gestione dei programmi operativi, descrivono in ciascun programma il circuito finanziario e indicano le procedure di bilancio utilizzate e i miglioramenti realizzati o da realizzare rispetto al periodo di programmazione 1994/1999, se del caso con un calendario vincolante di attuazione.

6.3.4. Esecuzione finanziaria degli interventi

Il sistema contabile a livello di programma operativo, fondato su documenti giustificativi soggetti a verifica, deve essere in grado di garantire:

- la partecipazione dei Fondi Strutturali nei limiti fissati;
- i pagamenti ai beneficiari finali senza decurtazioni e senza ritardi ingiustificati;
- la conformità degli impegni e dei pagamenti alle prescrizioni comunitarie;
- la destinazione delle azioni coerente con quella indicata nel programma operativo;
- la registrazione delle somme recuperate a seguito di irregolarità accertate.

I programmi operativi devono indicare le caratteristiche dei sistemi contabili utilizzati e le azioni effettuate o previste (se del caso con il relativo calendario di attuazione) per assicurare una sana e corretta gestione finanziaria. Le Autorità di gestione dei programmi operativi sono responsabili dell'adeguamento dei rispettivi sistemi contabili.

L'Autorità di gestione del QCS collabora con la RGS-IGRUE, nell'indirizzare le autorità di gestione dei singoli programmi operativi ai fini del corretto funzionamento dei sistemi contabili, fermo restando che l'efficienza di tali sistemi rappresenta un requisito da considerare ai fini della valutazione della capacità di gestione del programma.

6.3.5. Modalità di attivazione dei flussi

Come previsto dall'articolo 32 del Regolamento (CE) n. 1260/1999, la Commissione provvede al versamento di un acconto contestualmente al primo impegno che, come stabilito dall'articolo 31, interviene all'atto della decisione che approva ciascun intervento. Detta anticipazione è pari al 7% della partecipazione complessiva dei Fondi al singolo intervento e, in funzione delle disponibilità del bilancio, può essere frazionato su non più di due esercizi di bilancio.

Con l'avvenuta erogazione dell'acconto, da parte della Commissione, lo Stato provvede per quanto di competenza a valere sulle risorse stanziato per il cofinanziamento nazionale. Le Autorità di pagamento trasferiscono celermente le anticipazioni comunitarie e nazionali ai soggetti attuatori, onde consentire agli stessi di disporre della necessaria dotazione finanziaria per l'avvio delle operazioni.

La fase successiva del flusso finanziario prevede pagamenti intermedi a titolo di rimborso di spese effettivamente sostenute e certificate dall'Autorità di pagamento.

Le Autorità di pagamento presentano le richieste di pagamento, certificando le spese effettivamente sostenute, contestualmente al Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica - Dipartimento Ragioneria Generale dello Stato, IGRUE, ed alle amministrazioni capofila dei singoli fondi per il successivo inoltro, da parte di queste ultime, alla Commissione europea. Una copia completa delle domande di pagamento deve essere trasmessa a titolo informativo - anche ai fini di una verifica oggettiva degli indicatori finanziari per l'assegnazione della riserva nazionale e del costante controllo dell'esecuzione del bilancio comunitario rispetto ai termini del disimpegno automatico - all'autorità di gestione del QCS. Le autorità di pagamento elaborano un'unica domanda di pagamento per richiedere sia la quota comunitaria sia la quota nazionale.

Il Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica - Dipartimento Ragioneria Generale dello Stato, IGRUE, trasferisce alle autorità di pagamento le risorse comunitarie affluite sul Fondo di rotazione di cui alla legge n. 183/87. Le procedure relative al trasferimento della quota nazionale di cofinanziamento vengono attivate contestualmente a quelle relative alla erogazione della quota comunitaria.

Le modalità di gestione delle risorse comunitarie e nazionali attribuite ai programmi operativi devono essere improntate ai criteri di semplificazione, unitarietà, flessibilità e trasparenza, sulla base delle disposizioni vigenti.

I servizi della Commissione si impegnano a rendere disponibili, per via informatica o altro idoneo mezzo, le informazioni relative alle tappe procedurali delle domande di pagamento, dalla loro ricezione all'esecuzione dei relativi pagamenti.

La Commissione provvede al pagamento nel più breve tempo possibile e, comunque, non oltre i termini previsti dall'articolo 32 del Regolamento (CE) n. 1260/1999. Ove la Commissione ritenesse di non poter rispettare tali termini, ne dà notizia motivata all'Autorità di gestione del QCS, all'Amministrazione capofila per il Fondo interessato ed all'Autorità di pagamento dell'intervento entro due mesi dalla data di ricezione della domanda di pagamento.

L'ultima fase del flusso finanziario riguarda l'erogazione del saldo. Valgono, per essa, gli stessi principi e le medesime modalità previste per la precedente fase dei pagamenti intermedi nel rispetto delle condizioni stabilite dal citato articolo 32.

6.4. Meccanismi di attuazione: gestione, sorveglianza, monitoraggio, valutazione e controllo

6.4.1. Attività e procedure di gestione

La gestione complessiva delle azioni cofinanziate dai Fondi Strutturali viene effettuata dalle amministrazioni titolari degli interventi, che vi provvedono mediante gli uffici a ciò preposti nell'ambito delle rispettive strutture organizzative.

L'Autorità di gestione del programma operativo è responsabile dell'adeguata organizzazione delle competenze, attraverso una chiara definizione dei processi e delle responsabilità. Tale definizione si estrinseca in un documento, adottato secondo le procedure legislative o

amministrative in vigore, che impegna le singole strutture attraverso l'individuazione delle persone responsabili, del personale e dei supporti informatici disponibili, per gli aspetti legati all'attuazione degli interventi, con particolare riferimento:

- al coordinamento e i rapporti con le autorità di gestione del QCS o dei programmi operativi;
- alla definizione delle procedure decisionali e di gestione degli interventi;
- alla gestione dei flussi finanziari;
- alla sorveglianza, al monitoraggio e alla valutazione;
- al controllo.

Eventuali deleghe di compiti e responsabilità devono essere espressamente indicate.

Nei programmi operativi saranno indicate le modalità di attuazione delle misure di assistenza tecnica finalizzate al potenziamento delle strutture dedicate alle attività connesse all'utilizzo dei Fondi strutturali, anche con il ricorso diretto a professionalità esterne, con incarichi a tempo determinato e con procedure di evidenza pubblica.

Dall'esperienza acquisita nel periodo di programmazione 1994-1999 si evince che uno dei maggiori punti di debolezza nella gestione del programma risiede nella complessità e rigidità delle procedure amministrative. In tal senso è indispensabile un'ulteriore azione volta alla semplificazione delle procedure che sarà condotta su impulso di un gruppo di lavoro all'uopo costituito nell'ambito del Comitato di Sorveglianza QCS e avrà come oggetto:

- l'immediato utilizzo da parte delle Regioni delle opportunità esistenti offerte dalla legislazione nazionale per semplificare le procedure (vale a dire le leggi «Bassanini»);
- l'uso più sistematico degli strumenti esistenti intesi ad accelerare il processo decisionale, principalmente nel settore dei lavori pubblici («conferenze di servizi», «intese istituzionali di programma», «accordi di programma») ed il miglioramento in parallelo dei metodi operativi (in particolare un più ampio ricorso al principio del «silenzio-assenso»);
- lo snellimento delle procedure di selezione delle operazioni attraverso la riduzione/eliminazione di passaggi amministrativi superflui e il decentramento delle responsabilità.

I programmi operativi forniscono un quadro delle azioni concrete che si intendono adottare a tale riguardo.

Il Comitato di Sorveglianza del QCS viene informato almeno una volta all'anno sui progressi registrati in tale contesto.

6.4.2. Trasparenza e comunicazione

L'aspetto dell'accessibilità alle informazioni e alle opportunità legate agli interventi dei Fondi strutturali è essenziale per l'efficacia delle azioni cofinanziate.

A tale proposito le azioni in materia di informazione e pubblicità dovranno essere realizzate in ottemperanza alla seguente normativa comunitaria di riferimento:

- Artt. 34 e 46 del Regolamento (CE) n. 1260/1999 recante disposizioni generali sui Fondi strutturali;

- Regolamento della Commissione europea n. 1159/2000 concernente le azioni di informazione e di pubblicità ad opera degli Stati membri sugli interventi dei Fondi strutturali.

A livello sia di QCS sia di programma operativo, le autorità di gestione devono provvedere, informandone i rispettivi Comitati di Sorveglianza, a mettere in atto le misure necessarie per migliorare i collegamenti con «il territorio» (vale a dire le parti economiche e sociali, le autorità locali e altre organizzazioni pertinenti interessate), e ad informare l'opinione pubblica in merito al ruolo svolto dalla Unione Europea in collaborazione con lo Stato membro, ed in particolare dei risultati conseguiti grazie all'intervento dei Fondi strutturali comunitari.

In particolare le Autorità di gestione sono responsabili:

- dell'identificazione di un «responsabile per la comunicazione»;
- della tempestiva organizzazione di campagne di informazione adeguate e correttamente mirate;
- dell'accessibilità ai dati di monitoraggio e agli indicatori di efficienza ed efficacia;
- della periodicità dell'informazione;
- dell'organizzazione di riunioni periodiche con le “parti” e la stampa. (ad esempio i regolamenti interni dei Comitati di Sorveglianza dei programmi operativi possono prevedere l'organizzazione di conferenze stampa e conferenze aperte al pubblico in occasione delle loro riunioni).

Il Responsabile per la comunicazione relativa al QCS sarà designato in occasione della prima riunione del Comitato di Sorveglianza del QCS.

In relazione all'esigenza di rafforzare il ruolo di sostegno/assistenza agli operatori svolto dalle Amministrazioni centrali e regionali, per potenziare la capacità di elaborazione di progetti a livello locale, le Autorità di gestione del QCS e dei programmi operativi, ognuno per il proprio livello di competenza, provvederanno:

- all'istituzione di efficienti punti di informazione locali e all'eliminazione di doppioni nelle responsabilità;
- ad una più ampia diffusione dell'uso dell'informatica (ossia la creazione di specifiche pagine web e di indirizzi di posta elettronica);
- all'istituzione di «unità di assistenza tecnica» a livello regionale, allo scopo di fornire consulenza alle autorità locali e agli operatori privati in merito all'utilizzo concreto dei Fondi comunitari.

6.4.3. Sorveglianza

Comitati di Sorveglianza

Il Comitato di Sorveglianza del QCS è istituito con Decreto del Ministro del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica ed è composto da:

- l'Autorità di gestione del QCS, che lo presiede;
- un rappresentante del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale;
- un rappresentante del Ministero per le Politiche agricole e forestali (agricoltura);
- un rappresentante del Ministero per le Politiche agricole e forestali (pesca);

- un rappresentante di ciascuna Autorità di gestione dei programmi operativi nazionali e regionali;
- un rappresentante del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, Dipartimento della ragioneria generale dello Stato, Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea (IGRUE);
- un rappresentante per ciascuna delle Amministrazioni centrali trasversali di cui alla delibera CIPE del 14 maggio 1999²², la cui presenza non sia già garantita ad altro titolo;
- un rappresentante per ciascuna delle altre Amministrazioni centrali responsabili dei “tavoli nazionali” di cui alla delibera CIPE del 22 dicembre 1998²³, la cui presenza non sia già garantita ad altro titolo;
- un rappresentante dell’Autorità ambientale nazionale (Ministero dell’Ambiente);
- un rappresentante del Dipartimento Pari Opportunità;
- un rappresentante del Ministero per i Beni e le Attività Culturali;
- una rappresentanza della Commissione Europea;
- un rappresentante della Banca Europea degli Investimenti (BEI);
- i rappresentanti delle parti economiche e sociali (nel numero massimo di 8) e delle ONG (nel numero massimo di 2, di cui almeno una espressione delle ONG ambientali);
- un rappresentante dell’ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani), un rappresentante dell’UPI (Unione Province d’Italia) e un rappresentante dell’UNCEM (Unità Nazionale Comuni e Comunità Enti Montani);
- un rappresentante di ciascuna delle autonomie funzionali di cui alla delibera CIPE 14 maggio 1999.

I rappresentanti delle parti economiche e sociali nel Comitato di Sorveglianza del QCS saranno designati dal CNEL (Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro), nel rispetto di quanto previsto dalle disposizioni del Regolamento (CE) n. 1260/1999 in materia di partenariato, in accordo con il quadro istituzionale, giuridico e finanziario vigente, entro un mese dall’istituzione del Comitato di Sorveglianza del QCS, individuati sulla base di un accordo tra le parti interessate, che definisca sia le regole per garantire la più ampia informazione partenariale, sia i criteri di designazione secondo principi di pariteticità, rappresentatività e responsabilità. I rappresentanti delle ONG saranno designati dal FORUM del terzo settore, entro un mese dall’istituzione del Comitato di Sorveglianza del QCS.

I Comitati di Sorveglianza dei programmi operativi sono istituiti a livello di regione o di amministrazione centrale e la loro composizione riflette quella del Comitato di Sorveglianza del QCS.

Di norma sono membri di tali Comitati: l’Autorità di Gestione; l’Amministrazione nazionale responsabile del coordinamento generale sulle politiche dei Fondi strutturali; le Amministrazioni nazionali capofila dei Fondi strutturali (come individuate al paragrafo 6.1.2); l’Amministrazione nazionale responsabile del Fondo di rotazione di cui alla legge 183/87; le Amministrazioni, diverse dall’Autorità di gestione, titolari di linee di intervento all’interno dei programmi operativi; le Amministrazioni responsabili delle politiche individuate come

²² Sanità, Pari opportunità, Ambiente, Dipartimento Aree Urbane Presidenza Consiglio dei Ministri, Commercio Estero, Politiche Comunitarie, Affari Regionali, Funzione Pubblica.

²³ Lavori Pubblici, Dipartimento Protezione Civile Presidenza Consiglio dei Ministri, Solidarietà sociale, Affari Esteri, Comunicazioni.

trasversali (Ambiente e Pari Opportunità), secondo i rispettivi ambiti di competenza territoriale; le Autorità ambientali competenti per ambito territoriale.

Ai lavori dei Comitati partecipano a titolo consultivo: una rappresentanza della Commissione Europea; un rappresentante, se del caso, della BEI; i rappresentanti delle pertinenti parti istituzionali, economiche e sociali e delle ONG, individuati tenendo conto delle specificità dei singoli programmi operativi.

La composizione dei Comitati di Sorveglianza potrà essere modificata su proposta dei Comitati stessi.

I membri dei Comitati di Sorveglianza saranno designati dalle rispettive strutture entro un mese dalla loro istituzione.

I criteri fondamentali sui quali basare la scelta della rappresentanza dei partner economico e sociali e delle ONG, sia a livello di QCS sia a livello di programmi operativi, saranno quelli del bilanciamento paritetico degli interessi tra imprese e lavoro dipendente, della prevalenza, della rappresentatività degli interessi e degli utenti al centro degli interventi programmati e della competenza, tenuto conto dell'esigenza di promuovere le pari opportunità tra uomini e donne e lo sviluppo sostenibile.

Con apposito regolamento interno verranno fissate le modalità di funzionamento, partecipazione ed assunzione delle decisioni dei Comitati di Sorveglianza. Tale regolamento verrà adottato dai Comitati di Sorveglianza nel corso della loro prima riunione.

I Comitati di Sorveglianza si riuniscono almeno due volte l'anno e sono presieduti dalle rispettive Autorità di gestione.

Per l'istruttoria, l'approfondimento e la definizione del quadro delle problematiche e delle proposte, il Comitato di Sorveglianza del QCS si avvale del supporto organizzativo e tecnico di specifiche strutture appositamente individuate e/o istituite a cura dell'Autorità di gestione del QCS.

Al Nucleo di Valutazione e di Verifica degli Investimenti Pubblici - Unità di verifica - del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e coesione del Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica è attribuita la funzione di effettuare, in posizione di indipendenza funzionale, verifiche sulla corretta e tempestiva attuazione degli interventi, nonché verifiche mirate al controllo di qualità dei sistemi strumentali all'attuazione della programmazione 2000-2006. Esso riferisce almeno una volta l'anno al Comitato di Sorveglianza del QCS sui risultati dell'attività svolta.

Per l'espletamento delle funzioni di redazione, predisposizione ed elaborazione della documentazione sottoposta alle decisioni del Comitato di Sorveglianza del QCS, e di tutti i compiti derivanti dall'attività di sorveglianza esercitata dal Comitato stesso e dalla concertazione con le "parti", nonché per i compiti concernenti gli aspetti organizzativi dello stesso, sarà costituita una Segreteria Tecnica, dotata di un numero di addetti contenuto e, comunque, congruo all'entità dei compiti da assolvere.

La Segreteria Tecnica del Comitato di Sorveglianza del QCS è istituita presso:

Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica

Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione

Servizio per le politiche dei Fondi Strutturali comunitari

Ufficio obiettivo 1

I – 00100 ROMA

Responsabile: Direttore pro-tempore

Posta elettronica: dps.pfs.ced@tesoro.it

Parimenti, i Comitati di Sorveglianza degli interventi a titolarità delle amministrazioni centrali e regionali saranno supportati da apposite Segreterie Tecniche, alla stregua di quanto previsto per il Comitato di Sorveglianza del QCS.

Infine, per tenere conto delle esigenze di rafforzamento delle Amministrazioni centrali responsabili dei “tavoli nazionali” e di quelle che svolgono funzioni di carattere trasversale rispetto alla programmazione e gestione degli interventi, saranno istituite, presso ciascuna di queste Amministrazioni, apposite Segreterie Tecniche formate da personale interno all'Amministrazione con il compito di fissare standard, requisiti, metodi, indicatori di verifica, anche al fine di valutare la coerenza degli interventi con le politiche nazionali.

Le spese di funzionamento di tali segreterie, ivi comprese quelle relative al personale, potranno essere poste a carico delle risorse dell'Assistenza tecnica, nel rispetto delle disposizioni dell'articolo 30 del Regolamento (CE) 1260/99, in materia di ammissibilità delle spese.

I Comitati di Sorveglianza svolgono i compiti indicati nell'art. 35 del Regolamento (CE) n. 1260/1999, quelli indicati nel QCS e nei regolamenti interni.

Nell'ambito delle proprie attività il Comitato di Sorveglianza del QCS, attraverso l'analisi e la valutazione delle informazioni relative allo stato di attuazione, verifica l'opportunità di adottare le necessarie azioni, definite in partenariato con le Autorità di gestione dei programmi operativi, per assicurare un efficiente, efficace e completo utilizzo delle risorse, anche attraverso opportune riprogrammazioni. Le procedure necessarie saranno definite nel regolamento interno del Comitato di Sorveglianza del QCS.

In ogni caso il Comitato di Sorveglianza del QCS, al più tardi nel mese di settembre 2002, delibererà eventuali riprogrammazioni di risorse tra le forme di intervento, sulla base delle previsioni aggiornate delle domande di pagamento inviate dallo Stato membro (ai sensi dell'art. 32.7 del Regolamento (CE) n. 1260/1999), come pure delle prospettive di disimpegno automatico alla data del 31.12.2002, nel rispetto dell'articolo 14 del Regolamento (CE) n. 1260/1999 per quanto riguarda le modifiche del QCS.

Ogni Comitato di Sorveglianza disporrà di una pagina web e di un indirizzo di posta elettronica dedicato.

Gruppi di lavoro specifici

Come strumento di coordinamento e di approfondimento di tematiche specifiche, vengono istituiti dal Comitato di Sorveglianza del QCS alcuni gruppi di lavoro settoriali e tematici, che si riuniscono a scadenze regolari e riferiscono al Comitato stesso almeno una volta l'anno.

I gruppi di lavoro sono presieduti dall'Autorità di gestione del QCS o da un'altra amministrazione designata dal Comitato di Sorveglianza del QCS, su proposta dell'Autorità di gestione. L'amministrazione che presiede il gruppo di lavoro è responsabile della predisposizione dei documenti e delle relazioni, relativi ai lavori dei gruppi, da presentare al Comitato di Sorveglianza del QCS.

I seguenti gruppi di lavoro possono essere costituiti contestualmente al Comitato di Sorveglianza del QCS, il quale, se del caso, delibererà sulle modalità di funzionamento dei gruppi:

- Gruppo di lavoro "Risorse umane"
- Gruppo di lavoro "Pari opportunità"
- Gruppo di lavoro "Agricoltura e sviluppo rurale"
- Gruppo di lavoro "Pesca"
- Gruppo di lavoro "Trasporti"
- Gruppo di lavoro "Ricerca, innovazione e sviluppo locale"
- Gruppo di lavoro "Società dell'Informazione"
- Gruppo di lavoro "Valutazione e monitoraggio"
- Gruppo di lavoro "Snellimento procedure"
- Gruppo di lavoro "Risorse culturali"
- Gruppo di lavoro "Internazionalizzazione"
- Gruppo di lavoro "Informazione e pubblicità"
- Gruppo di lavoro "Ammissibilità delle spese"

La tematica "Ambiente e sviluppo sostenibile" sarà approfondita nell'ambito della della "Rete nazionale delle autorità ambientali e della programmazione dei Fondi strutturali comunitari".

Il Comitato di Sorveglianza del QCS, se necessario, potrà decidere di istituire ulteriori gruppi di lavoro.

Modifica del QCS

Il QCS può essere modificato nel rispetto di quanto indicato all'art. 14 del Regolamento (CE) n. 1260/1999.

6.4.4. Sistema di monitoraggio

Il sistema di monitoraggio del QCS e dei programmi operativi deve permettere di:

- registrare le informazioni relative all'attuazione al livello previsto dall'art. 36 del Regolamento (CE) 1260/1999;

- disporre di dati finanziari, procedurali e fisici affidabili e, ove possibile, aggregabili;
- fornire informazioni specifiche che eventualmente si rendessero necessarie (ad esempio, in occasione di controlli).

L'autorità di gestione del QCS, anche per il tramite dell'IGRUE e delle Amministrazioni che ai vari livelli ne sono responsabili, garantisce, fin dal momento dell'approvazione del QCS stesso, l'attivazione e il corretto funzionamento del sistema informatizzato di monitoraggio e si impegna ad adottare le azioni necessarie ad assicurarne la piena e completa operatività, a partire dal 31.12.2000 per tutto il periodo di programmazione 2000-2006, tenuto conto anche di quanto disposto dall'art. 14, 2° comma del DPR 38/98, dandone comunicazione alla Commissione Europea.

Considerata la rilevanza della piena operatività del sistema di monitoraggio per l'attività di sorveglianza e gestione dei programmi cofinanziati, dopo il 31.12.2000 la Commissione Europea valuterà la situazione e, nel caso di mancata o incompleta messa in opera del sistema, comunicherà all'Autorità di gestione del QCS i provvedimenti che riterrà opportuno adottare, ivi compresa la facoltà di non dare corso ad alcuna richiesta di pagamento riguardante gli interventi inseriti nel QCS o singoli programmi operativi fino alla completa messa in opera del sistema.

L'Autorità di gestione del QCS indirizza e coordina a livello metodologico – sentito l'IGRUE, in stretto raccordo con le Autorità di gestione dei singoli programmi e in parallelo con la contestuale attivazione dei nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (cui la normativa nazionale attribuisce la competenza specifica del supporto tecnico per la gestione del sistema di monitoraggio a livello territoriale) - l'impostazione del sistema di monitoraggio a livello di ogni singolo Programma Operativo e Fondo Strutturale, assicurando che sia improntata a modelli e procedure omogenee e, in ogni caso, al rispetto dei seguenti criteri di base:

- piena valorizzazione delle esperienze positive di monitoraggio già rilevabili per il ciclo di programmazione 1994-99 e, in particolare, delle competenze interne alle singole amministrazioni titolari di programmi;
- immediata adozione nel modello di monitoraggio del sistema di indicatori di programma (finanziari, procedurali e di avanzamento fisico);
- definizione di modelli omogenei relativi all'attività di monitoraggio dei programmi del QCS 2000-2006 (tabelle, indicatori sintetici, analisi comparative, elaborazioni) efficaci e coerenti rispetto agli obiettivi di alimentazione del sistema di valutazione dei programmi e rappresentazione delle informazioni necessarie per l'attività di sorveglianza del programma.

Raccolta e flussi di dati

Per ciascun programma operativo i dati vengono raccolti a livello di progetto ed aggregati per misura sotto la responsabilità del responsabile di misura designato dall'Autorità di gestione del programma operativo, anche con la costituzione di adeguate strutture tecniche interne.

Il responsabile di misura trasmette i dati raccolti all'Autorità di gestione del programma operativo, che provvede alla loro trasmissione al sistema centrale di monitoraggio.

L'Autorità di gestione del programma operativo attiva tempestivamente, in coerenza con quanto indicato all'inizio del presente punto, un sistema di monitoraggio che preveda la raccolta dei dati, la loro imputazione al sistema informativo, la verifica della qualità degli stessi, in ausilio alle attività del responsabile di misura.

A sua volta, l'Autorità di gestione del QCS adotterà le iniziative per assicurare che, anche attraverso l'impiego di una struttura tecnica centrale, vengano espletate le operazioni di ricezione, aggregazione ed elaborazione ai fini della loro trasmissione alla Commissione europea, secondo le modalità e le frequenze stabilite.

La raccolta dei dati viene effettuata nel rispetto delle disposizioni dei Regolamenti specifici di ciascun Fondo Strutturale.

Monitoraggio finanziario

I dati finanziari vengono rilevati a livello di progetto e successivamente aggregati a livello di misura. I dati si riferiscono alla spesa effettivamente sostenuta dai beneficiari finali, nel rispetto delle definizioni di cui all'art. 30 del Regolamento (CE) n. 1260/1999. I dati vengono confrontati, a livello di misura, asse prioritario e programma operativo, al piano finanziario vigente per ciascun programma operativo e complemento di programmazione.

Monitoraggio fisico

I dati fisici vengono rilevati a livello di progetto e, ove possibile, aggregati sulla base della griglia di indicatori comuni così come definiti dall'Autorità di gestione del QCS. Il monitoraggio viene effettuato sugli indicatori di realizzazione e, quando possibile e significativo, di risultato e di impatto indicati nei programmi operativi e nei complementi di programmazione. In linea generale gli indicatori di risultato e di impatto sono stimati in sede di valutazione sulla base dei dati di monitoraggio resi disponibili a livello di progetto e di misura.

Monitoraggio procedurale

Il monitoraggio procedurale viene attivato per tutti i programmi operativi definendo schede di rilevazione per tipologie di opere e modelli di aggregazione dei dati a livello di misura. Il monitoraggio procedurale è attivato a livello di misura (procedure di attuazione e gestione della misura) fino alla fase di individuazione dei progetti. I dati procedurali vengono successivamente rilevati a livello di progetto scegliendo una soglia dimensionale di significatività dei progetti (variabile per settore e territorio) e definendo il percorso procedurale da monitorare.

Periodicità, codifica e trasferimento elettronico dei dati

I dati finanziari vengono aggiornati e diffusi con cadenza trimestrale (al 31 marzo, 30 giugno, 30 settembre e 31 dicembre di ogni anno). I dati procedurali con cadenza semestrale (30 giugno e 31 dicembre). I dati fisici vengono aggiornati e diffusi con cadenza annuale (31 dicembre di ogni anno).

I dati vengono rilevati al livello di progetto (massimo livello di disaggregazione). I livelli successivi di aggregazione sono: misura, asse prioritario, programma operativo, QCS. Ogni

progetto e ogni misura vengono associati a un codice di “categoria di intervento” indicato dalla Commissione europea, come riportato in allegato C.

I dati di monitoraggio finanziario del QCS, disaggregati per programma, asse prioritario e misura, distinti per anno, vengono trasmessi a cura dell’Autorità di gestione del QCS alla Commissione europea – Direzione Generale della Politica Regionale su supporto informatico con cadenza trimestrale. Le modalità di trasmissione sono decise in accordo tra la Commissione europea e l’Autorità di gestione del QCS. I dati di monitoraggio fisico e procedurale sono inseriti nelle relazioni annuali dei programmi operativi, predisposte dalle rispettive Autorità di gestione. Un’aggregazione dei dati a livello di QCS sarà fornita annualmente al Comitato di Sorveglianza del QCS stesso.

Validazione e controllo qualità

Le procedure di raccolta, aggregazione e trasmissione dei dati fanno oggetto di un’azione di validazione e di controllo qualità, a cura del Nucleo Tecnico di Valutazione e verifica degli investimenti pubblici – Unità di verifica, al fine di verificarne la coerenza, la sicurezza e l’affidabilità mediante controlli casuali su campioni significativi di informazioni. Una specifica procedura permette l’individuazione tempestiva dei “punti di crisi”.

Accesso all’informazione

I dati di monitoraggio, a livello di asse prioritario, del QCS sono disponibili all’interno della pagina web del Comitato di Sorveglianza del QCS.

Il Comitato di Sorveglianza del QCS stabilisce contenuti e modalità di altre forme di divulgazione dei dati di monitoraggio.

6.4.5. Valutazione

Impostazione dell’attività di valutazione del QCS

La corretta attuazione del QCS e dei relativi programmi operativi rendono necessaria l’attivazione di un sistema di valutazione articolato per programmi ma fortemente coeso ed omogeneo per quel che riguarda procedure, metodi, tecniche e contenuti.

A tal fine l’Autorità di gestione del QCS e la Commissione europea assicurano un’impostazione dell’attività di valutazione del QCS coordinata all’interno del sistema nazionale di valutazione, che sarà pienamente operativa dal 31.12.2001 anche nelle sue articolazioni settoriali e territoriali. Tale attività, basata su metodologie, tecniche e procedure condivise e omogenee, è caratterizzata da livelli qualitativi elevati e realizzata sulla base di dati aggiornati e adeguati per un’analisi completa dell’andamento dei programmi e della coerenza e dell’efficacia delle azioni realizzate.

Sistema di valutazione del QCS 2000-2006

Nell’ambito delle sue competenze istituzionali di soggetto tecnico responsabile a livello nazionale della valutazione degli investimenti pubblici, il Nucleo tecnico di valutazione e

verifica – Unità di Valutazione del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica, anche al fine di conseguire l'obiettivo di rendere il processo di valutazione pienamente operativo per tutti i Programmi Operativi entro il 31.12.2001, fornisce un supporto tecnico e metodologico all'Autorità di gestione del QCS sulle attività volte alla costruzione e all'attivazione del sistema di valutazione del QCS 2000-2006. L'Unità di Valutazione assicura altresì, in coordinamento con le strutture nazionali di riferimento per la valutazione degli interventi del FSE e del FEOGA, la sorveglianza tecnica sulle attività di valutazione intermedia del QCS e dei singoli programmi.

Nel quadro di questa funzione di indirizzo e di coordinamento tecnico-metodologico l'Unità di Valutazione, in coordinamento con le strutture nazionali di riferimento per la valutazione degli interventi del FSE e del FEOGA e di concerto con il Gruppo di lavoro "Valutazione e monitoraggio" previsto nell'ambito del Comitato di Sorveglianza del QCS, composto dall'Unità di Valutazione stessa, dalle strutture nazionali di riferimento, dai rappresentanti della Commissione europea e dai valutatori dei programmi operativi e del QCS, sono attribuiti i compiti e la responsabilità di:

- pervenire entro il 31.12.2001 al completamento, all'integrazione e all'attivazione della rete per le regioni Obiettivo 1 del sistema nazionale di valutazione basato sull'attività di coordinamento e di indirizzo svolta a livello centrale e sul funzionamento a regime della rete dei “nuclei regionali e centrali di valutazione e verifica” (art 1 della legge 144/99). Il sistema di valutazione orienta, organizza e indirizza l'attività di valutazione e livello territoriale; propone e applica metodologie e procedure di valutazione condivise; diffonde le attività di valutazione a livello territoriale anche attraverso attività di formazione e informazione; costituisce il riferimento per le strutture di valutazione esterne alla pubblica amministrazione (e in particolare per i valutatori indipendenti del QCS e dei singoli programmi) al fine di elevare la qualità, l'efficacia e la confrontabilità delle attività di valutazione;
- definire e applicare, nel quadro del sistema di valutazione del QCS, le metodologie e le tecniche per le valutazioni di risultato e di impatto dei programmi e delle azioni attuate nel quadro della programmazione dei fondi strutturali;
- assicurare che l'attività di valutazione, ai diversi livelli, sia svolta sulla base di un set di informazioni, di dati statistici e di indicatori di programma coerente, adeguato e omogeneo – stimolando, a tale fine, la produzione e il miglioramento della qualità delle informazioni statistiche, da parte del sistema statistico nazionale, in coerenza con le indicazioni della delibera CIPE n. 177/99 – nonché valutare, in particolare, in collaborazione con i responsabili dell'attività di monitoraggio, la gestione, l'aggiornamento e l'eventuale necessità di integrazione del sistema di indicatori assunti per l'attività di sorveglianza e valutazione del QCS e dei singoli programmi;
- costituire il soggetto di riferimento - attraverso la “rete” dei Nuclei quando a regime – per la funzione di valutazione di secondo grado e di verifica di qualità delle valutazioni intermedie e specifiche realizzate nel quadro dell'attuazione del QCS e dei singoli programmi con l'obiettivo di creare le condizioni per il miglioramento qualitativo delle attività di valutazione anche attraverso lo scambio delle migliori esperienze;
- promuovere, indirizzare e orientare sotto il profilo tecnico-metodologico l'attivazione di valutazioni in itinere di grandi progetti e di progetti integrati territoriali (o comunque di progetti significativi per programmi o settori) come strumento volto a

migliorare le performance attuative dei programmi operativi e a favorire la graduale diffusione della cultura della valutazione.

Valutazione intermedia

L'Autorità di gestione del QCS è responsabile dell'organizzazione della valutazione intermedia del QCS in collaborazione con la Commissione europea. A tal fine si avvale del Nucleo Tecnico di Valutazione e Verifica – Unità di Valutazione del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della P.E., di concerto con il Gruppo di Lavoro "Valutazione e monitoraggio". Le Autorità di gestione dei programmi operativi sono responsabili dell'organizzazione della valutazione intermedia dei programmi, in collaborazione con l'Autorità di gestione del QCS e la Commissione europea.

La valutazione intermedia si effettua conformemente all'articolo 42 del Regolamento (CE) n. 1260/1999 e viene svolta tenendo conto delle procedure, delle metodologie e delle tecniche individuate e condivise nell'ambito del sistema di valutazione del QCS e sulla base del sistema di indicatori assunti per l'attività di sorveglianza e valutazione del QCS e dei singoli programmi.

L'Autorità di gestione del QCS, avvalendosi del Nucleo Tecnico di Valutazione e Verifica – Unità di Valutazione del Ministero del Tesoro, Bilancio e P.E. e del Gruppo di lavoro "Valutazione e monitoraggio", predisponde, nel più breve tempo possibile, orientamenti per l'organizzazione della valutazione intermedia, con particolare riferimento a:

- predisposizione di modelli standardizzati di bandi di gara per la selezione dei valutatori indipendenti;
- individuazione di un set di indicatori di riferimento per i complementi di programmazione;
- metodologia comune per le relazioni di valutazione;
- introduzione di principi di controllo qualità per i bandi e le relazioni.

Le procedure di selezione dei valutatori indipendenti del QCS e dei programmi operativi dovranno essere completate (con la stipula del contratto) a cura delle rispettive Autorità di gestione entro il 31.12.2001.

Se la procedura di selezione del valutatore indipendente di un programma operativo non sarà stata completata entro tale data, la Commissione Europea non darà corso ad alcuna successiva richiesta di pagamento riguardante tale intervento, e ciò fino all'avvenuto completamento della procedura stessa. Il programma operativo in questione non potrà beneficiare dell'assegnazione della riserva di efficacia ed efficienza.

Valutazione ex-post

La valutazione ex-post ricade nella responsabilità della Commissione europea, in collaborazione con l'Autorità di gestione del QCS conformemente all'articolo 43 del Regolamento (CE) n. 1260/1999.

Supporto all'attuazione del QCS e alle strutture tecniche delle Amministrazioni titolari degli interventi.

Al fine di assicurare il conseguimento del sistema di obiettivi globali e specifici alla base del QCS e dei singoli Programmi Operativi e condizioni adeguate di qualità, omogeneità ed efficacia nelle attività di programmazione, monitoraggio e valutazione attuate a livello di QCS e di ogni singolo programma, il Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica – a fianco dell'azione del Servizio Fondi Strutturali volta a promuovere e verificare l'attuazione dei singoli Programmi Operativi in cui il QCS si articola – attiverà una funzione orizzontale di supporto su temi specifici individuati in accordo con l'Autorità di gestione del QCS. La responsabilità di tale funzione è affidata al Nucleo tecnico di valutazione e verificadeegli investimenti pubblici – Unità di Valutazione, che opererà in posizione di indipendenza.

La costituzione e l'avvio, nelle amministrazioni centrali e regionali, in base all'art.1 della legge 144 del 1999, di nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici consentirà di rafforzare le strutture tecniche delle Amministrazioni impegnate nell'attuazione dei programmi del QCS e creerà una “rete” di strutture tecniche in grado di elaborare, diffondere, utilizzare e migliorare l'insieme di metodologie (per la selezione dei progetti, per la valutazione dei progetti e dei programmi, per il monitoraggio) da adottare per garantire al QCS e ai programmi adeguati livelli di qualità, trasparenza ed efficacia.

A tal fine – nel quadro delle attività volte alla costituzione dei Nuclei e attuate autonomamente sotto il profilo amministrativo, organizzativo e funzionale dalle singole Amministrazioni (art.1 legge 144/99) il Nucleo tecnico di valutazione e verifica – Unità di Valutazione del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica svolge un'azione di supporto tecnico e metodologico volta a consentire:

- che, in collaborazione con il Comitato di attuazione dei Nuclei istituito dalla Conferenza Stato Regioni, in ognuna delle Amministrazioni titolari di Programmi Operativi e in ognuna delle Amministrazioni con competenze trasversali, il Nucleo di valutazione e verifica sia operativo entro il 31 dicembre del 2000;
- che tali Nuclei esprimano – così come esplicitamente indicato dalla legge 144/99 – “adeguati livelli di competenza tecnica e operativa al fine di poter svolgere funzioni tecniche a forte contenuto di specializzazione” e che siano pertanto in grado di operare per rendere più omogenee, efficaci, tecnicamente qualificate le attività di analisi, valutazione, monitoraggio e sorveglianza da attivare su ogni Programma Operativo;
- che tali Nuclei comincino da subito ad operare in “rete”- secondo le indicazioni del progetto di protocollo approvato dalla Conferenza Stato-Regioni del 10 febbraio 2000 - così da poter attivare il migliore scambio di esperienze e di buone pratiche e da diffondere sul territorio procedure, metodologie, approcci operativi in grado di consentire livelli di attuazione dei programmi e metodi di selezione dei progetti rispettosi dei criteri esplicitamente delineati nel QCS e quindi coerenti con l'obiettivo di massimizzare l'efficacia dei Programmi Operativi;
- che i programmi volti al rafforzamento e alla qualificazione tecnica del personale della pubblica amministrazione, impegnato nell'attuazione dei programmi cofinanziati con i fondi strutturali, siano caratterizzati da adeguati livelli qualitativi all'attività formativa e improntati a modalità operative delle azioni formative basate su requisiti minimi comuni

sul piano dei contenuti didattico-informativi, delle procedure, delle tecniche e delle metodologie proprie dei fondi strutturali e delle politiche di sviluppo.

6.4.6. Controllo

La responsabilità primaria del controllo finanziario degli interventi, da effettuarsi conformemente all'art. 38 del Regolamento (CE) n. 1260/1999, spetta alle Amministrazioni titolari degli interventi medesimi, sulla base della normativa nazionale vigente.

Le Autorità di gestione dei programmi operativi sono responsabili, ai sensi dell'art. 34 del suddetto Regolamento, della regolarità delle operazioni finanziate e dell'attuazione di misure di controllo interno compatibili con i principi di sana gestione finanziaria.

Al fine di garantire il rispetto delle norme comunitarie in materia di sana e buona gestione finanziaria, e in particolare dell'art. 38 del Regolamento (CE) n. 1260/1999, il Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato – I.G.R.U.E. - coordina e indirizza le azioni per la realizzazione dei sistemi di gestione e di controllo anche al fine della loro armonizzazione.

Le attività di controllo vengono espletate sia in concomitanza con la gestione (in quanto parte integrante di essa) che in momenti successivi, ai fini anche della verifica dell'efficacia e affidabilità dei sistemi di gestione e controllo utilizzati.

La regolare esecuzione delle operazioni, conformemente agli obiettivi di una sana gestione finanziaria, che ogni Autorità di gestione dei programmi deve garantire, presuppone una conseguente ed adeguata organizzazione degli uffici coinvolti nelle attività di gestione e controllo.

Il complesso delle norme regolamentari in materia individua tre principali funzioni:

- l'attività di gestione;
- l'attività di controllo contabile-finanziario sulla gestione;
- la verifica dell'efficacia del sistema di gestione e controllo.

Relativamente alle prime due, ogni programma operativo dovrà prevedere tale distinzione di funzioni rinviando al Complemento di programmazione la puntuale definizione, misura per misura, degli uffici responsabili della gestione e di quelli responsabili del controllo contabile-finanziario, in modo da garantire che le attività di gestione e controllo siano separate e svolte con autonomia funzionale.

La verifica dell'efficacia dei sistemi di gestione e controllo dovrà essere affidata ad un ufficio funzionalmente indipendente sia dall'Autorità di gestione sia dall'Autorità di pagamento.

Tale ufficio sarà responsabile dei controlli da effettuarsi in maniera sistematica, nel corso delle gestione ed in ogni caso prima della liquidazione degli interventi, riguardanti almeno il 5% della spesa totale e un campione rappresentativo dei progetti e delle iniziative approvate, riguardanti:

- controlli di progetti di vario tipo e dimensione;
- controlli sulla base del rischio individuato;
- controllo delle concentrazioni di progetti in capo ad un soggetto attuatore;
- controllo dell'applicazione pratica e dell'efficacia dei sistemi di gestione e di controllo;
- controllo della concordanza tra un adeguato numero di registrazioni contabili e i pertinenti documenti giustificativi;
- controllo della rispondenza della natura degli impegni e dei tempi delle spese alle prescrizioni comunitarie e alle caratteristiche fisiche delle schede approvate.

Fatta salva la possibilità di ricorrere ad organismi esterni, tale funzione dovrebbe preferibilmente essere mantenuta all'interno dell'Amministrazione.

Il recepimento del modello organizzativo proposto ed il mantenimento all'interno dell'Amministrazione della funzione di verifica dell'efficacia del sistema di gestione e controllo rappresentano uno dei requisiti per l'accesso alla riserva di premialità.

Il Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato – I.G.R.U.E. - darà indicazione, entro sei mesi dall'approvazione del QCS, alle Autorità di gestione dei programmi per la predisposizione di un'adeguata pista di controllo in grado di:

- rendere agevole l'individuazione di eventuali carenze e rischi nell'esecuzione di azioni e/o progetti;
- verificare la corrispondenza dei dati riepilogativi certificati con le singole registrazioni di spesa e la documentazione giustificativa ai vari livelli (identificazione dei documenti giustificativi, data e metodo di pagamento e disponibilità della documentazione di supporto delle registrazioni contabili ai vari livelli di gestione, informazioni dettagliate sulle spese effettivamente sostenute dai beneficiari finali, per ciascun progetto cofinanziato, compresa la data della registrazione contabile e l'importo di ogni voce di spesa);
- verificare con criteri selettivi, e sulla base di un'analisi dei rischi, le richieste di pagamento e le dichiarazioni di spesa presentate ai vari livelli;
- rendere disponibili, ai vari livelli di gestione, i piani tecnici e finanziari delle azioni e dei documenti di procedura;
- consentire l'individuazione di tutte le autorità che, ai vari livelli, sono tenute alla rendicontazione delle spese, e descrivere le relazioni tra tali autorità;
- prevedere un rendiconto dettagliato delle spese (con un'accurata ripartizione dell'importo, debitamente giustificata, nel caso di voci di spesa che si riferiscono solo in parte alle azioni cofinanziate dai Fondi Strutturali) al livello inferiore, da utilizzare come documentazione di sostegno per le registrazioni contabili a livello superiore.

Il Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato – I.G.R.U.E. – svolge la sua attività di controllo sia in base a quanto previsto dall'articolo 2, comma 1, lettera g, del DPR 28/04/1998, n. 154, sia in base a quanto previsto dall'accordo bilaterale siglato con la Commissione europea.

Detti controlli sono eseguiti, tra l'altro, con le modalità previste dall'articolo 7 del Regolamento CEE 2185/96, fermo restando quanto previsto dalla normativa nazionale in materia di verifiche amministrativo-contabili.

Controlli sull'impiego dei finanziamenti dei Fondi Strutturali potranno essere effettuati:

- dalle Autorità di gestione degli interventi a livello centrale e regionale, sulla base delle rispettive competenze istituzionali e delle attribuzioni di legge;
- dal Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - I.G.R.U.E. sia di propria iniziativa, sia partecipando a quelli disposti dalle Autorità di gestione degli interventi o dalla Commissione europea e dalla Corte dei Conti Europea.
- dalla Commissione Europea e dalla Corte dei Conti Europea;

Esiti dei controlli

A controllo ultimato, viene predisposta una relazione esplicativa del lavoro che si è portato a termine, relazione che rimane agli atti dell'organismo o ufficio che ha effettuato il controllo.

Nel caso si rilevino irregolarità, abusi, o reati di qualunque genere, i funzionari che hanno effettuato il controllo inviano le dovute segnalazioni alle Autorità competenti.

Il Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, I.G.R.U.E., si attiene agli accordi bilaterali con la Commissione europea e alle disposizioni comunitarie e nazionali in materia e provvede all'invio delle schede riguardanti le irregolarità riscontrate al competente Organo di coordinamento presso il Dipartimento per le Politiche Comunitarie.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le Politiche Comunitarie comunica alla Commissione Europea le irregolarità riscontrate, conformemente alla normativa vigente, e la informa delle azioni amministrative e giudiziarie intraprese per il recupero dei fondi perduti.

L'Autorità di gestione dell'intervento, opportunamente ed adeguatamente informata sugli esiti dei controlli, assume, in conformità agli articoli 34, 38 e 39 del Regolamento (CE) n. 1260/1999, le iniziative più idonee a risolvere le problematiche di carattere gestionale e procedurale evidenziate dai controlli effettuati.

6.4.7. Specificità di attuazione dei progetti integrati

A partire dagli elementi identificativi dei progetti integrati, indicati nella sezione 3.10, i complementi di programmazione devono evidenziare i seguenti aspetti:

- identificazione dei contesti territoriali o tematici destinatari prioritari degli interventi dei progetti integrati;
- individuazione degli obiettivi dei progetti integrati;
- indicazione della strategia di intervento;
- procedure di progettazione, approvazione e finanziamento dei progetti integrati e ammontare delle risorse complessive loro destinate;

- modalità e criteri per la selezione dei singoli progetti e dei beneficiari finali;
- identificazione delle misure che, all'interno dei vari Assi, contribuiscono alla realizzazione dei progetti integrati;
- indicazione del soggetto responsabile dei progetti integrati;
- indicazione dei criteri utilizzati per l'individuazione del soggetto interno alla Regione responsabile del coordinamento tra le varie misure del POR coinvolte e della valutazione dei progetti integrati;
- modalità di coordinamento fra i diversi centri di responsabilità all'interno della Regione e con i soggetti locali;
- eventuali procedure per l'attivazione di poteri sostitutivi da parte del soggetto responsabile;
- eventuale modalità di partecipazione del responsabile del progetto al Comitato di Sorveglianza;
- integrazione con gli altri strumenti di pianificazione territoriale secondo modalità coerenti con le leggi n. 112/98 (Legge Bassanini) e n. 142/90 (concernente il coordinamento e l'accelerazione di procedure amministrative);
- eventuale integrazione con gli altri strumenti di promozione dello sviluppo locale (Patti territoriali, ecc.).

La Regione provvede a nominare con apposito atto formale il proprio soggetto interno responsabile del coordinamento di tutte le attività tra i vari responsabili di Misura del POR interessati dal progetto integrato al fine di garantire unicità di azione e intervento per le competenze che restano in capo all'Amministrazione tra cui anche la valutazione ex-ante e in itinere del progetto integrato.

Gli interventi relativi al settore agricolo, forestale, agro-alimentare, di sviluppo rurale e della pesca di competenza del FEOGA e dello SFOP dovranno in ogni caso essere attuati conformemente alle misure del relativo programma operativo regionale dalle autorità regionali designate. I progetti dovranno essere istruiti dalle stesse autorità regionali nel rispetto delle stesse regole definite dalle misure del POR. Nessun sistema separato di istruttoria, monitoraggio e controllo delle singole misure potrà essere attuato.

6.5. Criteri per l'assegnazione della riserva di efficacia ed efficienza

L'assegnazione della riserva comunitaria e nazionale è subordinata alla valutazione della rispondenza dei programmi ai criteri predefiniti, attraverso il confronto in partenariato, sulla base:

- per quanto riguarda la riserva comunitaria del 4%: del raggiungimento dei livelli-soglia stabiliti per ciascuna delle tre categorie della riserva comunitaria (efficacia, gestione, attuazione finanziaria);
- per ciò che concerne la riserva nazionale del 6%: del rispetto dei tre criteri individuati (avanzamento istituzionale, integrazione degli interventi, concentrazione degli interventi) sulla base degli indicatori a tal fine selezionati.

In attuazione di quanto previsto all'art. 44 del Regolamento (CE) n. 1260/1999, la valutazione dell'efficacia ed efficienza dei programmi, propedeutica all'assegnazione della riserva

comunitaria, verrà effettuata, in concertazione con la Commissione, non oltre il 31 dicembre 2003.

L'assegnazione delle relative risorse ai programmi operativi più efficaci ed efficienti sarà effettuata a metà percorso e comunque non oltre il 31 marzo 2004. I suddetti programmi operativi saranno adattati conformemente agli articoli 14 e 15 del Regolamento (CE) n. 1260/1999.

L'attribuzione delle risorse relative alla riserva nazionale del 6% ai programmi positivamente valutati a questo fine sulla base dei criteri e degli indicatori prestabiliti, verrà effettuata per l'intero importo non oltre il 31 dicembre 2002. Le relative risorse verranno poi incluse nei piani finanziari dei rispettivi programmi a partire dal 2004, sulla base di una distribuzione annuale costante per ciascuno degli esercizi riferiti al triennio 2004-2006.

Criteri per l'attribuzione della riserva comunitaria del 4%

Le procedure e le modalità tecniche per l'attribuzione della riserva comunitaria saranno definite sulla base di una proposta dell'Autorità di gestione del QCS elaborata in partenariato con la Commissione europea e presentata nella prima riunione del Comitato di Sorveglianza del QCS.

La proposta sarà finalizzata a premiare:

- a) relativamente all'efficacia:
 - la capacità di rispettare le previsioni in termini di avanzamento fisico dei programmi;
- b) relativamente alla gestione:
 - la capacità dell'autorità di gestione di recepire tempestivamente un modello organizzativo di gestione e controllo efficace e affidabile;
 - l'applicazione di criteri di selezione dei progetti che tengano conto di criteri di efficienza economica, di sostenibilità ambientale e di miglioramento delle pari opportunità;
 - il tempestivo avvio della valutazione intermedia e l'organizzazione dell'attività secondo modalità che assicurino la disponibilità e la qualità del rapporto di valutazione previsto per metà periodo;
 - la realizzazione e la diffusione di analisi ed approfondimento degli aspetti più rilevanti del mercato del lavoro e degli effetti occupazionali degli interventi;
- c) relativamente all'attuazione finanziaria:
 - la capacità di superare le previsioni di spesa, fissate per evitare il disimpegno automatico delle risorse;
 - la capacità delle amministrazioni locali e regionali di selezionare proposte progettuali che offrono elevate opportunità di coinvolgimento del settore privato nel finanziamento e nella gestione degli interventi.

Criteri per l'assegnazione della riserva nazionale del 6%

Le procedure e le modalità tecniche per l'attribuzione della riserva nazionale saranno definiti sulla base di una proposta dell'Autorità di gestione del QCS e presentata nella prima riunione

del Comitato di Sorveglianza del QCS, tenuto conto del "Documento di orientamento" in allegato D al presente QCS.

La proposta sarà finalizzata a premiare:

a) relativamente all'avanzamento istituzionale:

- la capacità delle amministrazioni titolari di programmi di attuare alcuni degli aspetti più importanti del processo di riforma e semplificazione della P.A. e di fare in modo che tali aspetti siano recepiti anche a livello locale;
- la tempestiva attivazione di strutture e procedure amministrative e organizzative che permettano di elevare la qualità delle scelte programmatiche e progettuali e di rendere più efficace l'attuazione dei programmi;
- la capacità delle Regioni di attuare processi di riforma settoriali che permettano di introdurre elementi di competizione nei servizi pubblici e di creare le condizioni conoscitive e programmatiche per indirizzare le scelte di investimento;

b) relativamente all'integrazione:

- la capacità delle Regioni di mettere in atto le condizioni affinché i progetti integrati siano attuati con tempestività, secondo linee guida omogenee per tutte le Regioni;
- la capacità delle Amministrazioni centrali di assicurare la coerenza fra le strategie dei PON e la programmazione a livello regionale, attraverso strumenti di coordinamento degli interventi di interesse comune;

c) relativamente alla concentrazione:

- il programma operativo che concentra, rispetto agli altri programmi, più risorse su un numero limitato di obiettivi.

6.6. Rispetto della normativa comunitaria

Ai sensi dell'art. 12 del Regolamento (CE) n. 1260/1999, le azioni oggetto di un finanziamento dei Fondi Strutturali devono essere conformi alle disposizioni del Trattato e della legislazione comunitaria emanata in virtù dello stesso, nonché alle politiche comunitarie.

Le Autorità di gestione dei programmi sono responsabili del rispetto della normativa comunitaria, come indicato all'art. 34 del Regolamento (CE) n. 1260/1999, e comunicano ai rispettivi Comitati di Sorveglianza almeno una volta l'anno la situazione in termini di rispetto della normativa comunitaria, evidenziando eventuali problemi e proponendo soluzioni.

La verifica del rispetto delle politiche comunitarie riguarda prioritariamente (ma non esclusivamente):

- le regole della concorrenza;
- le gare di appalto;
- la tutela dell'ambiente;
- le pari opportunità;
- le politiche del lavoro;
- le piccole e medie imprese.

Le regole della concorrenza

Il cofinanziamento comunitario di regimi di aiuto di Stato alle imprese è subordinato all'approvazione di detti aiuti da parte della Commissione, in conformità agli articoli 87 e 88 del Trattato.

Tuttavia, gli aiuti che si configurano come aiuti "de minimis" non sono soggetti all'obbligo di notifica e non richiedono pertanto approvazione preventiva.

Per quanto riguarda il settore agricolo e lo sviluppo rurale, gli articoli 51 e 52 del Regolamento (CE) n. 1257/1999 sono d'applicazione. Il riferimento alla programmazione nazionale di cui alla legge 499/99, ed in particolare al Piano agrumicolo nazionale, è pertinente nella misura in cui detta programmazione è conforme alle disposizioni comunitarie in materia di aiuti di Stato.

Le gare di appalto

Le azioni finanziate dai Fondi Strutturali sono attuate nel rispetto della normativa comunitaria in materia di appalti pubblici di lavori, forniture e servizi; le comunicazioni destinate alla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della Comunità Europea e/o sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana e/o sul Bollettino Ufficiale della Regione precisano gli estremi dei progetti per i quali è stato deciso il contributo comunitario.

Le domande di contributo per i Grandi progetti devono indicare l'elenco completo degli appalti già espletati, nonché i verbali relativi. Informazioni aggiornate sono trasmesse alla Commissione nel rapporto annuale di cui all'art 37 del Regolamento (CE) 1260/1999.

La tutela dell'ambiente

Le azioni finanziate dai Fondi Strutturali devono essere coerenti con gli obiettivi di sviluppo sostenibile e di tutela e miglioramento dell'ambiente disposti dal Trattato e concretizzati nel Programma di politica e d'azione dell'Unione europea a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile, nonché con gli impegni assunti dall'Unione nel quadro di accordi internazionali. Le azioni finanziate dai Fondi strutturali devono inoltre rispettare la normativa comunitaria in materia di ambiente.

Nella realizzazione degli interventi, dovrà essere data priorità all'attuazione delle direttive ambientali comunitarie in vigore, e al conseguimento degli obiettivi in esse stabiliti, al fine di colmare i ritardi tuttora esistenti nella loro implementazione.

In riferimento alla direttiva 97/11/CE²⁴ che modifica la direttiva 85/337/CEE²⁵ concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, si rileva che l'atto formale di recepimento non è stato ancora approvato dalle Autorità italiane, nonostante

²⁴ GUCE L 213 del 14.03.1997

²⁵ GUCE L 175 del 5.07.1985

sia ormai trascorso il termine stabilito del 14 marzo 1999. In considerazione dell'importanza di tale norma nel quadro delle azioni finanziate dai Fondi strutturali, si rammenta che a tutti i progetti la cui domanda di autorizzazione è stata sottoposta all'autorità competente dopo il 14 marzo 1999, si applica la direttiva 97/11/CE.

Per quanto riguarda la Direttiva 92/43/CEE "habitat", le autorità italiane hanno notificato la lista dei Siti di Importanza Comunitaria proposti per l'inclusione nella rete NATURA 2000.

Senza pregiudizio delle responsabilità delle autorità di gestione, definite all'articolo 34(1) del Regolamento (CE) 1260/99, per quanto concerne le direttive 92/43/CEE²⁶ "habitat" e 79/409/CEE²⁷ "uccelli selvatici", al fine di prevenire possibili infrazioni, tutti i responsabili degli interventi e delle misure dovranno essere informati sulla localizzazione sul territorio di riferimento (singola regione o Mezzogiorno) dei Siti di Importanza Comunitaria proposti e delle Zone di Protezione Speciale istituite o oggetto della procedura di infrazione n. 1993/2165, nonché delle misure di salvaguardia previste da dette direttive. Tali informazioni saranno fornite dalle Autorità ambientali competenti, di concerto con le Autorità di gestione.

I rapporti annuali di esecuzione di cui all'articolo 37 del Regolamento (CE) n. 1260/1999 dovranno contenere una dettagliata disamina dello stato di implementazione (e del conseguimento degli obiettivi in esse stabiliti) delle principali direttive comunitarie in materia di ambiente correlate con le azioni dei Fondi strutturali.

Le pari opportunità

L'attuazione del principio delle **pari opportunità tra uomini e donne** va affrontata in modo integrato in tutti gli aspetti della strategia di sviluppo. Per selezionare gli interventi, quando possibile, occorre adottare criteri che tengano conto delle considerazioni relative alle pari opportunità. È necessario valutare la possibilità di avviare un'azione adeguata di messa in rete per le autorità responsabili delle pari opportunità al fine di consentire lo scambio di esperienze e la diffusione delle migliori pratiche.

Per la promozione del principio, sarà importante non affidarsi unicamente alle misure di formazione, ma utilizzare tutto il potenziale delle misure ammissibili a disposizione. Particolare attenzione va prestata ai seguenti punti:

- incrementare la presenza femminile all'interno della forza lavoro; sono necessarie anche azioni positive specifiche per innalzare i tassi di occupazione;
- garantire alle donne l'accesso al lavoro attraverso progetti di sviluppo locale e una programmazione negoziata;
- assicurare un'adeguata presenza delle donne nelle iniziative di orientamento, istruzione e formazione;
- migliorare le condizioni di vita e di lavoro delle donne, anche attraverso il potenziamento dei servizi sociali e anche per conciliare vita familiare e professionale;
- migliorare la situazione lavorativa delle donne e promuovere la partecipazione femminile alla creazione di attività socio-economiche.

²⁶ GUCE L 206 del 22.07.1992

²⁷ GUCE L 103 del 25.04.1979

Particolare attenzione dovrà essere inoltre dedicata all'attuazione del principio di pari opportunità sul versante dell'inserimento sia sociale che lavorativo delle persone svantaggiate e degli immigrati.

Le politiche del lavoro

La centralità del tema lavoro all'interno dell'Unione Europea è confermata dall'introduzione nel Trattato di Amsterdam di un nuovo titolo sull'occupazione; inoltre, gli Stati membri hanno deciso, in occasione del Vertice sull'Occupazione tenutosi a Lussemburgo nel novembre 1997, una strategia europea per l'occupazione che si articola in quattro assi principali: occupabilità, imprenditorialità, adattabilità e pari opportunità.

La valutazione dell'impatto occupazionale nel suo complesso sviluppata nel QCS costituirà base di riferimento per i complementi di programmazione; particolare attenzione verrà dedicata, alla verifica del rispetto delle indicazioni comunitarie in tema di occupazione e alla valutazione degli effetti di natura occupazionale delle singole azioni.

Le piccole e medie imprese

Nella realizzazione della valutazione di conformità delle azioni oggetto dei Fondi Strutturali alle politiche comunitarie si considererà con particolare attenzione la partecipazione delle piccole e medie imprese al programma.

ALLEGATI

Allegato A – Indicatori ambientali per la valutazione ambientale strategica

Tematiche ambientali	Indicatori regionalizzati – Fonte	Periodicità
Aria	Emissioni di CO ₂ (stima) – ANPA	annuale
	Emissione totale di gas a effetto serra (stima) – ANPA	annuale
	Produzione e consumo di CFC e di HCFC – ANPA	annuale
	Emissioni di SO ₂ , NO _x , NH ₃ , CO, VOC, Particolato (stima) – ANPA	annuale
Acque e coste	Concentrazioni di azoto, fosforo, nitrico, nitroso e ammoniacale, O ₂ disciolto e clorofilla a per la valutazione dell'indice trofico Trix nelle acque costiere – ANPA/ARPA	annuale
	Percentuali di coste dichiarate balneabili – Min. Sanità	annuale
	Qualità delle acque dolci superficiali – ANPA/ARPA	annuale
	Numero di impianti di trattamento delle acque reflue (capacità, tipologia di trattamento, funzionalità) – ANPA/ARPA	biennale
Suolo	Siti contaminati – Min. Ambiente, ANPA	annuale
	Distribuzione di pesticidi per usi agricoli – ISTAT, ANPA	annuale
	Superficie delle aree a rischio idrogeologico – Min. Ambiente, ANPA	annuale
	Densità di popolazione residente in aree a rischio idrogeologico – ISTAT, Min. Ambiente, ANPA	annuale
Ecosistemi naturali	Superficie totale aree protette – Min. Ambiente	annuale
	Inventario forestale – Corpo Forestale dello Stato, MIPA	annuale
	Superficie forestale colpita da incendi - Corpo Forestale dello Stato	annuale
Rifiuti	Produzione totale e pro capite di rifiuti urbani – ANPA	annuale
	Produzione di rifiuti industriali – ANPA	annuale
	Produzione di rifiuti pericolosi – ANPA	annuale
	Numero di impianti di trattamento/smaltimento dei rifiuti – ANPA	annuale
	Quantità di rifiuti trattati/smaltiti per tipologia di trattamento/smaltimento – ANPA	annuale
	Raccolta differenziata dei rifiuti urbani per frazione (carta, vetro, alluminio, farmaci scaduti, ecc.) – ANPA	annuale
	Quantità di materiali riciclati/recuperati – CONAI/ANPA	annuale
Rischio tecnologico	N° incidenti notificati: Industria e Trasporti - ANPA, Min. Ambiente	annuale
	Impianti a rischio di incidente rilevante (siti “Seveso”) – ANPA, Min. Ambiente	annuale
	Aree a rischio di incidente rilevante – ANPA, Min. Ambiente	annuale
	Piani di disinquinamento o di risanamento – ANPA, Min. Ambiente	annuale
	Popolazione residente in aree a rischio – ISTAT, ANPA, Min. Ambiente	annuale
Ambiente urbano	Emissioni di CO, SO ₂ , NO _x , particolato, metalli pesanti, VOC (stima) – ANPA	annuale
	Qualità dell'aria urbana, concentrazioni di: SO ₂ , NO ₂ , Pb, Benzene, Ozono, particolati, fumo nero, Pm10/Pm2,5, IPA, CO, composti del fluoro – ANPA/ARPA	annuale
	Numero delle stazioni di rilevamento della qualità dell'aria – ANPA	annuale
	Numero di Agende 21 locali adottate – ANPA	annuale

Allegato B – Integrazione degli aspetti ambientali

Le tabelle riportate alle pagine seguenti illustrano l'attività effettuata in relazione alla valutazione dell'incidenza sull'ambiente e all'analisi dell'integrazione degli aspetti ambientali nelle strategie e nelle linee di intervento settoriali, che è stata condotta prioritariamente per gli Assi I, IV, V e VI.

ASSE I – Risorse naturali

Obiettivi specifici	Principali problematiche Incidenza ambientale	Criteri per l'integrazione del principio di sostenibilità	Azioni positive di integrazione del principio di sostenibilità nel PSM	Indicatori
<p>➤ Garantire disponibilità idriche adeguate (quantità, qualità, costi) per la popolazione civile e le attività produttive, in accordo con le priorità definite dalla politica comunitaria in materia di acque, creando le condizioni per aumentare l'efficienza di acquedotti, fognature e depuratori, in un'ottica di tutela della risorsa idrica e di economicità di gestione; favorire un più ampio ingresso di imprese e capitali nel settore e un più esteso ruolo dei meccanismi di mercato; dare compiuta applicazione alla Legge "Galli" e al D.Lgs. 152/99.</p> <p>➤ Migliorare le condizioni di fornitura delle infrastrutture incoraggiando il risparmio, risanamento e riuso della risorsa idrica, introducendo e sviluppando tecnologie appropriate e migliorando le tecniche di gestione del settore. Promuovere la tutela ed il risanamento delle acque marine e salmastre.</p>	<p>Elevati sprechi di risorsa idrica a causa di obsolescenza degli impianti</p> <p>Sovrasfruttamento delle acque sotterranee (con fenomeni di salinizzazione delle falde)</p> <p>Bassa qualità delle acque superficiali e di falda</p> <p>Bassa capacità di trattamento, scarsa qualità delle acque depurate e limitata capacità di riciclo delle acque nei cicli produttivi</p> <p>Elevata artificializzazione del tessuto idrico superficiale</p> <p>Ridotta capacità di integrare la gestione della qualità e della quantità della risorsa idrica</p>	<p>Programmazione e dell'uso idrico per bacini idrografici.</p> <p>Attivazione di sistemi di gestione integrata del ciclo dell'acqua e rafforzamento dei criteri "chi usa paga" e "chi inquina paga"</p> <p>Aumento di efficienza delle infrastrutture esistenti (reti di adduzione, distribuzione e trattamento)</p> <p>Aumento della quota di acque depurate derivanti dai consumi civili e dai cicli produttivi anche ai fini del riutilizzo</p>	<p>Sostegno organizzativo e finanziario alle autorità preposte alla programmazione e gestione del ciclo delle acque</p> <p>Realizzazione e implementazione di programmi e di sistemi di monitoraggio sulla qualità e sulla disponibilità di risorse idriche</p> <p>Impulso all'industrializzazione del settore e all'efficienza nell'erogazione del servizio.</p> <p>Introduzione di requisiti di attuazione degli interventi e di criteri di premialità a sostegno della gestione integrata del ciclo delle acque e dei criteri "chi usa paga" e "chi inquina paga"</p> <p>Completamento degli schemi idrici, razionalizzazione ed ottimizzazione dell'uso della risorsa</p> <p>Impulso all'innovazione tecnologica nelle imprese del settore</p> <p>Realizzazione di nuovi interventi previa valutazione di impatto ambientale e/o con prescrizioni per la mitigazione di impatto</p>	<p>Depuratori funzionanti / totale depuratori</p> <p>Acque reflue trattate e riutilizzate / totale acque reflue trattate</p> <p>Volume fatturato su volume immesso di risorse idriche</p> <p>Km di coste balneabili / Km di coste totali</p> <p>Numero di Piani di Ambito approvati / totale ATO</p> <p>Numero di gestori scelti / totale ATO</p> <p>Grado di copertura del sistema depurativo</p> <p>Qualità delle acque dolci superficiali</p> <p>Concentrazioni di azoto, fosforo, nitrico, nitroso e ammoniacale, O₂ disciolto e clorofilla <i>a</i> per la valutazione dell'indice trofico Trix nelle acque costiere</p>

Obiettivi specifici	Principali problematiche Incidenza ambientale	Criteri per l'integrazione del principio di sostenibilità	Azioni positive di integrazione del principio di sostenibilità nel PSM	Indicatori
<p>➤ Migliorare il sistema di gestione dei rifiuti, promuovendo la raccolta differenziata, il riciclaggio, il recupero, nonché elevando la sicurezza dei siti per lo smaltimento e favorendo lo sviluppo di un efficiente sistema di imprese; dare attuazione alle normative di settore attraverso la pianificazione integrata della gestione dei rifiuti su scala di Ambiti territoriali ottimali.</p> <p>➤ Promuovere la riduzione della quantità e della pericolosità dei rifiuti prodotti, anche mediante campagne informative, favorendo il riutilizzo, il riciclaggio e il recupero e introducendo innovazioni di processo nei sistemi di gestione dei rifiuti.</p>	<p>Sottodimensionamento e arretratezza degli impianti e dei sistemi di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti.</p> <p>Ritardi nella definizione e implementazione dei Piani di gestione dei rifiuti.</p> <p>Presenza diffusa di discariche abusive, o comunque non a norma, di rifiuti urbani e di rifiuti pericolosi, con gravi infiltrazioni criminali nei sistemi di gestione dei rifiuti</p>	<p>Adeguatezza del controllo del territorio, contrasto allo smaltimento abusivo.</p> <p>Incremento del riutilizzo o riciclaggio dei rifiuti.</p> <p>Sicurezza nello stoccaggio, nel trattamento, nello smaltimento dei rifiuti.</p> <p>Applicazione del principio "chi inquina paga"</p>	<p>Sostegno allo sviluppo delle strutture pubbliche deputate al monitoraggio e al controllo (ANPA, ARPA).</p> <p>Sostegno alle amministrazioni locali per l'attivazione degli Ambiti Territoriali Ottimali e della gestione integrata dei rifiuti.</p> <p>Sostegno allo sviluppo dell'offerta di riciclaggio/ recupero per le frazioni raccolte separatamente</p> <p>Realizzazione di infrastrutture per la sicurezza del territorio e per la riorganizzazione dei sistemi di stoccaggio e trasporto delle merci pericolose.</p>	<p>Rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata / rifiuti urbani totali</p> <p>Rifiuti industriali avviati a impianti di trattamento e smaltimento dedicati / totale rifiuti industriali prodotti</p> <p>Popolazione interessata da ATO costituiti e con servizio di gestione assegnato (ai sensi dell'art. 23 DL 22/97) / popolazione totale</p> <p>Numero di discariche di piccole dimensioni a servizio di un solo comune (o che smaltiscono meno di 10.000 t/anno) / numero totale delle discariche</p>

Obiettivi specifici	Principali problematiche Incidenza ambientale	Criteri per l'integrazione del principio di sostenibilità	Azioni positive di integrazione del principio di sostenibilità nel PSM	Indicatori
<p>➤ Migliorare il livello di competitività territoriale garantendo un adeguato livello di sicurezza "fisica" delle funzioni insediativa, produttiva, turistica e infrastrutturale esistente, attraverso la realizzazione della pianificazione di bacino, di un sistema di governo e presidio idrogeologico diffuso ed efficiente, e di una pianificazione territoriale compatibile con la tutela delle risorse naturali.</p> <p>➤ Perseguire il recupero delle funzioni idrogeologiche dei sistemi naturali, forestali e delle aree agricole, a scala di bacino, anche attraverso l'individuazione di fasce fluviali, promuovendo la manutenzione programmata del suolo e ricercando condizioni di equilibrio tra ambienti fluviali ed ambienti urbani.</p> <p>➤ Accrescere la sicurezza attraverso la previsione e prevenzione degli eventi calamitosi nelle aree soggette a rischio idrogeologico incombente ed elevato (con prioritaria attenzione per i centri urbani, le infrastrutture e le aree produttive) e nelle aree soggette a rischio sismico.</p> <p>➤ Risanare le aree contaminate rendendole disponibili a nuovi utilizzi economici, residenziali o naturalistici, e migliorare le conoscenze, le tecnologie, le capacità di intervento dei soggetti pubblici e privati, nonché la capacità di valutazione e controllo della Pubblica Amministrazione per la bonifica dei siti inquinati.</p> <p>➤ Sviluppare sistemi di monitoraggio e prevenzione dell'inquinamento.</p>	<p>Elevato rischio idraulico e idrogeologico</p> <p>Elevato rischio sismico</p> <p>Diffusi processi di degrado del suolo causati da attività agricole e industriali non sostenibili</p> <p>Diffusi inquinamenti causati da accumuli abusivi di rifiuti pericolosi</p> <p>Diffusi fenomeni di abusivismo edilizio in aree a rischio e commessa carenza di urbanizzazione primaria</p> <p>Elevati squilibri nella distribuzione della popolazione residente e della popolazione fluttuante (turismo)</p> <p>Alterazioni morfologiche e del deflusso dei corsi d'acqua a causa di interventi di regimazione delle acque (briglie, canalizzazioni, argini)</p> <p>Carenza diffusa di manutenzione ordinaria del territorio</p> <p>Presenza diffusa di aree contaminate da rifiuti urbani e da rifiuti pericolosi</p>	<p>Rafforzamento degli strumenti di pianificazione del territorio e del coordinamento delle politiche di difesa del suolo con le politiche settoriali</p> <p>Rafforzamento dell'approccio preventivo nella programmazione degli interventi e riduzione della pressione delle attività antropiche</p> <p>Diffusione delle tecniche di rinaturalizzazione e tutela degli habitat naturali</p> <p>Risanamento dei siti e delle aree contaminate</p> <p>Applicazione del principio "chi inquina paga"</p>	<p>Sostegno organizzativo e finanziario alle autorità preposte alla programmazione e gestione dei bacini idrografici</p> <p>Sostegno al coordinamento delle politiche di difesa del suolo con le politiche settoriali</p> <p>Interventi integrati di conservazione dei suoli soggetti ad erosione e di suoli abbandonati e/o dismessi</p> <p>Interventi per la protezione, la messa in sicurezza e il consolidamento di centri abitati a partire dagli edifici pubblici e di interesse pubblico</p> <p>Interventi di rinaturalizzazione e recupero delle funzioni dei sistemi fluviali</p> <p>Programmi informativi per la diffusione di conoscenze e tecniche di intervento (manutenzione e rinaturalizzazione) presso le istituzioni competenti</p> <p>Potenziamento dei sistemi informativi e di monitoraggio sullo stato dei suoli e sui rischi</p> <p>Sostegno allo sviluppo delle strutture pubbliche deputate al monitoraggio e al controllo (ANPA, ARPA).</p> <p>Censimento dei siti contaminati, redazione di progetti di bonifica, realizzazione di interventi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale nel rispetto del principio "chi inquina paga"</p>	<p>Numero di Autorità di Bacino insediate e operanti</p> <p>Numero di Piani di bacino</p> <p>Numero di Piani di tutela delle acque</p> <p>Densità di popolazione residente in aree a rischio idrogeologico</p> <p>Popolazione residente in aree a rischio idrogeologico e sismico posta in sicurezza</p> <p>Estensione delle fasce fluviali oggetto di rinaturalizzazione</p> <p>Censimento dei siti contaminati e identificazione delle priorità di intervento</p> <p>Aree contaminate coperte da progetti di bonifica / totale aree contaminate</p> <p>Aree contaminate in cui è avviata la bonifica / totale aree contaminate coperte da progetto di bonifica.</p>

Obiettivi specifici	Principali problematiche Incidenza ambientale	Criteri per l'integrazione del principio di sostenibilità	Azioni positive di integrazione del principio di sostenibilità nel PSM	Indicatori
<p>➤ Negli ambiti marginali con sottoutilizzazione delle risorse: migliorare la qualità del patrimonio naturalistico e culturale, riducendone il degrado/abbandono ed accrescendone l'integrazione con le comunità locali in un'ottica di tutela, sviluppo compatibile, migliore fruizione e sviluppo di attività commesse, come fattore di mobilitazione e stimolo allo sviluppo locale.</p> <p>➤ Negli ambiti con sovrutilizzo delle risorse: recuperare gli ambiti compromessi a seguito di usi impropri e conflittuali; regolare gli usi e la pressione sulle risorse (anche attraverso sistemi di certificazione dell'equilibrio nell'uso delle risorse stesse); accrescere l'offerta di beni e servizi finalizzati alla qualità ambientale ed alla corretta fruizione ambientale delle risorse, in un'ottica di promozione dello sviluppo.</p> <p>➤ In generale: promuovere la capacità della Pubblica amministrazione di intervenire per la conservazione e lo sviluppo; promuovere la rete ecologica come infrastruttura di sostegno dello sviluppo compatibile e come sistema di offerta di beni, risorse e valori.</p>	<p>Difficoltà nell'assicurare la conservazione e l'arricchimento della flora, della fauna, degli habitat; la conservazione dei paesaggi; la tutela e la manutenzione e del patrimonio storico e culturale; una soddisfacente fruizione - all'interno di parchi naturali, riserve, zone di protezione, e altri ambiti a elevata biodiversità.</p> <p>Particolare acuirsi di tali difficoltà in due tipi di contesti territoriali:</p> <p>aree marginali o in declino, arretrate, soggette a spopolamento;</p> <p>aree soggette a forti pressioni insediative (zone perurbane, zone costiere)</p>	<p>Adeguate attenzione alla conservazione degli ecosistemi, alla protezione delle specie minacciate, alla tutela della biodiversità, nella pianificazione del territorio e nella elaborazione di piani di sviluppo locale.</p> <p>Attivazione di efficienti sistemi di gestione e manutenzione, e di ripristino degli ambienti e dei beni in condizioni di degrado.</p> <p>Sensibilizzazione e coinvolgimento delle comunità locali nelle azioni di conservazione e corretta gestione del patrimonio naturale e culturale.</p> <p>Incremento delle opportunità educative, di ricreazione, di ricerca.</p>	<p>Sostegno alle capacità di programmazione e progettazione delle autorità locali.</p> <p>Realizzazione di progetti integrati di tutela, ripristino, e valorizzazione delle risorse.</p> <p>Sviluppo di capacità professionali e promozione di nuova imprenditorialità, nel campo dell'organizzazione della fruizione, del turismo verde, dell'educazione ambientale.</p> <p>Nelle aree marginali, integrazione della politica di conservazione con le politiche di salvaguardia, riattivazione, diversificazione di attività agricole tradizionali, e di valorizzazione delle tipicità locali.</p> <p>Nelle aree soggette a forti pressioni antropiche, contenimento degli impatti, riequilibrio degli usi, impulso ad attività di fruizione ambientale, ricreative e di tempo libero, sensibilizzazione e promozione della qualità ambientale.</p> <p>Realizzazione di reti di promozione dell'offerta di fruizione ambientale, con coordinamento delle azioni di informazione, divulgazione e commercializzazione dei beni e dei servizi</p>	<p>Superficie totale di aree protette</p> <p>Numero di Piani pluriennali di sviluppo dei parchi (ai sensi delle leggi 39/4/91 e 42/6/98).</p> <p>Superficie forestale percorsa dal fuoco/ superficie forestale totale</p>

Obiettivi specifici	Principali problematiche Incidenza ambientale	Criteri per l'integrazione del principio di sostenibilità	Azioni positive di integrazione del principio di sostenibilità nel PSM	Indicatori
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Stimolare l'impiego di fonti rinnovabili; promuovere il risparmio energetico e il miglioramento dell'efficienza gestionale. ➤ Disporre di un'adeguata base informativa sullo stato dell'ambiente, sui fattori che esercitano pressione sulle risorse e sulla diffusione e funzionalità delle infrastrutture nei settori del ciclo integrato dell'acqua e dei rifiuti. 	<p>Inquinamento atmosferico associato alla produzione di energia termoelettrica, e al consumo di energia in generale.</p> <p>Modesto sviluppo delle fonti rinnovabili di energia.</p>	<p>Riduzione del ricorso a fonti energetiche non rinnovabili, e parallelo sviluppo dell'impiego delle fonti rinnovabili (eolico, fotovoltaico, biomassa, geotermico).</p> <p>Risparmio energetico.</p> <p>Efficienza energetica</p> <p>Controllo e riduzione delle emissioni in atmosfera di gas a effetto serra e dannose per la fascia di ozono.</p> <p>Contenimento dell'impatto ambientale delle reti di distribuzione</p>	<p>Sviluppo dell'utilizzo di fonti energetiche rinnovabili (eolico, fotovoltaico, biomassa, geotermico).</p> <p>Completamento della rete di distribuzione del gas, con l'intento di incrementare l'uso del metano come fonte energetica pulita.</p> <p>Miglioramento della distribuzione di energia elettrica in favore del sistema produttivo, con riduzione dell'impatto ambientale e delle perdite di energia.</p>	<p>Emissioni di anidride carbonica</p> <p>Energia prodotta da fonti rinnovabili</p>

ASSE IV – Sistemi locali di sviluppo

Obiettivi specifici	Principali problematiche Incidenza ambientale	Criteri per l'integrazione del principio di sostenibilità	Azioni positive di integrazione del principio di sostenibilità nel PSM	Indicatori
<p>➤ Migliorare la dotazione e la funzionalità delle infrastrutture per la localizzazione e la logistica delle imprese e delle infrastrutture di servizio e supporto per la forza lavoro, in particolare per il lavoro femminile.</p> <p>➤ Potenziare il ruolo dei mercati finanziari e degli operatori finanziari: migliorare il coordinamento del sistema degli incentivi, l'informazione e l'assistenza tecnica alle imprese; sviluppare pacchetti integrati di agevolazione (PIA) per il contestuale finanziamento di investimenti, sviluppo pre-competitivo e innovazione tecnologica dal punto di vista produttivo e ambientale.</p> <p>➤ Migliorare la qualificazione degli operatori, anche attraverso il sistema di formazione, con particolare riguardo alle tematiche ambientali.</p>	<p>Scarsa offerta di infrastrutture, servizi, competenze per la promozione dell'efficienza ambientale dei cicli produttivi delle imprese, in particolare di piccola dimensione</p> <p>Un non adeguato sistema di formazione di nuove figure professionali in ambito ambientale</p>	<p>Ricorso a tecnologie più rispettose dell'ambiente</p> <p>Ottimizzazione della formazione professionale nel settore ambientale</p>	<p>Interventi diretti di infrastrutturazione ambientale sul territorio</p> <p>Integrazione di programmi ambientali nella formazione professionale e tramite lo sviluppo di reti nell'ambito di settori e raggruppamenti economici.</p>	<p>Numero aziende certificate ISO 14001 e EMAS</p>

Obiettivi specifici	Principali problematiche Incidenza ambientale	Criteri per l'integrazione del principio di sostenibilità	Azioni positive di integrazione del principio di sostenibilità nel PSM	Indicatori
<p>➤ Favorire lo sviluppo, l'aumento di competitività e di produttività, di iniziative imprenditoriali nei settori già presenti che hanno dimostrato buone capacità di sviluppo (anche agendo sul completamento e irrobustimento di filiere e distretti e sulle attività produttive connesse con l'uso di risorse naturali e culturali locali), favorendo la promozione delle migliori tecnologie disponibili dal punto di vista ambientale, degli schemi EMAS ed Ecobabel, di innovazioni di processo/prodotto, prevenendo la formazione, riducendo le quantità e la pericolosità dei rifiuti generati dal ciclo produttivo nonché la possibilità di riutilizzo, riciclaggio e di recupero dei prodotti.</p> <p>➤ Favorire la nascita e la localizzazione di nuove attività e nuove imprese, specie in iniziative che assicurino buone prospettive di crescita e di integrazione con il territorio e l'ambiente, in un'ottica di valorizzazione dei cluster e delle filiere produttive, anche attraverso attività di animazione permanente.</p>	<p>Elevata produzione di emissioni e rifiuti derivanti dai cicli produttivi.</p> <p>Presenza di aree a forte concentrazione industriale e ad alto rischio ambientale.</p> <p>Ridotta capacità di riciclo e recupero di materie prime e semilavorati nei cicli produttivi.</p> <p>Scarsa offerta di infrastrutture, servizi, competenze per la promozione dell'efficienza ambientale dei cicli produttivi delle imprese, in particolare di piccola dimensione.</p>	<p>Controllo e riduzione delle emissioni dei gas a effetto serra e dannose per la fascia di ozono.</p> <p>Ricorso a tecnologie più rispettose dell'ambiente.</p> <p>Riduzione dei rifiuti prodotti dai cicli produttivi (innovazioni di processo)</p> <p>Sviluppo di sistemi di progettazione innovativi volti alla minimizzazione della produzione di rifiuti (innovazioni di prodotto/processo)</p> <p>Rafforzamento delle attività di riciclaggio di materie prime e seconde dei cicli produttivi.</p>	<p>Miglioramento della compatibilità ambientale del sistema industriale sotto il profilo dell'efficienza ambientale dei processi (minimizzazione dei rifiuti e della loro pericolosità, riduzione delle emissioni dei rilasci, trattamento e recupero dei rifiuti), e dell'implementazione di sistemi di gestione ambientale.</p> <p>Promozione e realizzazione di campagne informative mirate all'adeguamento dei processi produttivi e certificazione.</p> <p>Impulso alla diffusione della certificazione ambientale.</p> <p>Sostegno allo sviluppo di servizi ambientali (smaltimento e recupero, controllo, auditing, assistenza alla diffusione di tecnologie pulite) per le piccole e medie imprese.</p>	<p>Produzione di rifiuti industriale per addetto</p> <p>Emissioni di CO2</p> <p>Emissioni di gas a effetto serra</p> <p>Emissioni di Co, Voc, Nox</p> <p>Produzione e consumo di CFC e HCFC</p> <p>Numero di aziende certificate ISO 14001 e EMAS</p>

Obiettivi specifici	Principali problematiche <i>Incidenza ambientale</i>	Criteri per l'integrazione del principio di <i>sostenibilità</i>	Azioni positive di integrazione del principio di <i>sostenibilità nel PSM</i>	Indicatori
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Industria: Sostenere le imprese in modo organico e articolato, rispondendo ai loro bisogni reali, con particolare riguardo all'innovazione tecnologica, all'accesso al credito, alla compatibilità ambientale, all'Information technology, alla formazione professionale ➤ Servizi: Favorire la creazione e il rafforzamento dei servizi alle imprese ed in particolare la loro connessione all'interno di logiche di filiera, focalizzando gli interventi sul lato della domanda (anche al fine di ridurre il potenziale inquinante, il quantitativo di rifiuti da smaltire, l'uso delle risorse naturali). 				

Obiettivi specifici	Principali problematiche Incidenza ambientale	Criteri per l'integrazione del principio di sostenibilità	Azioni positive di integrazione del principio di sostenibilità nel PSM	Indicatori
<p>Accrescere e qualificare le presenze turistiche nel Mezzogiorno (attraverso azioni di marketing dei sistemi turistici, rafforzando gli strumenti di pianificazione territoriale in un'ottica di sostenibilità ambientale e diversificazione produttiva).</p> <p>➤ Accrescere l'articolazione, l'efficienza e la compatibilità ambientale delle imprese turistiche (attraverso la promozione dell'innovazione di prodotto, di processo ed organizzativa, nonché agendo sulle condizioni di base, disponibilità di infrastrutture, quali reti di approdi, servizi, tecnologie, informazione del territorio); accrescere l'integrazione produttiva del sistema del turismo in un'ottica di filiera (anche al fine di ridurre il quantitativo di rifiuti da smaltire, l'uso delle risorse naturali e il potenziale inquinante); favorire la crescita di nuove realtà produttive locali, intorno alla valorizzazione innovativa di risorse e prodotti turistici tradizionali ed al recupero di identità e culture locali; nonché la diversificazione e la destagionalizzazione di prodotti turistici maturi in aree già sviluppate.</p>	<p>Diffusa presenza di seconde case abusive soprattutto lungo le coste, con alterazione della morfologia originaria, danno agli ecosistemi, distruzione del paesaggio</p> <p>Inquinamento marino dovuto ad assenza o carenza di adeguati impianti di collettamento e depurazione</p> <p>Elevati squilibri nella distribuzione territoriale dei flussi turistici ed elevata stagionalità delle presenze</p> <p>Carenza o assenza di adeguata pianificazione dei nuovi insediamenti turistici.</p>	<p>Contenimento del consumo di suolo nell'ampliamento dell'offerta ricettiva, privilegiando il recupero e la valorizzazione di edifici e strutture esistenti.</p> <p>Adeguata considerazione delle capacità di carico del territorio e delle caratteristiche paesaggistiche nel pianificare e organizzare la nuova offerta turistica e nel riqualificare l'esistente.</p> <p>Destagionalizzazione dei flussi turistici</p>	<p>Sostegno al processo di pianificazione per uno sviluppo sostenibile del settore turistico</p> <p>Sostegno alla promozione di aree di interesse ambientale e culturale</p> <p>Assistenza alle imprese turistiche nell'introduzione di innovazioni che riducano l'impatto ambientale e il consumo energetico</p>	

Obiettivi specifici	Principali problematiche Incidenza ambientale	Criteri per l'integrazione del principio di sostenibilità	Azioni positive di integrazione del principio di sostenibilità nel PSM	Indicatori
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Migliorare la competitività dei sistemi agricoli ed agroindustriali in un contesto di filiera. ➤ Sostenere lo sviluppo dei territori rurali e valorizzare le risorse agricole, forestali, ambientali e storico-culturali. ➤ Rafforzare la competitività dei sistemi locali della pesca in un'ottica di sviluppo sostenibile, valorizzando in particolare la produzione ittica di allevamento in acqua marina, salmastra e dolce (anche attraverso attività di riconversione degli addetti al settore, con il sostegno della ricerca, di struttura di servizio e di assistenza). Prevenire i danni derivanti da uno sfruttamento non equilibrato delle risorse biologiche. Ridurre il differenziale socioeconomico nel settore della pesca. 	<p>Elevato rilascio di sostanze chimiche e nutrienti nel terreno e nelle falde (pesticidi, composti organici persistenti)</p> <p>Riduzione di contenuto organico e di fertilità dei suoli, con conseguenti fenomeni di inardimento.</p> <p>Fenomeni di abbandono di forme colturali che costituiscono un elemento di presidio del territorio, con conseguente accentuazione dei fenomeni di dissesto idrogeologico.</p>	<p>Diffusione di pratiche colturali a basso impatto e promozione dell'agricoltura biologica</p> <p>Prevenzione dei fenomeni di desertificazione connessi a un eccesso di sfruttamento del suolo</p>	<p>Riqualificazione degli operatori del comparto agricoltura al fine di introdurre e di diffondere tecniche di coltivazione a basso impatto ambientale; pratiche agricole funzionali o compatibili con la difesa del suolo e interventi di integrazione della funzionalità dei sistemi naturali.</p> <p>Sostegno della silvicoltura da reddito e della forestazione a scopo di protezione ambientale e idrogeologica.</p> <p>Sostegno alle attività produttive agricole compatibili con il recupero della funzionalità idrogeologica;</p> <p>Limitazione dell'impiego di melie in agricoltura.</p> <p>Recupero e riattivazione di sistemi agricoli tradizionali</p> <p>Riqualificazione degli addetti del settore della pesca, anche al fine di garantire il rispetto degli ecosistemi marini e un uso sostenibile delle specie marine.</p> <p>Sostegno alla innovazione dei sistemi di pesca locali, a scopo di difesa degli ecosistemi marini.</p>	<p>Distribuzione di pesticidi per usi agricoli</p> <p>Etari di superficie ad agricoltura biologica e in conversione.</p> <p>Superficie agro-pastorale per fascia altimetrica</p> <p>Superficie adibita ad agricoltura intensiva</p> <p>Cattura di pesce, per specie.</p>

Obiettivi specifici	Principali problematiche Incidenza ambientale	Criteri per l'integrazione del principio di sostenibilità	Azioni positive di integrazione del principio di sostenibilità nel PSM	Indicatori
<p>➤ Aumentare la fruizione dello spazio urbano da parte dei cittadini, sia per l'accrescimento della competitività dei sistemi urbani sia per il rafforzamento della coesione sociale. Migliorare il sistema della mobilità interna ed esterna ai centri urbani riducendo la congestione, l'inquinamento acustico e l'inquinamento atmosferico. Migliorare la qualità della vita nelle aree urbane, in particolare nelle aree periferiche e in quelle dismesse con particolare attenzione ai bisogni dell'infanzia, all'integrazione sociale e alla lotta alla marginalità.</p> <p>➤ Riquilibrare, rinnovare e riqualificare il tessuto edilizio urbano, nel rispetto delle tradizioni culturali e storiche con particolare attenzione al recupero dei centri storici e dei centri minori.</p> <p>➤ Rafforzare le potenzialità dei centri urbani, in realzione alle loro dimensioni metropolitane o di centro medio-piccolo, come luogo di attrazione di funzioni e servizi specializzati o come luogo di connessione e di servizio per i processi di sviluppo del territorio, avendo presente le caratteristiche e le potenzialità specifiche di ciascuna città nel proprio contesto regionale.</p>	<p>Difficoltà nell'assicurare un'adeguata ed equa offerta di servizi a tutti i cittadini, in particolare nei centri di minore dimensione e nelle periferie urbane.</p> <p>Livelli insoddisfacenti di salubrità ambientale, qualità della vita, sicurezza, nelle aree urbane sorte abusivamente o cresciute in modo disordinato e carenti o prive di infrastrutturazione.</p> <p>Inquinamento atmosferico e acustico</p> <p>Elevata presenza di aree dismesse non utilizzate, e per contro forte crescita del consumo di suolo pur in presenza di bassa dinamica demografica.</p> <p>Degrado urbanistico e edilizio nei centri storici.</p> <p>Congestione da eccesso di traffico privato.</p>	<p>Adegguata diffusione dell'offerta di servizi ai cittadini e alle famiglie.</p> <p>Riduzione dell'inquinamento idrico e da rifiuti, acustico e atmosferico.</p> <p>Miglioramento dei paesaggi urbani.</p> <p>Ampliamento della disponibilità di zone pedonalizzate e di spazi verdi attrezzati per la fruizione del pubblico, attività ricreative, sportive, educative, culturali.</p> <p>Conservazione e mantenimento del patrimonio storico e culturale, recupero e riadattamento degli edifici.</p> <p>Mantenimento della compattezza dei centri storici e della loro capacità di favorire contatti e rapporti tra gli abitanti</p> <p>Sviluppo di modelli di trasporto urbano che riducano il ricorso al mezzo privato</p>	<p>Migliore articolazione delle funzioni urbane e distribuzione dei servizi sul territorio, con ampliamento della gamma e della qualità dell'offerta nei piccoli centri.</p> <p>Riqualificazione delle periferie urbane e infrastrutturazione dei grandi insediamenti residenziali abusivi ormai consolidati.</p> <p>Recupero del patrimonio edilizio storico a condizioni di maggiore salubrità ed efficienza energetica.</p> <p>Rilancio e rivitalizzazione dell'identità urbanistica e culturale dei centri storici.</p> <p>Razionalizzazione della rete urbana dei trasporti, rafforzamento del trasporto pubblico.</p> <p>Creazione di aree pedonali, piste ciclabili, spazi verdi.</p> <p>Sostegno alla realizzazione di Agende 21 locali per lo sviluppo sostenibile e la qualità dell'ambiente urbano</p>	<p>Quota di persone che usano l'autobus</p> <p>Quota di popolazione che esercita pratica sportiva in modo continuativo o saltuario</p> <p>Grado di soddisfazione sull'accessibilità ai servizi (numero di persone che dichiarano difficoltà nell'accesso ai servizi)</p> <p>Numero di Comuni che hanno adottato il Piano Urbano dei Trasporti / numero di Comuni obbligati</p> <p>Posti - km su bus, tram, metro / popolazione</p> <p>Viaggiatori - km su bus, tram, metro / posti - km sui comuni capoluogo di provincia</p> <p>Qualità dell'aria urbana, concentrazione di: SO₂, NO₂, Pb, Benzene, Ozono, Particolati, fumo nero, Pm10/Pm 2,5, Ipa, CO, composti del fluoro</p>

Asse VI – Reti e nodi di servizio

Obiettivi specifici	Principali problematiche Incidenza ambientale	Criteri per l'integrazione del principio di sostenibilità	Azioni positive di integrazione del principio di sostenibilità nel PSM	Indicatori
<p>➤ Rafforzare i collegamenti di nodi e terminali a livello locale con le reti nazionali, al fine di agevolare i flussi di merci, risorse finanziarie e capitale umano da e verso il Mezzogiorno (con particolare attenzione, soprattutto al settore delle merci, al legame fra dotazione e articolazione delle infrastrutture – reti e nodi - e qualità e articolazione dei servizi erogabili), nel rispetto degli standard di sicurezza e in materia di inquinamento atmosferico e acustico, degli obiettivi di riduzione delle emissioni di anidride carbonica (accordi di Kyoto) e di minimizzazione degli impatti sulle aree naturali e sul paesaggio.</p> <p>➤ Rafforzare e migliorare l'interconnessione delle reti a livello locale, elevando la qualità dei servizi, aumentando l'utilizzo delle strutture trasportistiche esistenti, generando effetti benefici per le famiglie e le imprese, in modo soprattutto da soddisfare la domanda proveniente dalle attività economiche.</p> <p>➤ Realizzare e adeguare i collegamenti dei nodi alle reti nazionali e internazionali (collegamenti delle città con gli aeroporti, collegamento di aree in fase di forte sviluppo e le città capoluogo con la rete ferroviaria nazionale), nel rispetto degli obiettivi di riduzione delle emissioni e dei criteri di minimizzazione degli impatti ambientali.</p>	<p>Forte aumento del volume di emissioni di CO₂, gas serra e di inquinanti acidificanti dovute al continuo incremento del trasporto su strada, in particolare del traffico merci.</p> <p>Crescita dell'inquinamento acustico da attività aeroportuali, da traffico veicolare e ferroviario concentrato in particolare nelle aree metropolitane e nei bacini produttivi ad esse adiacenti.</p> <p>Alta vulnerabilità di alcune aree del Mezzogiorno al rischio di incidente in base alla "Diretiva Seveso" (in particolare per quanto riguarda il trasporto e alla movimentazione delle sostanze pericolose).</p> <p>Costi umani e sociali elevati e crescenti dovuti all'incremento degli incidenti e della mortalità stradale</p> <p>Frazionamento diffuso, consumo del territorio e impatto sui beni paesaggistici di pregio</p>	<p>Riequilibrio delle modalità di trasporto nelle connessioni tra reti locali e globali a favore del traffico marittimo e del cabotaggio e contestuale rafforzamento dei sistemi di prevenzione degli incidenti in mare o degli attecchimenti illeciti (scarichi di rifiuti da navi o incidenti)</p> <p>Riequilibrio modale, intermodalità ed incremento della qualità del servizio a livello locale per favorire l'uso dei mezzi di trasporto collettivo</p> <p>Ottimizzazione dell'uso delle infrastrutture esistenti e sviluppo della logistica</p> <p>Promozione di standard di sicurezza e ambientali più elevati ed adeguamento a questi ultimi dell'infrastruttura esistente.</p> <p>Promozione della società dell'informazione e in particolare del tele-lavoro e dell'uso della video-conferenza</p> <p>Rafforzamento dei metodi di programmazione dei trasporti in grado di assicurare la validazione delle alternative possibili dal punto di vista della sostenibilità ambientale (grado di reversibilità delle scelte, risparmio e tutela del territorio)</p> <p>Diffusione di tecniche di progettazione in grado di tenere in adeguata considerazione gli impatti ambientali.</p>	<p>Potenziamento della rete ferroviaria a lunga percorrenza e delle connessioni con i sistemi locali di trasporto</p> <p>Sviluppo del cabotaggio concorrenziale</p> <p>Sostegno alla realizzazione di piattaforme logistiche</p> <p>Adeguamento delle reti viarie, autostradali e ferroviarie a più elevati standard di sicurezza e di programmi di comunicazione, controllo del traffico per la prevenzione degli incidenti e la salvaguardia delle risorse marine (G.M.D.S.S e V.T.S)</p> <p>Sostegno e diffusione delle reti tele-matiche. Realizzazione della Rete unitaria della P.A. per favorire il decentramento dei servizi.</p> <p>Adeguamento delle infrastrutture dei trasporti agli standard in materia di inquinamento acustico</p> <p>Introduzione di criteri di attuazione che prevedono l'integrazione del principio di sostenibilità ambientale nelle scelte di programmazione e progettuali</p>	<p>Tonnellate di merci in ingresso ed in uscita su strada per 100 abitanti</p> <p>Tonnellate di merci imbarcate e sbarcate in navigazione di cabotaggio per 100 abitanti</p> <p>Tonnellate di merci in ingresso ed in uscita per ferrovia per 100 abitanti</p> <p>Contributo alla riduzione nazionale di 4 milioni di tonnellate di CO₂ rispetto al 1990 nel settore dei trasporti deliberato dal CIPF nel novembre 1998 per il conseguimento degli obiettivi di Kyoto al 2006</p> <p>Emissioni di CO₂, CO, NOx, particolato, metalli pesanti, VOC</p> <p>Qualità dell'aria urbana: concentrazioni di SO₂, NO₂, PB, Benzene, Ozono, Particolati PM10/PM2.5, IPA, CO, composti del fluoro.</p>

Obiettivi specifici	Principali problematiche Incidenza ambientale	Criteri per l'integrazione del principio di sostenibilità	Azioni positive di integrazione del principio di sostenibilità nel PSM	Indicatori
<p>➤ Perseguire il riequilibrio modale sia sul versante urbano e metropolitano (infrastrutture per il trasporto di massa in sede fissa), sia sul versante del trasporto merci (ferroviario, nella definizione degli itinerari e dei nodi di interscambio; marittimo, con particolare riferimento alle infrastrutture necessarie per dare impulso al cabotaggio).</p> <p>➤ Perseguire l'innovazione dei metodi gestionali delle reti materiali e immateriali, ottimizzare l'uso delle infrastrutture disponibili e massimizzare gli effetti derivanti dal loro potenziamento, elevandone qualità, efficienza e sicurezza in un contesto generale di trasparenza di gestione e di apertura al mercato (nel trasporto pubblico locale, nei porti, ecc.).</p>				

Allegato C – Classificazione dei settori di intervento

L'accluso elenco dei campi d'intervento dei Fondi strutturali, compilato ai sensi dell'articolo 36 della proposta di regolamento generale, intende fornire ai servizi della Commissione uno strumento ausiliario da utilizzare quando devono riferire in merito alle attività dei Fondi strutturali stessi.

Oltre a venir utilizzati nelle relazioni annuali riguardanti i Fondi strutturali e a permettere una comunicazione chiara su svariate politiche comunitarie, i dati oggetto della classificazione sono necessari alla Commissione per rispondere alle richieste di informazioni da parte di altre istituzioni comunitarie, di Stati membri e del pubblico.

La classificazione si integra inoltre nelle attività di gestione e di informazione a livello dei programmi e non intende sostituirsi alle tipologie definite dagli assi prioritari dei programmi o alle categorie specifiche d'impatto identificate e valutate nel corso degli esercizi di valutazione.

Nel definire le misure da inserire nei programmi concernenti i Fondi strutturali, gli Stati membri conservano la facoltà di adottare una classificazione che, pur basandosi su quella della Commissione, si attagli alla pertinente situazione nazionale e regionale. È importante che la Commissione possa effettuare delle sintesi sulle attività dei Fondi attingendo ad informazioni relative ai vari interventi. Conseguentemente, il complemento di programmazione deve precisare in che modo ciascuna misura è riconducibile alla corrispondente categoria dell'elenco della Commissione. L'elemento di raccordo potrebbe ad esempio essere costituito da un apposito codice da attribuire ad ogni misura o dall'indicazione della corrispondenza tra codici nazionali e codifica della Commissione. Anche nelle relazioni annuali di esecuzione dei programmi dovrebbe figurare tale elemento di raccordo.

L'elenco non costituisce una novità assoluta, in quanto è stato predisposto sulla base delle 14 categorie fondamentali utilizzate dagli Stati membri interessati dall'obiettivo 1 per determinare i parametri dell'addizionalità nel periodo di programmazione in corso.

Va osservato che, nell'ambito della gestione finanziaria degli interventi, la Commissione ha precisato il tipo di informazioni che lo Stato membro dovrebbe fornire. Si tratta di conoscere se un progetto:

- 1) è localizzato in una regione a) urbana, b) rurale, c) o non ha limiti geografici;
- 2) a) è incentrato principalmente sull'ambiente, b) è positivo dal punto di vista ambientale, c) è neutro dal punto di vista ambientale;
- 3) a) è incentrato principalmente sulla parità uomo/donna, b) è positivo quanto alla parità uomo/donna, c) è neutro quanto alla parità uomo/donna.

La disponibilità di queste informazioni nell'ambito della gestione finanziaria e l'impiego richiesto della classificazione degli interventi consentiranno alla Commissione di soddisfare le esigenze dei cittadini europei.

Fondi strutturali: settori d'intervento per categoria e sotto-categoria

1. SETTORE PRODUTTIVO

11 Agricoltura

- 111 Investimenti nelle aziende agricole
- 112 Insediamento di giovani agricoltori
- 113 Formazione professionale nel settore agricolo
- 114 Miglioramento della trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli

12 Silvicoltura

- 121 Investimenti nella silvicoltura
- 122 Miglioramento della raccolta, trasformazione e commercializzazione dei prodotti forestali
- 123 Promozione di nuovi sbocchi per l'utilizzazione e la commercializzazione dei prodotti forestali
- 124 Creazione di associazioni di operatori forestali
- 125 Ripristino del potenziale produttivo silvicolo danneggiato da calamità naturali e introduzione di mezzi di prevenzione adeguati
- 126 Imboschimento di terreni non agricoli
- 127 Miglioramento e tutela della stabilità ecologica delle foreste protette
- 128 Formazione professionale nel settore forestale

13 Promozione dell'adeguamento e dello sviluppo di zone rurali

- 1301 Miglioramento fondiario
- 1302 Ricomposizione fondiaria
- 1303 Introduzione di servizi di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole
- 1304 Commercializzazione di prodotti agricoli di qualità
- 1305 Servizi di base per l'economia e la popolazione rurali
- 1306 Rinnovo e sviluppo di villaggi; tutela e conservazione del patrimonio rurale
- 1307 Diversificazione delle attività agricole o di ambito agricolo al fine di creare pluriattività o fonti di reddito alternative
- 1308 Gestione delle risorse idriche per l'agricoltura
- 1309 Sviluppo e miglioramento di infrastrutture che incidono sullo sviluppo dell'agricoltura
- 1310 Incentivazione del turismo
- 1311 Incentivazione dell'artigianato nelle aziende agricole
- 1312 Tutela ambientale nel contesto della conservazione del territorio, delle foreste e del paesaggio, nonché miglioramento del benessere degli animali
- 1313 Ripristino del potenziale produttivo agricolo danneggiato da calamità naturali e introduzione di mezzi di prevenzione adeguati
- 1314 Ingegneria finanziaria

14 Pesca

- 141 Adeguamento dello sforzo di pesca
 - 142 Rinnovo e ammodernamento della flotta di pesca
 - 143 Trasformazione, commercializzazione e promozione dei prodotti della pesca
 - 144 Acquacoltura
 - 145 Attrezzatura dei porti pescherecci e protezione delle zone marine costiere
 - 146 Misure socioeconomiche (compresi aiuti per fermo temporaneo e compensazioni per restrizioni tecniche)
 - 147 Interventi di professionisti (compresa piccola pesca costiera)
 - 148 Formazione professionale nel settore della pesca
- 15 Aiuti alle grandi imprese**
- 151 Investimenti materiali (impianti e attrezzature, cofinanziamento di aiuti di Stato)
 - 152 Tecnologie rispettose dell'ambiente; tecnologie "pulite" e a ridotto consumo energetico
 - 153 Servizi di consulenza alle imprese (compresi internazionalizzazione, esportazioni, gestione ambientale, acquisto di tecnologie)
 - 154 Servizi agli aventi diritto (salute e sicurezza, assistenza a persone a carico)
 - 155 Ingegneria finanziaria
- 16 Aiuti alle PMI e al settore dell'artigianato**
- 161 Investimenti materiali (impianti e attrezzature, cofinanziamento di aiuti di Stato)
 - 162 Tecnologie rispettose dell'ambiente; tecnologie "pulite" e a ridotto consumo energetico
 - 163 Servizi di consulenza alle imprese (informazioni, piani aziendali, consulenze, marketing, gestione, progettazione, internazionalizzazione, esportazioni, gestione ambientale, acquisto di tecnologie)
 - 164 Servizi comuni per le imprese (parchi di attività, vivai di imprese, animazione, servizi promozionali, creazione di reti di imprese, conferenze, fiere commerciali)
 - 165 Ingegneria finanziaria
 - 166 Servizi a sostegno dell'economia sociale (assistenza a persone a carico, salute e sicurezza, attività culturali)
 - 167 Formazione professionale per le PMI e gli artigiani
- 17 Turismo**
- 171 Investimenti materiali (centri di informazione, strutture per l'alloggio e la ristorazione, impianti)
 - 172 Investimenti immateriali (ideazione e realizzazione di servizi turistici, attività sportive, culturali e ricreative)
 - 173 Servizi comuni alle imprese del settore turistico (comprese azioni promozionali, creazione di reti di imprese, conferenze e fiere commerciali)
 - 174 Formazione professionale nel settore del turismo
- 18 Ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione (RSTI)**

- 181 Progetti di ricerca presso università e istituti di ricerca
- 182 Innovazione e trasferimento di tecnologia, realizzazione di reti e collaborazioni tra aziende e/o istituti di ricerca
- 183 Infrastrutture di RSTI
- 184 Formazione dei ricercatori

2. RISORSE UMANE

- 21 Politiche per il mercato del lavoro**
- 22 Integrazione sociale**
- 23 Potenziamento dell'istruzione e della formazione professionale non collegata a un settore specifico (persone, aziende)**
- 24 Flessibilità delle forze di lavoro, attività imprenditoriale, innovazione, informazione e tecnologie delle comunicazioni (persone, aziende)**
- 25 Azioni positive per le donne sul mercato del lavoro**

3. INFRASTRUTTURE DI BASE

- 31 Infrastrutture dei trasporti**
 - 311 Ferrovie
 - 312 Strade
 - 3121 Strade nazionali
 - 3122 Strade regionali/locali
 - 3123 Piste ciclabili
 - 313 Autostrade
 - 314 Aeroporti
 - 315 Porti
 - 316 Vie navigabili
 - 317 Trasporti urbani
 - 318 Trasporti multimodali
 - 319 Sistemi di trasporto intelligenti
- 32 Infrastrutture per le telecomunicazioni e società dell'informazione**
 - 321 Infrastrutture di base
 - 322 Tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni (comprese misure per la sicurezza e la prevenzione di rischi)
 - 323 Servizi ed applicazioni per il pubblico (sanità, pubblica amministrazione, istruzione)
 - 324 Servizi ed applicazioni per le PMI (commercio e transazioni elettronici, istruzione e formazione, creazione di reti)
- 33 Infrastrutture del settore energetico (produzione e distribuzione)**
 - 331 Elettricità, gas, idrocarburi, combustibili solidi
 - 332 Fonti energetiche rinnovabili (energia solare, eolica, idroelettrica, dalla

biomassa)
333 Efficienza energetica, cogenerazione, controllo energetico

34 Infrastrutture ambientali (compresa l'acqua)

341 Aria
342 Rumore
343 Rifiuti urbani ed industriali (compresi rifiuti ospedalieri e rifiuti pericolosi)
344 Acqua potabile (captazione, trattamento, distribuzione)
345 Acque reflue, depurazione

35 Riassetto e bonifica

351 Riassetto e bonifica di zone industriali e militari
352 Risanamento di aree urbane

36 Infrastrutture sociali e sanità pubblica

4. VARIE

41 Assistenza tecnica e azioni innovatrici (FESR, FSE, FEAOG, SFOP)

411 Preparazione, realizzazione, sorveglianza
412 Valutazione
413 Studi
414 Azioni innovatrici
415 Informazione dei cittadini

Allegato D – Documento di orientamento per l'assegnazione della riserva nazionale del 6%

CARATTERI GENERALI DELLA RISERVA NAZIONALE DI PREMIALITA'

L'Italia ha accolto con grande interesse il principio della premialità introdotto dai Regolamenti sui Fondi Strutturali, considerando la premialità una leva per innalzare la qualità della programmazione e della gestione dei programmi. Per questo motivo, alla riserva del 4% prevista dal Regolamento (CE) n. 1260/1999, ha aggiunto un'ulteriore riserva del 6% circa.

I criteri per l'assegnazione della **riserva nazionale del 6%** fanno riferimento ai principi che maggiormente connotano il QCS sotto il profilo dell'innovazione nel meccanismo di programmazione.

Un primo principio è quello dell'*avanzamento istituzionale*, per il quale sono stati individuati una serie di criteri rappresentativi del processo di riforma e semplificazione della Pubblica Amministrazione, di riforma di alcuni settori nei quali si concentrerà un ammontare considerevole di risorse del QCS e di predisposizione di procedure amministrative ed organizzative che faciliteranno la gestione dei Fondi Strutturali e le decisioni di spesa.

L'*integrazione* della programmazione territoriale e dei suoi interventi attuativi e la *concentrazione* degli interventi verso un numero ridotto di obiettivi sono gli altri due principi rispetto ai quali verrà assegnata la riserva nazionale.

I CRITERI

Di seguito vengono fornite indicazioni puntuali sui criteri rilevanti ai fini della riserva nazionale del 6%. Per quanto riguarda in particolare i criteri di avanzamento istituzionale essi potranno trovare, con il consenso del Comitato di Sorveglianza, una diversa formulazione sulla base di condivise ragioni di opportunità o di merito. Ciò potrà riguardare anche la fissazione del livello delle soglie o l'eventuale introduzione di meccanismi di ponderazione che garantiscano ex-ante eque possibilità di accesso alla riserva.

I criteri adottati per l'assegnazione della riserva sono in generale gli stessi per tutti i programmi. Tuttavia, la natura monotematica o settoriale dei Programmi Operativi Nazionali e la presenza di competenze ed ambiti di intervento spesso territorialmente predefiniti non permettono di misurare il criterio di concentrazione dei PON secondo le modalità qui definite. Ciò suggerisce di eliminare tale criterio dalle modalità di assegnazione della riserva di performance dei PON per i quali la riserva del 6% sarà assegnata esclusivamente sulla base di criteri di avanzamento istituzionale e di integrazione.

Le scadenze per il soddisfacimento dei requisiti sono generalmente indicate quando anteriori alla data della verifica finale. Quando non specificato, il requisito deve essere soddisfatto entro la data di presentazione della relazione finale (2002).

I requisiti relativi al contenuto del Complemento di programmazione si riferiscono alla versione del Complemento inviata alla Commissione entro 3 mesi dall'approvazione del Programma Operativo ai sensi dell'art. 15 comma 6 del Regolamento (CE) n. 1260/1999.

Per alcuni criteri si precisano i documenti di orientamento e/o le amministrazioni che potranno essere coinvolte nel monitoraggio.

A. CRITERI DI AVANZAMENTO ISTITUZIONALE

CRITERI VALIDI PER LE AMMINISTRAZIONI REGIONALI E CENTRALI

1. Conferimento degli incarichi dirigenziali in base al D.Lgs. n. 29/93 Recepimento del D.Lgs. n. 29/93 e operatività delle deleghe ai dirigenti

La Regione o l'Amministrazione centrale forniranno evidenza del recepimento del D.lgs 29/93, del livello di delega conferito ai dirigenti e dell'effettiva operatività di tale delega.

2. Attivazione dell'unità di controllo interno di gestione di cui all'art. 4 del D.Lgs. 286/99

Per il soddisfacimento del criterio, la Regione o l'Amministrazione centrale dovranno fornire la documentazione disponibile relativamente e limitatamente a:

- atto di individuazione dell'unità o delle unità responsabili della progettazione e della gestione del controllo di gestione;
- predisposizione di un piano di formazione del personale;
- creazione di un sistema informativo-statistico di supporto al controllo interno di gestione (art.17, comma1, lettera a , L.59/97);
- costituzione di un'iniziale base di dati che serva ad alimentare il sistema di valutazione dei dirigenti;
- procedure di determinazione degli obiettivi gestionali e dei soggetti responsabili.

3. Creazione e funzionamento dei Nuclei di Valutazione ai sensi dell'art. 1 della Ll. 144/99

Entro dicembre 2000, costituzione e avvio dei Nuclei di Valutazione ai sensi dell'art.1 della l.144/99

Per ritenere soddisfatto il criterio:

- l'Amministrazione dovrà fornire evidenza della costituzione e della nomina dei componenti entro il 31 Dicembre 2000
- l'Amministrazione dovrà inoltre predisporre, come allegato all'ultima relazione annuale, un rapporto delle attività svolte dai nuclei relativamente alle competenze individuate nel "Modello di riferimento orientativo per la costituzione dei nuclei di supporto tecnico alla programmazione, alla valutazione e al monitoraggio" approvato dalla Conferenza Stato-Regioni del 10/2/2000 o nel regolamento o altro atto normativo di funzionamento del Nucleo approvato a livello regionale.

4. *Società dell'informazione nella Pubblica Amministrazione*

Entro il 2002 interconnessione in rete del 70% degli enti locali presenti nella Regione.

L'effettiva modalità di misurazione del criterio e la formulazione dello stesso per le Amministrazioni Centrali dovranno essere meglio precisati nella proposta definitiva.

CRITERI VALIDI SOLO PER LE AMMINISTRAZIONI REGIONALI

5. *Sportello unico per le imprese*

Entro giugno del 2001 piena operatività dello sportello unico in un territorio comprendente almeno il 60 per cento della popolazione regionale.

Il criterio si riterrà soddisfatto se la Regione certificherà che entro il 30-6-2001:

- la popolazione dei comuni o delle associazioni di comuni che hanno realizzato e reso pienamente operativo lo sportello unico corrisponde ad almeno il 60% della popolazione regionale; perché lo sportello unico possa essere considerato pienamente operativo è necessario che, a questa data, siano state presentate pratiche allo sportello e che il procedimento sia stato avviato e completato almeno nel 50% dei casi.

Il monitoraggio di questo criterio potrà avvenire di concerto con il Dipartimento della Funzione Pubblica.

6. *Servizi per l'impiego*

Completamento del percorso istituzionale per l'attuazione della riforma dei servizi dell'impiego e attivazione di un numero di centri per l'impiego in un territorio comprendente almeno il 50 per cento della popolazione regionale.

I servizi per l'impiego rappresentano le azioni, prestazioni, attività erogate dagli organi ricompresi nel "sistema regionale per l'impiego" previsto dall'art. 4 capo II del decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469. L'importanza dell'attivazione di servizi alla platea degli utenti che cercano di inserirsi nel mercato del lavoro è sancita dall'Accordo tra Ministero del Lavoro e regioni, province, province autonome di Trento e Bolzano, Comuni e Comunità Montane in sede di Conferenza Unificata del 16/12/1999.

Il criterio si riterrà soddisfatto se la Regione certificherà che:

- è completato il percorso istituzionale (nelle diverse specificità regionali) idoneo ad assicurare l'effettivo inizio delle funzioni di erogazione dei servizi sul territorio regionale;
- il numero di centri per l'impiego effettivamente attivati è tale da garantire una copertura della popolazione regionale pari almeno al 50%; si riterrà attivato un centro che svolge almeno le funzioni previste dall'accordo citato per la prima fase: funzioni informativo, orientativo, consulenziale (soprattutto in un ottica di

“intermediazione”), incontro domanda/offerta, promozione dell’accesso al lavoro dei soggetti in difficoltà.

Il monitoraggio di questo criterio potrà avvenire di concerto con il Ministero del Lavoro.

7. *Attuazione della pianificazione territoriale e paesistica (TU 490/99)*

Piena operatività su tutto il territorio regionale degli strumenti di pianificazione territoriale e paesistica di cui al Testo Unico 490/99.

Per ritenere soddisfatto il criterio, la Regione dovrà fornire evidenza dell’adozione, dell’approvazione e dell’attuazione (attraverso l’adeguamento delle norme e degli strumenti urbanistici) degli strumenti di pianificazione territoriale e paesistica previsti dal TU 490/99.

Il Ministero per i beni e le attività culturali, nel quadro dell’attività di coordinamento, indirizzo e di sorveglianza tecnica svolta per l’attuazione dell’asse “Risorse culturali”, potrà certificare, di concerto con la Regione, il grado di attuazione ed effettiva operatività degli strumenti di pianificazione territoriale e paesistica.

8. *Attuazione del servizio idrico integrato*

Scelta del gestore del servizio idrico integrato per le regioni che si sono dotate di un solo Ambito Territoriale Ottimale (Puglia, Basilicata, Sardegna e Molise). Per le regioni con più Ambiti Territoriali Ottimali scelta del gestore in un numero di ATO che serva almeno il 50% della popolazione regionale.

Per ritenere soddisfatto il criterio, la Regione dovrà fornire evidenza dell’avvenuta assegnazione, in base all’art.9 della L.36/94, della gestione del servizio idrico integrato ad un gestore scelto mediante le forme previste dalla normativa in vigore.

9. *Attuazione della gestione dei rifiuti urbani in ambiti territoriali ottimali*

Attivazione degli Ambiti territoriali Ottimali e dei relativi piani di gestione.

Per ritenere soddisfatto il criterio, la Regione fornirà evidenza dell’avvenuta :

- emanazione delle disposizioni per la delimitazione degli ATO e per la disciplina delle forme di cooperazione tra gli Enti locali per l’organizzazione del servizio di gestione dei rifiuti urbani;
- istituzione degli organismi che rappresentano la forma di cooperazione prescelta;
- determinazione da parte di tali organismi della tariffa di ambito e delle sue articolazioni per le diverse categorie di utenza;
- predisposizione e approvazione da parte di tali organismi del programma degli interventi, del relativo piano finanziario e del connesso modello gestionale e organizzativo.

10. *Istituzione e operatività delle ARPA*

Entro il 31-12-2001 completamento del percorso istituzionale e attivazione delle ARPA.

Per ritenere soddisfatto il criterio, le Regioni dovranno fornire evidenza circa l'adempimento, entro il 31-12-2001, dei seguenti passi:

- approvazione della legge regionale di istituzione dell'ARPA,
- nomina del Direttore e degli organi direttivi,
- predisposizione di un regolamento interno di descrizione dell'organizzazione dell'ARPA (qualora ciò non fosse già definito nelle legge regionale)
- assegnazione del personale, trasferimento di dotazioni strumentali e patrimoniali e assegnazione di un bilancio.

Il soddisfacimento di ciascuno dei criteri sopra descritti dà diritto all'attribuzione di una quota-parte delle risorse assegnate all'*avanzamento istituzionale*.

B. CRITERIO DI INTEGRAZIONE

a Attuazione dei PIT (relativamente ai soli POR)

Incidenza degli impegni assunti e delle spese sostenute per i progetti integrati territoriali in corso di attuazione sul totale dei progetti integrati previsti nel programma.

Il QCS ha delineato un concetto di progetto integrato territoriale che, all'interno di una griglia ampia di definizioni, permette di recepire il principio base dell'integrazione. E' identificato e reso visibile come PIT quell'insieme di azioni intersettoriali tra loro coerenti, collegate e convergenti che permettono di perseguire uno specifico e ben individuato obiettivo di sviluppo del territorio. Ai fini della valutazione della riserva di performance, il concetto enunciato nel QCS verrà precisato con il consenso del Comitato di Sorveglianza del QCS.

Per questo criterio sono previste due soglie stabilite in base alla performance media di tutte le regioni nell'attuazione dei PIT e valutando la performance di ciascuna regione relativamente alla quota di risorse che ciascuna ha destinato ai PIT.

Per ogni Regione si calcola la percentuale di impegni assunti per i PIT in corso di attuazione sul totale delle risorse destinate ai PIT; tale percentuale è pesata per la quota di risorse destinata ai PIT sull'intero Programma. Si calcola poi per ogni regione il rapporto tra le spese sostenute e gli impegni assunti, sempre pesata per la quota di risorse destinata ai PIT. Vengono premiate le Regioni che presentano sia una percentuale pesata di impegni sia una percentuale pesata di spesa pari almeno al 70% del valore medio (target) calcolato per tutte le Regioni.

Prima soglia:

Raggiungimento di un valore pari almeno al 70% del valore medio (per tutte le Regioni) della percentuale pesata di impegni per i PIT in corso sul totale delle risorse destinate ai PIT e raggiungimento di un valore pari almeno al 70% del valore medio (per tutte le Regioni) delle quote di spesa sostenute sugli impegni assunti per i PIT in corso.

Seconda soglia:

Raggiungimento di un valore pari almeno al valore medio (su tutte le Regioni) della percentuale pesata di impegni per i Progetti Integrati in corso sul totale delle risorse destinate ai Progetti Integrati e raggiungimento di un valore pari almeno al valore medio (su tutte le Regioni) della percentuale di spesa degli impegni assunti per i Progetti Integrati in corso.

Ai fini della valutazione del soddisfacimento del criterio di integrazione, sarà necessario che:

- i Complementi di programmazione contengano le indicazioni richieste al punto 6.4.7 del QCS;
- oltre al rispetto dei requisiti minimi relativi al contenuto del complemento di programmazione, con i rapporti trimestrali di monitoraggio del 2002 si forniscano tutti i dati relativi agli impegni ed alla spesa necessari per il calcolo dei valori target e la verifica del livello di soddisfacimento del criterio da parte di ciascun POR.

b Integrazione delle strategie dei PON nella programmazione territoriale (per i soli PON)

Incidenza degli impegni relativi a interventi che sono oggetto di un Accordo di Programma Quadro, di Accordi di Programma o di altro strumento di programmazione negoziata.

Nel caso dei PON si privilegia un concetto di integrazione che esalti la coerenza delle strategie e delle linee di intervento contenute nei PON e la programmazione territoriale a livello regionale. In questo caso si premia il livello di integrazione valutando la performance di ciascun PON relativamente alla performance degli altri programmi operativi nazionali. Per questo criterio sono previste due soglie che danno accesso a livelli di premialità diversi.

Per ogni programma operativo nazionale si calcola la percentuale di impegni relativi a interventi oggetto di un Accordo di Programma Quadro, di un Accordo di programma o di altro strumento di programmazione negoziata assunti entro il 2002, sul totale di impegni previsti nel Complemento di Programma per interventi di tale tipo; tale percentuale è pesata per la quota di impegni previsti, relativi a interventi oggetto di un Accordo di Programma Quadro, di un Accordo di programma o di altro strumento di programmazione negoziata, sulle risorse dell'intero Programma. Vengono premiati i Programmi che presentano una percentuale pesata di impegni pari almeno al 70% del valore medio (target) calcolato per tutti i PON.

Prima soglia:

La percentuale pesata di impegni assunti relativi ad interventi oggetto di programmazione negoziata è pari almeno al 70% del valore medio, calcolato su tutti i PON, degli impegni relativi ad interventi oggetto di programmazione negoziata.

Seconda soglia:

La percentuale pesata di impegni assunti relativi ad interventi oggetto di programmazione negoziata è superiore al valore medio, calcolato su tutti i PON, degli impegni relativi ad interventi oggetto di programmazione negoziata.

Ai fini della valutazione del soddisfacimento del criterio di integrazione, sarà necessario che:

- i Complementi di programmazione contengano le indicazioni sugli impegni previsti al 2002 per interventi oggetto di programmazione negoziata;
- nella relazione finale per la riserva del 6% siano indicati gli interventi oggetto di programmazione negoziata ed i dati relativi ai rispettivi impegni anche sulla base dei rapporti trimestrale di monitoraggio del 2002.

Per il PON Sviluppo locale questo criterio si riferisce solo agli accordi per i Bandi Territoriali della legge 488/92 per i quali la scelta da parte delle Regioni di idonei criteri per l'identificazione di specifici territori e/o settori di intervento cui destinare una quota di risorse pari al massimo al 50% del totale.

C. CRITERIO DI CONCENTRAZIONE

Concentrazione delle misure (solo per i POR)

Concentrazione delle risorse finanziarie in un numero limitato di misure.

Il criterio scelto per misurare la concentrazione si limita a valutare il livello di concentrazione finanziaria dei fondi strutturali in un numero limitato di misure comparando le attribuzioni finanziarie per misura fra regioni rispetto ai medesimi campi di intervento (assi). Si ipotizza in questo caso che la dimensione finanziaria delle misure riveli la gerarchia degli obiettivi. Si premia dunque il programma operativo che concentra, relativamente agli altri programmi, più risorse su un numero limitato di obiettivi.

Per questo criterio sono previste due soglie stabilite in base alla capacità dei programmi operativi regionali di concentrare le risorse finanziarie per asse prioritario in un numero di misure minore o uguale ad un "valore target". Tale valore è definito, per ogni asse, come il numero medio di misure, per tutti i programmi operativi, in cui si concentra il 75% delle risorse finanziarie. Per ogni POR si confronta, asse per asse, il numero di misure in cui si concentra il 75% delle risorse con il corrispondente "valore target" di asse. Il criterio si ritiene soddisfatto se il numero di misure è più basso o uguale ai valori target. Si stabiliscono due diverse soglie che danno accesso a livelli di premialità diversi.

Prima soglia:

Concentrazione del 75% delle risorse in un numero di misure minore (o uguale) al numero medio di misure in cui sono concentrate il 75% delle risorse per tutti i Programmi Operativi Regionali. Tale soglia deve essere verificata per almeno 4 assi.

Seconda soglia:

Concentrazione del 75% delle risorse in un numero di misure minore (o uguale) al numero medio di misure in cui sono concentrate il 75% delle risorse per tutti i Programmi Operativi Regionali. Tale soglia deve essere verificata per tutti gli assi.

IL MONITORAGGIO E LA VERIFICA DEI CRITERI

Per assicurare che ciascuna Amministrazione titolare di Programma Operativo abbia la possibilità di aggiudicarsi le riserve di premialità, il Comitato di Sorveglianza del QCS effettua, lungo tutto il periodo precedente l'assegnazione della riserva, il monitoraggio del grado di soddisfazione dei singoli criteri in ciascun Programma Operativo, identificando gli elementi di criticità e suggerendo percorsi che consentano di rispettare i requisiti secondo le modalità ed entro i tempi definiti per ciascun criterio.

Il monitoraggio dei criteri è assicurato da un *gruppo tecnico* composto da esperti del Nucleo Tecnico di Valutazione e Verifica del MTBPE e della rete dei Nuclei regionali e centrali di valutazione e verifica. Il gruppo tecnico assicura la qualità metodologica della valutazione del livello di soddisfacimento dei singoli criteri, l'uniformità di analisi e l'omogeneità di valutazione degli stessi criteri nei diversi programmi.

L'Autorità di gestione di ciascun programma operativo predispone, avvalendosi eventualmente del proprio Nucleo di Valutazione e Verifica, entro il 31-1 dell'anno successivo a quello oggetto di valutazione, una relazione contenente tutte le informazioni utili al monitoraggio dei singoli criteri e la invia alla Autorità di gestione del QCS. Sulla base di tali relazioni, l'Autorità di gestione del QCS presenta al Comitato di Sorveglianza del QCS, per ciascun programma, una relazione sullo stato di soddisfacimento dei singoli criteri in ciascun programma.

Con riferimento ai dati e alle relazioni dell'ultima annualità valida ai fini della riserva nazionale del 6% (2002), l'Autorità di gestione del QCS presenta tempestivamente al Comitato di Sorveglianza del QCS, una proposta di assegnazione della riserva.

Le modalità di assegnazione della riserva nazionale del 6% sono indipendenti da quelle della riserva comunitaria del 4% e consentono di accedervi separatamente.

MODALITA' DI ASSEGNAZIONE DELLA RISERVA DEL 6%

Il meccanismo di assegnazione della riserva del 6% è molto flessibile e consente di assegnare anche solo una parte della riserva, a seconda del grado di soddisfazione dei vari criteri. Ad ognuno dei criteri proposti nell'ambito dell'*avanzamento istituzionale* e alle due soglie previste per i criteri di *integrazione* e *concentrazione* è assegnato un punteggio. Il punteggio massimo attribuibile a ciascun gruppo di criteri è pari a 20. La quota di riserva nazionale assegnata a ciascun programma operativo è determinata dal punteggio totalizzato. Il rispetto di tutti i criteri consente a ciascuna Amministrazione titolare di PO di ottenere il totale della riserva nazionale, in modo proporzionale alla dotazione di bilancio iniziale.

Il Comitato di sorveglianza del QCS, sulla base della proposta dell'Autorità di gestione del QCS, identifica e attribuisce la quota di riserva a cui hanno diritto i singoli programmi operativi. Il Comitato di Sorveglianza, attribuisce anche le risorse eventualmente non distribuite. Le modalità di assegnazione della riserva nazionale per

i POR e per i PON e alcune possibili modalità di assegnazione delle risorse eventualmente non attribuite sono di seguito descritte.

Le risorse attribuite saranno incluse nei piani finanziari dei rispettivi programmi a partire dal 2004, sulla base di una distribuzione annuale costante per ciascuno degli esercizi riferiti al triennio 2004-2006.

La parte della riserva nazionale non assegnata verrà redistribuita in base al seguente criterio:

- a) redistribuzione proporzionale al punteggio ottenuto (le modalità di assegnazione sono tali da consentire a tutte le Amministrazioni di aggiudicarsi anche una piccola parte della riserva non assegnata);

ed eventualmente ad altri criteri quali:

- b) redistribuzione per premiare comportamenti eccellenti di enti locali o di associazioni sulla base di un'analisi dei progetti;
- c) redistribuzione, solo per i POR, in base ai tassi di variazione di indicatori, quali esportazioni e tasso di disoccupazione femminile, per i quali sono disponibili dati con ritardo temporale limitato e che misurano il contributo al raggiungimento degli obiettivi generali del QCS;
- d) redistribuzione in funzione delle esigenze di riprogrammazione nel frattempo emerse;

secondo modalità che saranno definite dal Comitato di Sorveglianza del QCS.