



UNIONE EUROPEA



Ministero dell'Economia e delle Finanze



Dipartimento per le Politiche di Sviluppo

QUADRO COMUNITARIO DI SOSTEGNO PER LE REGIONI ITALIANE DELL'OBIETTIVO 1 2000-2006

Versione aggiornata a seguito della revisione di metà periodo

Decisioni della Commissione
C (2000) 2050 dell' 1.8.2000
C (2004) 4689 del 30.11.2004

Dicembre 2004

INDICE

1. ANALISI DELLA SITUAZIONE DI PARTENZA.....	7
1.1. Considerazioni sull'economia del Mezzogiorno.....	7
1.1.1. Situazione socioeconomica e divari regionali.....	7
1.1.2. Gli andamenti demografici e il mercato del lavoro.....	12
1.1.3. L'agricoltura e lo sviluppo rurale.....	16
1.1.4. La situazione ambientale.....	21
1.1.5. La situazione in termini di pari opportunità.....	28
1.2. Punti di forza e di debolezza del Mezzogiorno (analisi SWOT)	29
1.3. Risultati conseguiti nel periodo di programmazione 1994-1999	34
1.3.1. Analisi del QCS 1994-1999	34
1.3.2. Attuazione del QCS 1994-1999	36
1.3.3. Lezioni per il periodo 2000-2006.....	36
1.3.4. Verifica ex post della addizionalità per il periodo 1994-1999.....	37
2. LA STRATEGIA DI SVILUPPO.....	40
2.1. Condizioni di elaborazione del piano di sviluppo regionale.....	40
2.1.1. Processo di valutazione ex-ante	40
2.1.2. Coinvolgimento dei partner socio-economici e istituzionali	40
2.2. Strategia di intervento e obiettivi del QCS: impostazione iniziale e aggiornamento in occasione della revisione di medio termine	41
2.3 Quantificazione degli obiettivi globali e incidenza sulle condizioni di offerta	48
2.3.1 Quantificazione degli obiettivi globali e incidenza sulle condizioni di offerta sulla base della valutazione ex-ante.....	48
2.3.2 Aggiornamento della quantificazione degli obiettivi globali e incidenza sulle condizioni di offerta	51
2.4. Coerenza con le politiche nazionali di sviluppo economico e dell'occupazione.....	59
2.5. Coerenza con le priorità della Commissione	63
2.6. Valutazione dell'impatto sulle politiche comunitarie in materia di ambiente, occupazione e pari opportunità	67
2.6.1. Ambiente.....	67
2.6.2. Occupazione.....	70
2.6.3. Pari opportunità.....	71
3. GLI ASSI PRIORITARI D'INTERVENTO.....	72
3.1. L'articolazione della strategia in assi prioritari.....	72
3.2. Asse I – Risorse Naturali	74
Analisi dei bisogni e delle potenzialità	74
Strategia di asse.....	77
Quantificazione degli obiettivi specifici	82
Linee di intervento	86
Criteri e indirizzi per l'attuazione	94
3.3. Asse II – Risorse Culturali.....	106
Analisi dei bisogni e delle potenzialità	106
Strategia di asse.....	107
Quantificazione degli obiettivi specifici	110
Linee di intervento	111
Criteri e indirizzi per l'attuazione	113
3.4. Asse III – Risorse Umane	116
Analisi dei bisogni e delle potenzialità	116

Strategia di asse.....	119
Quantificazione degli obiettivi specifici	127
Linee di intervento	130
Criteri e indirizzi per l'attuazione	147
3.5. Asse IV – Sistemi Locali di Sviluppo.....	157
Analisi dei bisogni e delle potenzialità	157
Strategia di asse.....	159
Quantificazione degli obiettivi specifici	164
Linee di intervento	168
Criteri e indirizzi per l'attuazione	175
3.6. Asse V – Città	184
Analisi dei bisogni e delle potenzialità	184
Strategia di asse.....	185
Quantificazione degli obiettivi specifici	188
Linee di intervento	190
Criteri e indirizzi per l'attuazione	191
3.7. Asse VI – Reti e Nodi di Servizio.....	196
Analisi dei bisogni e delle potenzialità	196
Strategia di asse.....	202
Quantificazione degli obiettivi specifici	214
Linee di intervento	217
Criteri e indirizzi per l'attuazione	223
3.8. Orientamenti generali per gli interventi per l'agricoltura e lo sviluppo rurale	231
3.8.1. La strategia di sviluppo per l'agricoltura ed il mondo rurale.....	231
3.8.2. Obiettivi e linee di intervento.....	234
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	239
3.9. Orientamenti generali per gli interventi nel settore della pesca.....	241
3.9.1. La strategia di sviluppo per la pesca	241
3.9.2. Linee di intervento e criteri di attuazione	243
3.10. Progetti integrati.....	246
3.11. Azioni per il miglioramento della capacità istituzionale e assistenza tecnica	249
4. PIANO FINANZIARIO	253
4.1. Tassi di partecipazione dei Fondi Strutturali	253
4.2. Organizzazione delle fonti di finanziamento e coinvolgimento del settore privato	254
4.3. Piano finanziario	258
4.4. Addizionalità.....	272
5. IDENTIFICAZIONE E ORGANIZZAZIONE DEI PROGRAMMI OPERATIVI	277
5.1. Organizzazione dei programmi e ripartizione delle risorse	277
5.2. Programmi Operativi Regionali (POR).....	279
5.2.1. Basilicata.....	279
5.2.2. Calabria	280
5.2.3. Campania	281
5.2.4. Puglia	283
5.2.5. Sardegna.....	284
5.2.6. Sicilia	286
5.2.7. Molise (sostegno transitorio)	287
5.3. Programmi Operativi Nazionali (PON)	288
5.3.1. Ricerca Scientifica, Sviluppo Tecnologico, Alta formazione.....	288

5.3.2.	La Scuola per lo Sviluppo	289
5.3.3.	Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno	291
5.3.4.	Sviluppo imprenditoriale locale	292
5.3.5.	Trasporti	293
5.3.6.	Pesca.....	294
5.3.7.	Assistenza Tecnica e Azioni di Sistema	295
6.	CONDIZIONI DI ATTUAZIONE	297
6.1.	Coordinamento degli interventi dei Fondi Strutturali a livello centrale e locale	297
6.1.1.	Autorità di gestione.....	297
6.1.2.	Attività di coordinamento	297
6.2.	Coinvolgimento dei partner socio-economici e istituzionali	300
6.2.1.	Orientamenti generali.....	300
6.2.2.	Autorità ambientali	301
6.3.	Organizzazione e trasparenza dei flussi finanziari.....	304
6.3.1.	Autorità di pagamento.....	305
6.3.2.	Sistemi di gestione delle risorse finanziarie: Regioni	305
6.3.3.	Sistemi di gestione delle risorse finanziarie: Amministrazioni centrali	306
6.3.4.	Esecuzione finanziaria degli interventi	307
6.3.5.	Modalità di attivazione dei flussi	307
6.3.6.	Utilizzo delle risorse liberate	308
6.4.	Meccanismi di attuazione: gestione, sorveglianza, monitoraggio, valutazione e controllo..	310
6.4.1.	Attività e procedure di gestione	310
6.4.2.	Informazione, pubblicità, trasparenza e comunicazione	311
6.4.3.	Sorveglianza.....	314
6.4.4.	Sistema di monitoraggio	318
6.4.5.	Valutazione	323
6.4.6.	Controllo	327
6.4.7.	Specificità di attuazione dei progetti integrati	330
6.5.	Criteri per l'assegnazione della riserva di efficacia ed efficienza	332
6.6.	Iniziative a sostegno della fase di attuazione 2004-06	334
6.6.1.	Sistema di informazione sul consolidamento degli obiettivi della premialità	334
6.6.2.	Riserva centrale per il consolidamento dell'efficienza e dell'efficacia amministrativa	335
6.6.3.	Riserva regionale per il consolidamento della qualità dell' azione dei soggetti locali ..	335
6.7.	Rispetto della normativa comunitaria	336
ALLEGATI	341	
Allegato A –	Indicatori ambientali per la valutazione ambientale strategica	342
Allegato B –	Integrazione degli aspetti ambientali.....	343
Allegato C –	Classificazione dei settori di intervento.....	357
Allegato D –	Documento di orientamento per l'assegnazione della riserva nazionale del 6% ...	362
Allegato E:	Indicatori del sistema di informazioni sul consolidamento degli obiettivi istituzionali della riserva nazionale del 6%	370
Allegato F:	Incentivi per il consolidamento dell'efficienza amministrativa delle Autorità di Gestione. Indicatori di efficienza e di buona gestione amministrativa	375

1. ANALISI DELLA SITUAZIONE DI PARTENZA

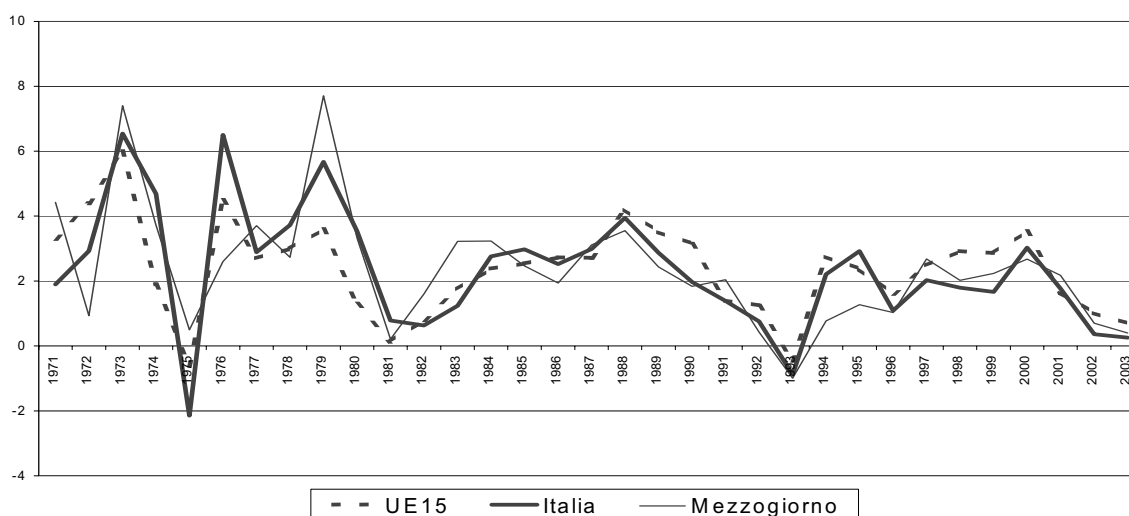
L'analisi originaria della situazione di partenza, riferita agli anni 1999-2000, è stata integrata, in occasione della revisione di metà periodo, considerando le revisioni statistiche intercorse e con l'aggiornamento dei dati relativi al periodo 2000-2003. Per quanto possibile, si è mantenuta distinta l'evidenziazione dei due periodi, al fine di una maggiore comprensione dell'evoluzione recente.

1.1. Considerazioni sull'economia del Mezzogiorno

1.1.1. Situazione socioeconomica e divari regionali

A partire dalla metà degli anni novanta l'economia del Mezzogiorno ha preso a crescere più di quella del Centro Nord, trainata da investimenti, esportazioni, turismo e da una forte natalità imprenditoriale. Dalla metà degli anni '90 il tasso di crescita medio annuo nel Mezzogiorno è stato al di sopra di quello medio nazionale, sia nel periodo fino al 1999, sia nel periodo successivo, fino al 2003. Si è così assistito alla ripresa della convergenza interna tra Mezzogiorno e resto del Paese. Tra il 1996 e il 1999 la crescita media annua del PIL meridionale è stata, infatti, pari al 2,0 per cento, contro 1,5 a livello nazionale, mentre nel periodo 2000-2003 – pur di complessiva minore crescita - si registra un tasso di crescita dell'1,6 per cento contro lo 0,8 per cento dell'Italia. Le conseguenze degli andamenti più favorevoli si rilevano nelle dinamiche dei differenziali di reddito. Dal 1995, i redditi pro-capite delle regioni meridionali sono aumentati di 2 punti rispetto alla media nazionale. Come conseguenza di questi andamenti, in Italia nel periodo recente i divari economici interni, fra le regioni, si sono ridotti.

Tassi di crescita del Pil: Italia, Mezzogiorno e UE-15



Tuttavia, nonostante la migliore performance in termini nazionali, la crescita del Mezzogiorno è rimasta inferiore a quella media europea: 1,7 contro 2,5 per cento nel periodo 1994-99; 1,5 contro 1,7 per cento nel periodo 2000-2003. Parallelamente, il PIL procapite in standard di potere d'acquisto (SPA) si è contratto rispetto alla media UE, anche se quello di alcune regioni dell'area è cresciuto, tanto da spingerle oltre (o ai limite del) la soglia fissata per la qualifica di "regione arretrata".

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% (simile all'Unione Europea) e una riduzione della disoccupazione all'11,4% (contro il 9,2% nell'UE). Tuttavia, per la gran parte, gli anni '90 hanno segnato un periodo caratterizzato da riduzione o da tassi modesti di sviluppo dell'occupazione e da un aumento della disoccupazione. La disoccupazione di lunga durata permaneva in effetti a un livello elevato, pari al 67,9% del totale dei disoccupati nel 1998 (rispetto al 49,3% nell'UE).

Il mercato del lavoro ha mostrato un miglioramento assai deciso nel periodo 2000-2003, che ha riguardato l'intero paese, registrando un tasso di crescita dell'occupazione pari all'1,6% (rispetto all'1,1% nell'Unione Europea) e una riduzione della disoccupazione all'8,7% (contro il 18,0% nell'UE). Gli anni 2000-2003 hanno visto una significativa riduzione della disoccupazione. La disoccupazione di lunga durata è peraltro ancora a un livello elevato, pari al 50,6% del totale dei disoccupati nel 2002 (rispetto al 40,2% nell'UE15). Secondo le previsioni della Commissione Europea, il miglioramento potrà essere confermato nel periodo 2004-2005 anche se a livelli inferiori.

Indicatori macroeconomici in Italia 1993-2003

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Crescita del PIL variazione % annua	-0,9	2,2	2,9	1,1	1,8	1,5	1,4	2,7	1,8	0,4	0,3
PIL pro capite SPA (UE=100)	104,1	103,5	104,2	104,0	102,5	103,2	101,9	101,3	100,1	98,4	98,2
Occupazione variazione % annua	-2,5	-1,5	-0,1	0,3	0,4	1,0	0,6	1,7	1,6	1,3	0,4
Disoccupazione % della forza lavoro	10,2	11,2	11,6	11,7	11,7	11,8	11,3	10,6	9,4	8,7	8,6
Prezzi al consumo (indice armonizzato) variazione % annua	4,5	4,2	5,4	4,0	1,9	2,0	1,7	2,6	2,7	2,6	2,8

Fonte: ISTAT e Commissione Europea –

Per quanto riguarda le finanze pubbliche, l'indebitamento netto ha mostrato una riduzione dal 7,7 per cento del PIL nel 1995 al 2 per cento nel 1999. Successivamente, nel periodo 2000-2003, tale rapporto è lievemente risalito fino al 2,4 per cento del 2003, nonostante il contributo alla riduzione delle spese della contrazione dal 2001 della voce "spesa in conto capitale". Il livello del debito pubblico, diminuito dal 120,2 per cento del PIL nel 1997 al 114,7 per cento nel 1999, ha proseguito, pur rimanendo elevato, la sua discesa nel periodo successivo fino a raggiungere il 106,2 per cento del PIL nel 2003.

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

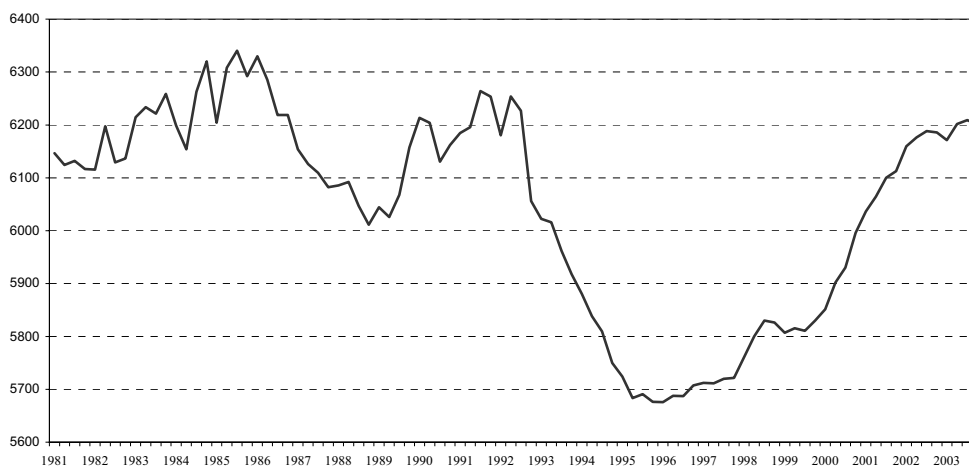
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Totale entrate	48,1	46,5	46,7	46,3	45,8	45,2	45,8	45,1
Spese in conto capitale	3,5	3,7	4,0	4,0	3,9	2,8	3,6	3,2
Spese correnti (al netto degli interessi)	38,0	37,6	37,9	37,3	36,9	36,0	36,3	36,1
Spesa per interessi	9,5	8,0	6,9	6,5	6,5	5,8	5,3	5,1
Indebitamento netto	-2,8	-2,7	-2,0	-1,8	-2,6	-2,3	-2,4	-2,9
Debito pubblico	120,2	116,8	114,7	111,2	110,6	108,0	106,2	105,9

Fonte: Programma di Stabilità dell'Italia, aggiornamento novembre 2003 e marzo 2004

Nota: Dati effettivi per il periodo 1997-2003; stime per il 2004

Nei primi cinque anni del decennio novanta, l'occupazione si era ridotta in Italia di oltre un milione di unità, di cui la metà nel Mezzogiorno. Nella seconda metà del decennio, l'occupazione ha mostrato in Italia una ripresa molto significativa, e anche l'occupazione meridionale ha mostrato segni di ripresa e una crescita particolarmente sostenuta dal 2000. Nel Mezzogiorno, l'occupazione complessiva al 2003 rimane solo di poco inferiore ai livelli raggiunti all'inizio degli anni novanta, mentre l'occupazione nel comparto dell'industria e dei servizi si mostra assai al di sopra di quei livelli. La composizione attuale della forza lavoro occupata appare infatti diversa da quella precedente. Ha perso notevolmente peso l'agricoltura, 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)
1981-2003



Fonte: Banca d'Italia (serie ricostruita 1981-1992) e Istat, RTFL (serie 1993-2003).

La struttura produttiva del Mezzogiorno si è, infatti, profondamente modificata a partire dalla metà degli anni novanta. La quota dell'occupazione agricola è scesa dall'11 per cento del 1997 all'8,4 per cento del 2003, anche se rimane assai elevata rispetto alla media nazionale (5 per cento) e alla media UE (4 per cento). Il peso dell'industria, in cui forte è il peso relativo del settore edile, rimane però significativamente inferiore alla elevata media nazionale. Nel settore dei servizi, il cui peso sul totale è relativamente in linea con la media UE, ancora elevato è il peso della Pubblica

Amministrazione (che nel passato aveva assolto un ruolo improprio di sostegno dei redditi), ma rispetto alla metà degli anni novanta in crescita è la quota dei servizi privati (per i soli servizi immobiliari e imprenditoriali la quota in unità di lavoro sul totale dei servizi è passata dall'11,4 del 1995 al 14,4 del 2001).

Struttura dell'occupazione al 1997 (*)				
	Agricoltura	Industria	Servizi	Totale
Mezzogiorno	11,0	24,2	64,8	100,0
Italia	6,2	33,0	60,9	100,0
UE15	5,0	29,8	65,2	100,0

Struttura dell'occupazione al 2003 (*)				
	Agricoltura	Industria	Servizi	Totale
Mezzogiorno	8,4	24,6	67,0	100,0
Italia	4,9	31,8	63,3	100,0
UE15(**)	4,0	28,2	67,8	100,0

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

(**) I dati sono relativi al 2002

La struttura dell'industria manifatturiera risulta polarizzata, con una carenza di impresa di media dimensione. Molto forte è l'incidenza delle unità di piccola dimensione (secondo i dati del Censimento dell'industria e dei servizi del 2001, gli stabilimenti con meno di 10 occupati raccolgono ancora circa il 33,4% degli addetti manifatturieri complessivi), che determinano una dimensione media complessiva sensibilmente minore che nel Centro-Nord (5,8 addetti contro 9,1). 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) resta maggiore che nel resto del Paese (rispettivamente 12,2 per cento nel Mezzogiorno e 9,1 nel Centro-Nord). 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 settore¹.

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, nella seconda metà degli anni novanta, 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. Negli anni novanta il valore totale dell'export è più che raddoppiato, dai 9,9 milioni di euro del 1992 ai quasi 23 milioni del 1999. Negli anni 2000 e 2001 si assiste a un altro incremento significativo che porta il valore delle esportazioni a oltre 29 milioni di euro, dal 2002 – in

¹ Cfr. ISTAT, Rapporto Annuale 1998.

corrispondenza della crisi internazionale e del forte valore dell'euro - si assiste ad una contrazione dell'export (28 milioni nel 2003). Si tratta comunque di valori di circa tre volte superiori a quelli dell'inizio del decennio '90. Inizialmente favorita dalla svalutazione della lira nel 1992, la maggiore propensione all'esportazione si è, quindi, 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 (alimentari, 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, invece, 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 e fino al 14,1% nel 2003. Tuttavia, mentre fino al 2000 le regioni del Mezzogiorno hanno registrato tassi di crescita delle presenze straniere stabilmente più elevati della media nazionale (9,6% medio annuo contro il 7% nazionale), negli ultimi tre anni (2001-2003) si è registrata una lieve flessione (-0,6% medio annuo, contro 0,2% di crescita nel Centro-Nord).

Segnali di forte vitalità emergono anche sul versante della demografia imprenditoriale. Nel periodo 1994-1999 il tasso di natalità delle imprese segna una variazione positiva dell'1,6%, rispetto all'1,3% della media italiana, e ha avuto una ulteriore accelerazione nel periodo successivo 2000-2003 (3,0 per cento medio annuo nel Mezzogiorno, contro 2,2 per cento nazionale).

Si manifesta quindi una crescente capacità di crescita autonoma, anche con la creazione di un tessuto industriale diffuso in alcune aree. Ampie appaiono peraltro le differenziazioni interne, a testimonianza della forte natura locale dei processi di sviluppo. Su 365 sistemi locali del lavoro identificati dall'Istat nel Mezzogiorno (a specializzazione manifatturiera o meno), nel 2001, rispetto al 1996, 128 registrano un aumento dell'occupazione complessiva² a un ritmo più elevato della media nazionale (6,5%), 11 di essi con incrementi superiori al 20%, tra cui Maierato (Calabria), Custonaci (Sicilia), Orosei (Sardegna). Con riferimento al settore dell'industria, inoltre, i sistemi locali del lavoro del Mezzogiorno con una crescita dell'occupazione del settore superiore alla media nazionale (2,4 %) sono 213.

Anche valutata sull'intero decennio (1991-2001) – e quindi all'interno di due cicli dell'occupazione assai diversi, il primo di caduta e il secondo di espansione – l'analisi per sistema locale mostra ampie differenziazioni.

Sistemi locali del lavoro nel Mezzogiorno (2001-1996)		
<i>(numero; quote percentuali sul totale dell'occupazione per il settore dell'industria nel 2001)</i>		
	<i>numero</i>	<i>%</i>
Sistemi locali con crescita dell'occupazione industriale (2001-1996)	231	67,1
<i>di cui, crescita superiore alla media nazionale (2,4%)</i>	<i>213</i>	<i>63,6</i>
Sistemi locali con diminuzione dell'occupazione industriale (2001-1996)	134	32,9

Fonte: Istat

² 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.

Dalla metà degli anni novanta si sono registrati 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. Tra il 1998 e il 2002 si osserva una crescita media annua del 17,2% degli investimenti diretti esteri nel Mezzogiorno. Tuttavia, la destinazione prevalente rimane il Centro-Nord che, nello stesso periodo, segnala una variazione del 47,8%.

Paralleli ai cambiamenti di taglio strettamente economico, si riscontrano nel Mezzogiorno evoluzioni significative anche negli assetti sociali e istituzionali. 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.

Dopo l'evoluzione negativa avutasi negli anni '80, i dati sulla criminalità hanno mostrato miglioramenti nel corso degli anni '90; in particolare nella prima parte del decennio la criminalità era 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. Alla fine degli anni '90 si osserva peraltro una recrudescenza dei fenomeni di criminalità violenta in alcuni territori. La percezione di insicurezza legata al rischio di criminalità è peraltro calata progressivamente tra 1995 e 2002. Questi risultati appaiono dovuti non solo all'efficace azione di contrasto delle forze dell'ordine, ma anche alla maggiore 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.

1.1.2. Gli andamenti demografici e il mercato del lavoro

Il permanere di una forte sottoutilizzazione del potenziale produttivo dell'economia meridionale si manifesta ancora – malgrado il significativo miglioramento realizzatosi dalla fine degli anni novanta – 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 che si erano mostrate più rapide che nel resto del Paese.

L'analisi dei dati demografici (registrazioni anagrafiche) evidenzia però come ci sia stata una inversione nella tendenza nella dinamica: mentre nella prima metà degli anni '90 la popolazione meridionale ha continuato a crescere con saggi superiori alla media italiana (1,8 contro 1,0%), nella seconda metà del decennio ha rallentato (0,0% nel Mezzogiorno contro 0,8%) e, nell'ultimo triennio, ha avuto una contrazione più forte di quella italiana (-1,4% contro -0,7%) . Questa dinamica trova origine in una riduzione dei saldi naturali non compensata da fenomeni migratori (immigrazione di non residenti) che ha coinvolto in maniera maggiore le altre aree del Paese.

Nel corso del 2002, in Italia, è stato varato un provvedimento per la regolarizzazione del lavoro extracomunitario irregolare (Lg. 189/2002), con modalità differenziate per il lavoro domestico e per quello subordinato. Nelle regioni Obiettivo 1 si concentra solo il 17,3% delle domande di regolarizzazione. Oltre la metà delle richieste sono attribuibili alla Campania. Tale differente distribuzione delle domande di regolarizzazione sul territorio nazionale, non può che avvalorare l'ipotesi di un ricorso al lavoro extracomunitario, soprattutto laddove la domanda di lavoro è più ampia.

Va sottolineata, inoltre, la differente distribuzione “professionale” delle domande di regolarizzazione all’interno del paese. Se nelle regioni Obiettivo 1 si può osservare una maggiore concentrazione di richieste concernenti il lavoro a domicilio (oltre il 55%), a livello nazionale prevalgono quelle relative alla regolarizzazione di lavoratori subordinati (oltre il 51%).

Domande di regolarizzazione nel 2002 di lavoratori extracomunitari secondo il tipo di richiesta e la regione

	Tipo di richiesta					
	Badanti (1)		Lavoro subordinato (2)		Totale	
	Domande	%	Domande	%	Domande	%
Molise	455	0,1	600	0,2	1.055	0,2
Campania	40.201	11,8	27.477	7,6	67.678	9,6
Puglia	5.632	1,7	8.464	2,3	14.096	2,0
Basilicata	1.039	0,3	1.361	0,4	2.400	0,3
Calabria	8.541	2,5	7.145	2,0	15.686	2,2
Sicilia	10.020	2,9	7.669	2,1	17.689	2,5
Sardegna	1.628	0,5	1.537	0,4	3.165	0,5
Ob. 1	67.516	19,8	54.253	15,0	121.769	17,3
Totale Italia	341.121	100,0	361.035	100,0	702.156	100,0

1) Lg. 189/2002

2) Dlg 195/2002

Fonte: Ministero dell'interno

La più rapida dinamica demografica storica non si è comunque completamente riflessa nei dati dell’offerta di lavoro. Il tasso di attività per la popolazione tra 15 e 64 anni è nelle regioni del Mezzogiorno assai più basso rispetto alla media europea (circa 15 punti in meno nel 1998 e ancora oltre 15 punti nel 2003), e rispetto alla pur contenuta media italiana (4 punti in meno nel 1998, 7 punti nel 2003) che però dalla fine degli anni '90 ha recuperato in parte il divario nei confronti del livello UE.

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 15-64</i>	<i>68,1</i>	<i>58,7</i>	<i>52,8</i>
Maschi	77,8	73,1	71,2
Femmine	58,3	44,6	34,8

Tassi di attività, 2002			
	UE15	Italia	Mezzogiorno
15 - 24	47,5	35,0	29,9
25 - 34	83,2	76,5	64,7
35 - 54		75,3	67,1
55 - 64	43,6	30,2	34,7
<i>Totale 15-64</i>	<i>69,5</i>	<i>61,0</i>	<i>54</i>
Maschi	78,2	74	71,4
Femmine	60,8	47,9	36,8

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).

Tassi di disoccupazione in Europa, Italia e Mezzogiorno					
	UE15		Italia		Mezzogiorno
1990 (*)	7,9		9,1		17,4
1995	11,2		11,6		20,3
1998	10,5		11,8		21,9
1999	8,7		11,4		22,0
2000	7,8		10,6		21,0
2001	7,3		9,5		19,3
2002	7,8		9,0		18,3
2003	8,7		8,7		17,7

Fonte: Ocse e Istat (*) dati stimati per Italia e Mezzogiorno

All'inizio degli anni novanta la situazione del mercato del lavoro era peggiorata. Avevano 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 meridionale, dopo essersi costantemente accresciuto dai primi anni novanta, ha però manifestato negli anni recenti una significativa flessione (passando da circa il 22 per cento del 1998, al 21 per cento nel 2000 e riducendosi ulteriormente successivamente fino al 17,7 per cento nel 2003).

Rispetto ai dati di inizio periodo (nel 2000), la situazione ha mostrato dunque una evoluzione positiva; tuttavia i principali indicatori relativi alla dimensione e alla composizione della disoccupazione rimangono molto critici. Malgrado il calo, il tasso rimane infatti molto elevato in confronto alla media europea (superiore ancora di 9 punti percentuali nel 2003, se pur in miglioramento dalla differenza di circa 12 punti nel 2000). Ancora molto consistente è la disoccupazione di lunga durata: nel 2003 tra i disoccupati, circa il 66% lo è da oltre dodici mesi (nel 2000 erano pari al 75%). La disoccupazione raggiunge ancora tassi elevatissimi per i giovani (nella classe di età fino a 24 anni è di circa il 49 (nel 2000 erano il 56,6%) e per le donne (circa il 25,3% nel 2003 dal 30,4 % del 2000), 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 permangono relativamente 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 ancora 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 non regolari³ del Mezzogiorno vengono misurate dall'Istat in 1,5 milioni al 2001.

³ Le unità di lavoro irregolari comprendono le seguenti tipologie di attività lavorative: a) continuative svolte senza il rispetto della normativa vigente; b) occasionali svolte da persone che si dichiarano non attive in quanto studenti, casalinghe o pensionati; c) degli stranieri residenti e non regolari; d) plurime non dichiarate alle istituzioni fiscali.

L'incidenza dell'economia sommersa nel Mezzogiorno è senz'altro molto maggiore rispetto alla media comunitaria. Secondo gli studi disponibili, 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. In termini di quota sull'input di lavoro complessivo, le unità non regolari rappresentano nel 2001 circa il 23 per cento (23,6 nelle sole regioni dell'Ob.1), una quota doppia rispetto al Centro-Nord (12,3 per cento).

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.

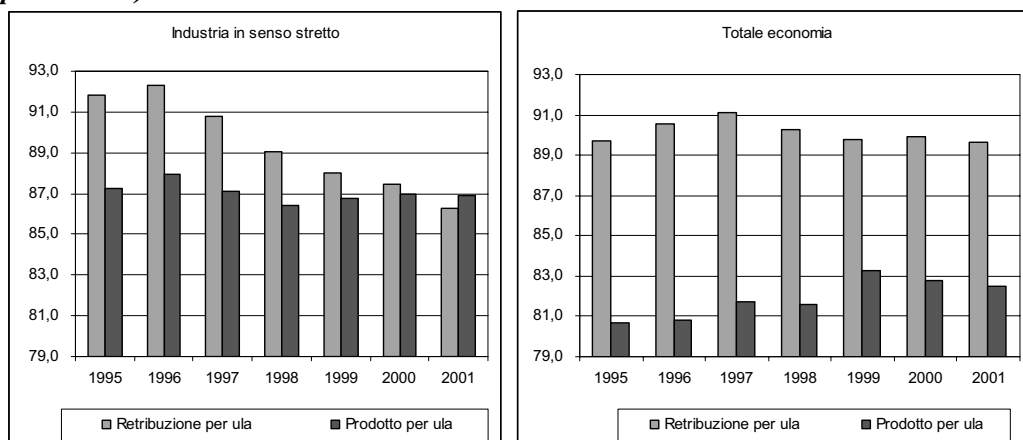
Vi è poi la quota, forse prevalente del sommerso (anche al Centro-Nord), che trova la sua origine nella difficoltà/impossibilità/non convenienza di mantenere l'attività emersa nel corrente contesto delle regole contributive e fiscali. Questo sommerso nasce da una scelta razionale dell'imprenditore e 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.

Dalla fine degli anni novanta, si hanno però evidenze frammentarie di tendenze all'emersione, rafforzate da alcune evidenze statistiche in ordine ai tassi di occupazione regolare in lieve aumento tra 1995 e 2001 anche nel Mezzogiorno.

Malgrado una dinamica più modesta nell'andamento delle retribuzioni rispetto al Centro-Nord, evidenziatasi dalla metà dello scorso decennio e che ha in parte compensato la sostanziale riduzione negli sgravi contributivi, i costi unitari del lavoro per unità di prodotto permangono più alti di quelli medi nazionali per il totale dell'economia. Il minore livello dei salari (circa 10 punti percentuali in meno rispetto alla media del Centro-Nord nel 2001) compensa solo in parte il differenziale negativo di produttività (circa 17 punti percentuali in meno). Nel settore dell'industria in senso stretto, invece, la significativa minore dinamica delle retribuzioni nel Mezzogiorno dal 1996, rispetto al Centro Nord, ha – nel 2001 - allineato il differenziale a quello della produttività.

Retribuzione lorda per dipendente e produttività: rapporto tra Mezzogiorno e Centro-Nord (valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati Istat

La persistente disoccupazione ha comunque 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 modifiche al regime regolamentare dei rapporti di lavoro, intervenute con diversi provvedimenti dalla fine degli anni novanta in poi, hanno aumentato la flessibilità potenziale del mercato del lavoro, segnalata dal ricorso crescente al part-time, e soprattutto ai contratti a tempo determinato o atipici. Dal 1994, l'incidenza percentuale degli occupati "part-time" sull'occupazione dipendente è salita dal 5 al 7,5% del 1999, per poi successivamente oscillare intorno a quest'ultimo valore, rimanendo comunque inferiore alla media nazionale. Valori superiori alla media nazionale si registrano invece per l'incidenza degli occupati dipendenti a termine. Complessivamente l'incidenza dell'occupazione dipendente a termine non si è molto modificata dal 1999-2000 (in cui il dato era di circa il 15%), nei dati più recenti, relativi al 2003, si è anzi lievemente ridotta, fino al 13,5%, ma permane comunque di 3,6 punti percentuali superiore alla media nazionale. La maggiore incidenza del lavoro a termine rispetto alla media nazionale non dipende peraltro dal maggior peso del settore agricolo – in cui è alta la quota del lavoro stagionale – ma rimane superiore anche nel complesso dell'industria e servizi (nel 2003 11,2 contro il 9,1 per cento).

1.1.3. L'agricoltura e lo sviluppo rurale

Il comparto agricolo continua a rivestire un ruolo importante nell'ambito dell'economia della regioni dell'Obiettivo 1 in Italia. Il settore primario, infatti, contribuisce ancora per il 4,5% alla formazione del valore aggiunto totale del Mezzogiorno, rispetto ad una media a livello nazionale per l'agricoltura del 3,0% nel 2002; nel 1999 l'incidenza era di un punto percentuale più elevata (5,5% contro il 3,4% dell'Italia)⁴. Per alcune regioni, quali la Calabria, la Basilicata e la Puglia, l'agricoltura rappresenta ancora rispettivamente il 7%, il 6,6% e il 6,3% del valore aggiunto regionale. In termini di occupazione- misurata in termini di unità di lavoro -, pur avendo subito una significativa riduzione dai valori di circa l'11% per cento del 1999 (poco meno del doppio del valore medio nazionale del 6% in quell'anno), l'agricoltura nel sud impiega ancora il 9,7% circa degli occupati totali contro una media nazionale del 5,5% nel 2002⁵.

⁴ Fonte: ISTAT, Conti Economici Regionali.

⁵ Fonte: INEA, Annuario dell'Agricoltura Italiana, Volume LVI, 2002.

Nelle regioni dell'Obiettivo 1 troviamo il 56,8% delle aziende agricole operanti in Italia, per un totale di 1,4 milioni di unità⁶. La superficie agricola utilizzata (SAU) rappresenta il 44,5% 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. Nel periodo 2000-2002 c'è stata un'inversione di tendenza: il settore primario ha segnato un andamento sfavorevole a livello nazionale, in media del 3,3%, e questa tendenza è stata ancora più consistente nel Mezzogiorno, con una diminuzione del 3,2% nel 2001 e del 4,4% nel 2002. Inoltre il divario tra le regioni Obiettivo 1 ed il resto del Paese è aumentato, dal momento che nel 2001 il valore aggiunto per unità di lavoro nell'agricoltura nel Mezzogiorno è sceso al 76,6% della media nazionale⁷.

La caratteristica distintiva dell'agricoltura italiana continua ad essere la forte presenza di aziende agricole di ridotta dimensione, 5,09 Ha/azienda nel 2000 contro una media UE di 18,7 Ha/azienda. Essa è ancora più accentuata nelle regioni dell'Obiettivo 1, con una media di 3,99 Ha/azienda (nel 2000) e con punte di 2,4 Ha/azienda in Campania e 2,8 Ha/azienda in Calabria. È da rilevare, inoltre, come secondo l'ultimo censimento ben il 70% delle aziende del sud disponga di meno di 2 Ha di superficie agricola utilizzata. Questa percentuale ha subito un notevole aumento, rispetto al 58% rilevato nel 1995. Quindi la frammentarietà del settore agricolo nelle regioni dell'Obiettivo 1 continua a peggiorare.

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, nel 2000 il numero medio di capi bovini e/o bufalini per azienda è di 21,6 capi contro i 35,1 capi a livello nazionale ed i 48 capi del Centro-Nord. Per gli allevamenti suini questi valori sono di soli 6,6 capi/azienda nel sud, 44,1 capi/azienda a livello nazionale e ben 87,6capi 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 è rimasto sostanzialmente invariato negli ultimi anni e che il reddito medio di questa fascia di produttori risulta sensibilmente più basso rispetto a quello dei

⁶ Fonte: Censimento dell'Agricoltura Italiana, 2000.

⁷ Fonte Rapporto Annuale 2003, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, Ministero dell'Economia e delle Finanze.

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. Nel 2002 il gap esistente tra le regioni dell'Obiettivo 1 e quelle del Centro Nord è leggermente diminuito, con un'incidenza percentuale dei consumi intermedi sulla produzione vendibile del 28% nelle regioni ad Obiettivo 1 contro un 36,7% nelle 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 ortofrutticole 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. Questo è particolarmente vero se si considera il fatto che la grande distribuzione acquista sempre più importanza nei mercati delle regioni ad Obiettivo 1, sia in termini di quota di mercato di prodotti agro-alimentari, che in termini di strategie di vendita che influenzano sempre di più i metodi di produzione degli imprenditori agricoli⁸.

⁸ Fonte: Rapporto di Valutazione del QCS, Allegato su Agricoltura e Sviluppo Rurale.

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 2001, realizza il 7,1% 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 10,2% sul complessivo dell'industria meridionale. Questi valori si attestavano rispettivamente al 6,6% e al 7% nel 1996. 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.

Nei dati relativi al 2001 nel settore agro-alimentare sono presenti nel Mezzogiorno circa 28.300 aziende con un numero medio di addetti per azienda di circa 3,9 rispetto ad un livello nazionale di circa 444.000 di aziende con 6,0 addetti di media⁹.

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

⁹ Fonte: Elaborazioni del Valutatore del QCS su dati ISTAT.

L'industria alimentare, nelle regioni Obiettivo 1, rappresenta solo il 32,1% del valore aggiunto del settore agricolo ed alimentare considerato nel suo complesso, valore inferiore a quello registrato per il Centro-Nord (47,3,4%), 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'offerta¹⁰ 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. Un'analisi più dettagliata è rappresentata dalla Revisione della Valutazione ex-ante Ambientale (VEA), effettuata nel 2002, parte integrante della più ampia valutazione ex-ante del Quadro Comunitario di Sostegno, ; il testo completo è disponibile nel sito web del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio -- Task-Force delle Autorità Ambientali. (www.tfambiente.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.

I dati sotto riportati includono gli aggiornamenti disponibili a seguito della revisione della valutazione ex-ante ambientale.

Aria¹¹

Nel periodo 1990-2001, a livello nazionale, le emissioni di sostanze acidificanti (SOx, NOx e NH₃) sono complessivamente diminuite, soprattutto in seguito agli interventi operati sulla qualità dei combustibili nel settore energetico e dell'industria di trasformazione; i dati disponibili per l'anno 1999 segnalano che, tra le Regioni Obiettivo I, il maggiore contributo alle emissioni nazionali è

¹⁰ Dall'ultimo censimento (2000) si evince che la forma giuridica prevalente delle imprese agro-alimentari nelle regioni Obiettivo 1 è l'impresa individuale con il 64,7% del totale contro il 45,5% delle regioni non Obiettivo 1. La frammentazione del settore è testimoniata anche dalla distribuzione degli addetti che si concentrano soprattutto nelle società di capitali al centro-nord (51,7% del totale) mentre nelle regioni OB 1 il numero di addetti maggiore si concentra nelle imprese individuali (36,5%), benché le società di capitali assorbano una percentuale simile (34%). Altro dato molto importante è la suddivisione del settore alimentare per classi di addetti, dal quale si evince che nelle regioni non Obiettivo 1 il 30% degli addetti è concentrato in aziende con più di 100 addetti. Il valore per questa classe di addetti è nettamente inferiore nelle regioni ad Obiettivo 1 (10,4%).

¹¹ Laddove non specificamente indicato, i dati riportati nel presente paragrafo sono tratti dal Cap. 1.1.1. della "Nuova stesura della Valutazione ex-ante ambientale del Quadro Comunitario di Sostegno per le Regioni italiane dell'Obiettivo 1 2000-2006", Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio/Task Force delle Autorità Ambientali, Roma, 2003.

attribuibile alla Sicilia (11.9% e 25.9% delle emissioni rispettivamente di NO_x e di SO₂), seguita dalla Puglia (7.2% e 9.6%). Sebbene la distribuzione delle stazioni di monitoraggio non assicuri una copertura omogenea del territorio, la qualità dell'aria, relativamente alle concentrazioni di NO₂ e SO₂, può considerarsi soddisfacente nel Mezzogiorno, dal momento che, nel periodo 98-99, i valori medi orari non hanno raggiunto, per nessuna stazione di monitoraggio, né il livello di allarme né quello di attenzione previsti dal DM del 25/11/94.

Per quanto riguarda i gas serra, l'analisi della serie temporali 1990-2001 ha evidenziato che le emissioni nazionali aggregate sono in costante aumento dal 1996¹² e che le Regioni del Mezzogiorno hanno contribuito, nell'anno 1999, al 33.9% delle emissioni totali di CO₂.

Negli ultimi dieci anni le emissioni dei precursori dell'ozono troposferico sono diminuite di oltre il 30%. Nel periodo 98-99 in nessuna delle stazioni di monitoraggio è stato superato il livello di allarme fissato dal DM del 16/05/96 (360 µg/m³), sebbene in Campania ed in Sicilia sia stato registrato in più occasioni, il superamento del livello di attenzione (180 µg/m³) e di protezione della salute (110 µg/m³).

Dati relativi alle concentrazioni atmosferiche del PM₁₀ e degli IPA, inquinanti di sempre maggiore rilevanza sanitaria ed ambientale nelle aree urbane, sono disponibili solo per la Basilicata, dove risultano, in media, al di sotto dei valori soglia previsti dalla normativa vigente.

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 coste¹³

I dati disponibili sullo stato quali-quantitativo della risorsa idrica nelle regioni dell'Obiettivo 1 risultano non completamente omogenei ed a volte lacunosi anche perché non esiste ancora una rete completa di monitoraggio che garantisca una copertura territoriale completa. Le regioni sono impegnate nell'implementazione delle previsioni normative del D.Lgs n.152/99, strumento fondamentale di acquisizione delle conoscenze sulla risorsa idrica, tramite la prevista costituzione di una rete nazionale di controllo delle acque che alimenterà il Sistema Informativo Nazionale Ambientale (SINA) e tramite l'elaborazione dei Piani di Tutela. Tale implementazione sarà completata una volta ultimato l'iter di recepimento della nuova direttiva quadro sulle acque 2000/60CE che individua standard qualitativi e modalità di governo volti ad un uso sostenibile della risorsa.

Per quanto riguarda i servizi di distribuzione della risorsa, la prima fase del QCS è stata caratterizzata dalla sensibile implementazione della riforma di settore prevista dalla legge 36/94.

Tutte le regioni ob. 1 hanno recepito la normativa nazionale, hanno avviato l'organizzazione del settore individuando 22 ambiti territoriali ottimali (ATO). Allo stato attuale in quasi tutti gli ambiti sono state costituite le Autorità di governo, è stata ultimata la ricognizione delle infrastrutture e sono stati redatti i Piani.

Per quanto riguarda le acque interne delle regioni Ob.1 sono presenti le seguenti criticità: altissimo sfruttamento delle risorse idriche per agricoltura, industria, usi civili ed in minor misura turismo; cattivo stato di conservazione di alcune reti acquedottistiche in cui si arriva a perdite superiori al 50% contro una media nazionale del 39%; fenomeni diffusi di depauperamento e salinizzazione.

¹² Fonte: *Annuario dei dati ambientali 2003*, Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e del Territorio

¹³ Laddove non specificamente indicato, i dati riportati nel presente paragrafo sono tratti dal Cap. 1.1.2. della "Nuova stesura della Valutazione ex-ante ambientale del Quadro Comunitario di Sostegno per le Regioni italiane dell'Obiettivo 1 2000-2006", Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio/Task Force delle Autorità Ambientali, Roma, 2003.

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 tranne che in Campania in cui tale valore è di molto superiore; la tendenza desumibile dai dati del 1999 mostra un miglioramento generalizzato dovuto agli interventi di risanamento che assume ancora più rilievo considerando che il monitoraggio riguarda quasi la totalità della costa delle regioni Ob.1.

Per il trattamento dei reflui è possibile osservare un grado di copertura del servizio di fognatura non del tutto soddisfacente, con punte sì superiori al 90%, ma a cui corrispondono, specialmente in Sicilia e Campania, aree con valori inferiori al 50%. Molti impianti di depurazione poi non sono funzionanti, altri non rispettano il limite della normativa ed altri ancora sono dotati solo del primo stadio depurativo (sedimentazione primaria). L'età di realizzazione media degli impianti è in linea con la media nazionale (circa 16 anni).

Suolo¹⁴

Il rischio idrogeologico è, nel Mezzogiorno, consistente e diffuso. La pianificazione stralcio per l'Assetto Idrogeologico (PAI), che fornisce un quadro nazionale della superficie complessiva delle aree a "potenziale rischio idrogeologico più alto", ha evidenziato che la Campania ed il Molise sono le regioni con la maggior presenza di aree potenzialmente soggette a fenomeni di dissesto in rapporto alla superficie totale (rispettivamente 16.5% e 13.8% del territorio regionale). Caserta rappresenta la provincia del Mezzogiorno in cui si rileva la maggiore presenza di aree a rischio potenziale (24% del territorio provinciale) mentre in Calabria tutti i comuni della Regione sono classificati come aree a potenziale rischio.

Il quadro sulla pianificazione di bacino stralcio per l'assetto idrogeologico, sulla base degli ultimi dati ufficiali disponibili, aggiornati al Marzo 2003, può essere così sintetizzato¹⁵:

- sono stati approvati i Piani per l'Assetto Idrogeologico delle Autorità di Bacino Lao, Calabria e Bacini interregionali della Basilicata;
- sono stati adottati i Piani per l'Assetto idrogeologico delle Autorità di Bacino Sele, Campania Nord-Occidentale, Campania Sarno, Campania destra Sele e Campania sinistra Sele;
- sono stati adottati i Progetti di Piano stralcio delle Autorità di Bacino del Liri Gagliano Volturno e della Sardegna
- si prevede la prossima adozione dei Progetti di piano, già predisposti, dell'Autorità di bacino del Trigno Saccione Fortore Biferno e minori;
- sono in corso di elaborazione, in fase avanzata, i Progetti di Piano delle Autorità di bacino del Sangro e della Sicilia;
- l'Autorità di Bacino della Puglia, recentemente costituita come interregionale, non ha avviato l'elaborazione del proprio Piano per l'Assetto Idrogeologico.

Considerata l'intrinseca fragilità del territorio del Mezzogiorno, il completamento, l'approvazione e l'integrazione ai vari livelli della pianificazione territoriale degli strumenti previsti dalle Leggi 183/89 e 267/98 rappresentano un impegno di assoluta importanza per indirizzare un governo del territorio coerente con le reali possibilità di trasformazione del territorio stesso.

¹⁴ Laddove non specificamente indicato, i dati riportati nel presente paragrafo sono tratti dal Cap. 1.1.3. della "Nuova stesura della Valutazione ex-ante ambientale del Quadro Comunitario di Sostegno per le Regioni italiane dell'Obiettivo 1 2000-2006", Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio/Task Force delle Autorità Ambientali, Roma, 2003.

¹⁵ Fonte: "Pianificazione Territoriale Provinciale e Rischio Idrogeologico - Previsione e Tutela, Report Marzo 2003" Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, Direzione Difesa del Territorio

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).

Gran parte della superficie nazionale esposta a fenomeni di desertificazione si trova nel Mezzogiorno: in Sardegna tutto il territorio regionale è stato classificato a rischio e, di esso, il 66% presenta un rischio medio-alto. In Sicilia la classe di rischio medio-alta interessa quasi il 50% del territorio regionale mentre in Puglia più del 90% della superficie è classificata da “molto a mediamente sensibile”.

I fenomeni di desertificazione emergente in alcune aree 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, in base ai dati del 5° aggiornamento dell'elenco ufficiale delle Aree Protette, la superficie complessiva del sistema delle aree naturali protette (parchi nazionali e regionali, riserve terrestri e marine) supera i 2,9 milioni di ettari. A questi si aggiungono altri ambiti riconosciuti di particolare valore naturalistico, i 2.556 Siti di Interesse Comunitario (SIC) identificati in base alla direttiva 92/43/CEE 'Habitat', e le 504 Zone di Protezione Speciale (ZPS), coprenti 2.485.677 ha¹⁶ identificate in base alla direttiva 79/409/CEE 'Uccelli selvatici'. Devono, inoltre, essere stimate le aree cuscinetto e le aree contigue alle aree protette che contribuiscono per ulteriori 500.000 ha circa, nonché 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 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 grandi Parchi Nazionali meridionali: Cilento e Vallo di Diano, Pollino, Gargano, Aspromonte, Vesuvio, Sila, Murge, cui si aggiungerà tra breve anche Val D'Agri. La prima fase di attuazione del QCS ha prodotto il risultato di aumentare il numero e la superficie delle aree protette regionali, con l'istituzione di quattro nuovi parchi nella Campania, con una superficie complessiva di 79.606 ha.

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. Secondo le statistiche del Corpo Forestale dello Stato¹⁷, nel 2000, nelle Regioni Obiettivo I si sono verificati 5.919 incendi che hanno percorso una superficie totale di 84.639 ha, di cui 42.763 boscati. Rispetto alla media del periodo 1997-99 la superficie percorsa dal fuoco è aumentata del 6% mentre non si sono evidenziate sostanziali

¹⁶ A causa della parziale o completa sovrapposizione tra SIC e ZPS, il territorio della rete Natura 2000 è inferiore alla somma delle due tipologie, essendo pari a 5.250.000 ha.

¹⁷ Fonte: *Statistiche sull'Attività Antincendio*, 2000 Corpo Forestale dello Stato.

variazioni nella numerosità degli eventi. La Calabria ha registrato il valore più elevato di superficie interessata da incendi, seguita dalla Sicilia e dalla Sardegna; nel corso del 2000 il maggior numero di eventi si è verificato in Sardegna quindi in Calabria ed in Campania.

Complessivamente il 55% degli incendi registrati nel Mezzogiorno è di origine dolosa, tale incidenza supera il 75% in Calabria, in Sicilia ed in Campania.

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 ha subito una notevole accelerazione nella prima fase di attuazione del QCS, si apre ora per la maggior parte delle regioni una nuova fase di attività: quella dell'attuazione dei Piani attraverso la strutturazione e l'avvio operativo degli ATO. 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 il ricorso alle gestioni commissariali straordinarie che si sono protratte negli anni (in Campania e Puglia dal 1994, in Calabria dal 1997, in Sicilia dal 1999). Peraltro, i fenomeni relativi allo smaltimento illecito ed alla presenza di discariche abusive evidenziati a suo tempo dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti sono tutt'oggi presenti. Nel Mezzogiorno le discariche sono ancora oggi di fatto la forma di 'gestione' dei rifiuti urbani prevalente (nel 2001 si smaltiscono direttamente in discarica circa l'83%¹⁸ 98% dei rifiuti prodotti). La raccolta differenziata nel 2002 è pari al 5,7% (contro una media nazionale 19,1%), con un incremento del 200% rispetto al valore del 1999. Sempre nel 2002 si contano solo quattro inceneritori funzionanti (due in Sardegna, uno in Sicilia e uno in Calabria), mentre persistono le difficoltà a realizzarne di nuovi dovuta soprattutto a alla scarsa accettazione sociale di tali impianti.

Per le regioni del Mezzogiorno, ancora bassa risulta la quantità di rifiuti inviati al recupero energetico ed irrilevante la quota di energia prodotta attraverso di essi. Tale ritardo, tuttavia, è comune alla totalità le regioni: l'Italia impiega meno del 7% di rifiuti per la produzione di elettricità, contro una media europea del 20% e con punte del 50%. Sul fronte della prevenzione, prima priorità della politica europea in materia di rifiuti, non si registra alcuna azione significativa, nell'attivazione di sistemi integrati di gestione dei rifiuti si osservano ancora ritardi, non appare inoltre adeguato lo sviluppo delle filiere dei materiali provenienti dalla raccolta differenziata, che rischia di alimentare un circolo vizioso di mancata raccolta – mancato recupero. A questo proposito

¹⁸ Fonte Rapporto Rifiuti 2003 ONR-APAT

si sconta anche la mancanza di punti di intermodalità strada/ferrovia per trasporto dei rifiuti destinati al recupero in una prima fase di attivazione.

Lo sviluppo dei sistemi di raccolta differenziata tuttavia può essere propedeutica all'attivazione delle filiere del recupero.

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.

Per quanto riguarda i rifiuti speciali i dati disponibili non sono sufficienti a fornire una rappresentazione organica e verificata della produzione di questa componente di rifiuti. Nelle Regioni dell'Obiettivo 1 la quantità di rifiuti speciali complessivamente gestita nel 1999 ammonta a circa 9,2 milioni di tonnellate, con un aumento del 9% circa sul totale gestito nell'anno precedente. In particolare, si nota una diminuzione del 15% del conferimento dei rifiuti speciali totali in discarica in discarica, tale riduzione è dovuta sia all'incremento del 31% circa dell'incenerimento (+22% per i rifiuti speciali non pericolosi e +49% per i pericolosi), sia all'aumento del 34% circa dei rifiuti speciali totali recuperati¹⁹.

Nell'ambito delle attività industriali, il settore maggiormente responsabile della produzione di tali rifiuti è quello delle "Costruzioni", che è anche il settore economico prevalente in tutte le Regioni Obiettivo 1 in termini di numero di unità locali.

L'"Industria chimica", invece, assieme al settore "Produzione di metalli e leghe", costituisce il settore industriale che produce il maggior quantitativo di rifiuti speciali pericolosi.

La produzione di rifiuti si estende dalle grandi industrie del siderurgico, petrolifero, petrolchimico e metallurgico, alle piccole (agro-industrie) e alle imprese a carattere artigianale.

Un'ulteriore motivo di preoccupazione è l'accumulo di ingenti quantità 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 ambientale²⁰. 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 Mezzogiorno²¹. 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.

¹⁹ Fonte: Revisione della Valutazione ex Ante ambientale del QCS, par. 1.1.4.4. Rifiuti speciali.

²⁰ Manfredonia, Brindisi, Taranto, area del Sarno, provincia di Napoli, Gela-Caltanissetta, Priolo-Augusta-Siracusa, Sulcis-Iglesiente.

²¹ Porto Torres, Napoli, Brindisi, Taranto, Gela, Priolo, Cagliari, (tutte, a eccezione di Cagliari e Porto Torres, incluse in aree dichiarate a elevato rischio ambientale).

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. Nelle 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 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.

L' "Osservatorio ambientale delle città" dell'Istat ha pubblicato nel 2002 una raccolta di dati ambientali rilevati nei capoluoghi delle Regioni Obiettivo 1 e per la città di Catania nel periodo 1996 – 1999, rendendo possibile un miglioramento della base informativa disponibile rispetto alla stesura della prima versione del QCS.

Pur essendo migliorata la base informativa, tuttavia, la situazione ambientale delle città non risulta sostanzialmente modificata: le principali aree di criticità che influiscono sulla qualità della vita nelle aree urbane risultano legate all'inquinamento atmosferico e acustico, principalmente dovuto a fattori di congestione della mobilità, e alla disponibilità di spazi verdi.

La gestione e l'organizzazione della domanda di trasporto pubblico collettivo e privato da parte delle amministrazioni locali risulta più che mai prioritaria ed urgente: per il periodo in esame, infatti, i dati rivelano un incremento del numero dei veicoli privati nelle città compreso fra il 2% e il 10%, una bassa percentuale di autoveicoli alimentati a GPL (in tutte le città inferiore a 10 unità/1000 abitanti), un'offerta di trasporto pubblico collettivo ancora prevalentemente su gomma e non sempre soddisfacente, seppur in aumento.

La gestione e la pianificazione del traffico e dei trasporti urbani, che si realizza attraverso la pianificazione di settore, ha lo scopo di contrastare i fenomeni di congestione del traffico e tutelare la salute dei cittadini: a questo proposito soltanto quattro delle otto città del Mezzogiorno considerate hanno adottato, al 1999, un Piano Urbano del Traffico.

In definitiva possiamo dire che nelle città del Mezzogiorno si registra un certo ritardo nell'implementazione degli strumenti di programmazione e controllo del traffico urbano, con notevoli margini di miglioramento futuri.

Rispetto all'inquinamento atmosferico, la rete di rilevamento presenta ancora delle carenze, che non consentono di avere il quadro completo della situazione, tuttavia si rilevano valori elevati e talvolta superamenti dei limiti di legge per alcuni inquinanti, in particolare per l'Ozono troposferico (che per altro fa rilevare maggiori superamenti dei valori di legge in stazioni suburbane) e per le Polveri Totali Sospese (PTS), mentre per quanto riguarda il PM10 sono disponibili solamente i dati delle stazioni di monitoraggio situate in Basilicata in ambito urbano. Nelle stazioni considerate in media annua i valori soglia previsti dalla normativa non vengono mai superati.

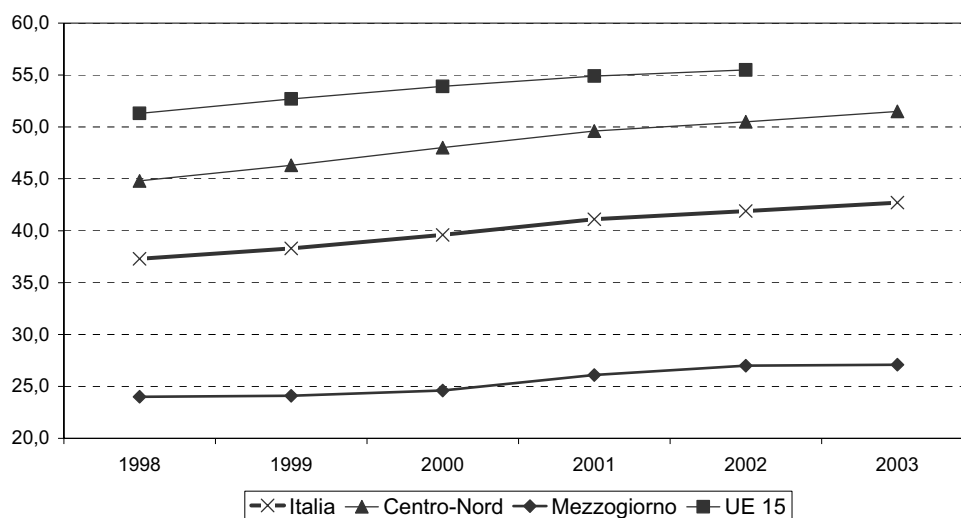
* * *

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. Rispetto ai dati del 1999, in cui il tasso di occupazione femminile per la fascia di età tra 15 e 64 anni nella media nazionale era del 38,3 per cento, contro una media europea del 52,7, soprattutto a causa del modestissimo valore del Mezzogiorno (24,1 per cento), l'evoluzione successiva ha mostrato incoraggianti segnali di miglioramento, anche con riferimento al Sud. Permangono tuttavia elementi di forte criticità.

Tasso di occupazione femminile per la popolazione tra 15 e 64 anni
(valori percentuali)



Nel periodo 1999-2003 si è registrato, a livello nazionale, un incremento del tasso di attività e del tasso di occupazione sia per gli uomini che per le donne, ma per queste ultime la dimensione del fenomeno ha assunto una portata più evidente. Il tasso di attività maschile è aumentato, infatti, dal 73,2% del 1999 al 74,4% del 2003 mentre il tasso di occupazione ha registrato un incremento di 2,6 punti percentuali, passando, nel medesimo periodo, dal 66,7% al 69,3%. Il tasso di attività femminile, pari nel 1999 al 45,5% ha raggiunto quota 48,3% nel 2003, aumentando, dunque, di 2,8 punti percentuali nel periodo considerato. Ancora più elevata è risultata essere la crescita del tasso di occupazione femminile, pari a 4,4 punti percentuali, avendo raggiunto quota 42,7% nel 2003 rispetto al 38,3% del 1999.

L'incremento del tasso di occupazione femminile ha riguardato, tuttavia, soprattutto le donne del Centro-Nord Italia: anche se, a differenza di quanto avvenuto nel periodo 1993-1998, nel quinquennio 1999-2003 sia al Centro-Nord che al Sud il tasso di occupazione femminile ha mostrato un trend positivo, nelle Regioni centro-settentrionali l'entità dell'incremento è stata maggiore e pari a oltre 5 punti percentuali, passando dal 46,3% al 51,5%. Nelle Regioni meridionali, invece, il tasso di occupazione femminile è aumentato solo di 3 punti, dal 24,1% del 1999 al 27,1% del 2003. Nonostante il trend di crescita positiva in tutto il Paese, permane dunque un divario territoriale sostanziale nel tasso di occupazione femminile tra Centro-Nord e

Mezzogiorno: nel 2003 il tasso di occupazione femminile al Sud mantiene nei confronti del Centro-Nord una differenza di 24,4 punti percentuali.

Altro elemento di relativa debolezza 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 assorbivano nel 1999 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). L'evoluzione successiva ha confermato l'assorbimento maggiore della manodopera femminile nei settori terziari, che al 2003 assorbono oltre l'80% per cento dell'occupazione delle donne. Si è invece ridotta la quota di occupazione femminile in agricoltura.

Sul fronte della stabilità del rapporto di impiego, rispetto ai dati del 1999 in cui per i maschi la quota di occupazione temporanea al Sud era pari al 12,3% e per le donne il 15,7%, l'evoluzione successiva ha visto aumentare i divari: mentre per i maschi l'occupazione temporanea si è ridotta al 2003 all'11,7 per cento, per le donne la maggiore occupazione si è tradotta in un incremento ulteriore di occupazione temporanea fino al 17,1 per cento (nello stesso anno la quota femminile di lavoro temporaneo è del 12,1% al Centro, del 12,4% nel Nord-Est e dell'8,8% nel Nord-Ovest).

Questa posizione di svantaggio non è imputabile a una minore qualificazione professionale (nel periodo considerato, infatti, è aumentata anche la percentuale di donne che partecipano ad attività formative), che ha raggiunto livelli equivalenti per le due categorie, ma a una serie di concause tra le quali si possono segnalare: l'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 rilevanti. In questo ambito, tuttavia, si possono riscontrare segnali di miglioramento attraverso una crescente attenzione nei confronti degli orari delle città e del lavoro in un'ottica che prende in esplicita considerazione le esigenze delle donne.

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

L'analisi SWOT presentata in questi pagine offre una lettura necessariamente sintetica del Mezzogiorno nel suo complesso e, come tale, non coglie le specificità dei singoli contesti territoriali e istituzionali e quindi il diverso rilievo che i punti di forza e di debolezza, ma anche i rischi e le opportunità, assumono nelle differenti realtà regionali.

Queste specificazioni trovano la loro esplicitazione nei singoli Programmi Operativi.

Le considerazioni di seguito formulate devono pertanto essere interpretate con la cautela resa necessaria dal fatto che oggi più che mai il Mezzogiorno poco si presta ad una lettura indifferenziata dei suoi fabbisogni e delle sue potenzialità, ma è tuttavia necessaria come quadro di insieme nell'ambito del quale la programmazione regionale e settoriale rintraccia e declina le proprie specificità.

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 ancora 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 endogeno 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 triplicato (cfr. paragrafo 1.1.1). 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 costantemente 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 sono tradotte anche in attrazione nell'area 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 processi 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, l'aumentata "disapprovazione sociale" dei fenomeni illegali, con il consolidarsi di reti civiche, e l'esperienza accumulata nell'attuazione di strumenti di sviluppo locale a base partenariale 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 – e soprattutto percepita fortemente come tale dai soggetti esterni all'area - 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 conservazione da un lato e attività di promozione e di valorizzazione dall'altro, nonché per la carenza di informazione precisa e dettagliata a livello territoriale sull'effettivo stato dell'ambiente. A ciò va aggiunto il degrado dello stato di conservazione del patrimonio culturale e l'ancora scarsa presenza di una cultura gestionale e organizzativa 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 (ancora 17 punti nel 2001 con riferimento al settore industriale).

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 alle persistenti difficoltà nella fornitura 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.

Permangono una certa lentezza dei processi amministrativi e una ancora modesta propensione all'integrazione di elementi conoscitivi e valutativi nel circuito della decisione pubblica.

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 – in particolare degli assetti dei mercati dei servizi pubblici -, dall'emersione di lavoro specializzato e delle riserve di produttività è in grado di innescare un rapido processo di crescita. Tale processo dipende anche 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 possono realizzarsi all'interno della riforma dell'organizzazione dello Stato in chiave più federale, nonché del processo di modernizzazione delle Amministrazioni, traendo sostegno anche dal nuovo sistema elettorale delle Regioni.

Particolari opportunità sono insite nel completamento dei processi di riforma di settore e di adeguamento della strumentazione programmatica, che hanno la potenzialità di creare le condizioni per un incremento della redditività sociale ed economica dei nuovi investimenti pubblici e privati in quanto offrono un quadro più preciso di coerenze interne e di strategie di lungo periodo.

La maggiore responsabilità dei governi locali nella gestione delle politiche può rappresentare un elemento per acquisire un ruolo visibile nel futuro dei territori e ricavarne così gli incentivi 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 di grande rilievo per lo sviluppo del Mezzogiorno sono poi offerte dalla rapida evoluzione della società dell'informazione che, per la sua stessa pervasività, e grazie anche alla maggiore consapevolezza da parte delle Regioni e degli Enti locali delle sue potenzialità strategiche, costituisce indubbiamente una leva quanto mai significativa per 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, del miglioramento della qualità dei servizi erogati ai cittadini e alle imprese e della stessa efficacia dell'attività amministrativa.

Non sono infine da trascurare le ulteriori opportunità legate alle più concrete possibilità di trasferimento di buone pratiche tra i diversi contesti regionali, sulla base delle esperienze di successo maturate nei diversi ambiti di intervento nella prima fase di attuazione del QCS. Molti sono infatti gli esempi che soddisfano i necessari requisiti di trasferibilità e sono quindi replicabili attraverso un appropriato scambio di esperienze.

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 dovesse comportare 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 • 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"> • 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 e di impresa • Inadeguatezza del sistema di formazione professionale e carenza 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 • 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

	<ul style="list-style-type: none"> • Presenza di sfavorevoli fattori sociali di contesto (criminalità, 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 ai processi di riforma e di modernizzazione; • Maggiore stabilità dei governi regionali indotta dalla riforma del sistema di elezione • Possibilità di capitalizzare le esperienze di partenariato locale realizzate attraverso l'attuazione di strumenti di sviluppo locale 	<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 effettuata, sulla base del lavoro di valutazione svolto a partire dal 1997, principalmente a livello di QCS²².

1.3.1. Analisi del QCS 1994-1999

Il QCS 1994-1999 si articola in 7 assi prioritari:

1. Infrastrutture di comunicazione;
2. Industria e servizi;
3. Turismo;
4. Sviluppo rurale;
5. Pesca;

²² I dati e le informazioni disponibili sono quelle della valutazione intermedia del QCS (Nucleo di valutazione, INEA e ISFOL, luglio 1997), dei più recenti lavori di valutazione (Ecosfera-Ernst Young, luglio 1999 – ISFOL, Struttura di valutazione, luglio e settembre 1999) e della valutazione ex-post del QCS. A questi si sono aggiunti studi tematici a livello comunitario e nazionale su quattro argomenti: RST, trasporti, ambiente e industria/PMI.

6. Infrastrutture per le imprese;
7. Sviluppo delle risorse umane.

Tali assi si concretizzano 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, il testo finale del QCS presenta notevoli differenze rispetto a quello originario, a seguito dell'introduzione di nuovi programmi nel 1997 e nel 1998²³, oltre a varie azioni di riprogrammazione.

Come noto, infatti, il QCS 1994-99 è stato oggetto di tre successive riprogrammazioni, attuate nel 1997, 1998, 1999 sulla base della metodologia e delle regole concordate nel Comitato di Sorveglianza del QCS del Luglio 1996.

Tali riprogrammazioni, oltre ad allocare le risorse della indicizzazione, sono state finalizzate a concentrare i finanziamenti comunitari su quelle forme di intervento e misure a più elevata capacità attuativa, con l'obiettivo di massimizzare il tiraggio delle risorse comunitarie.

Alla data di definizione del QCS 2000-2006 le informazioni disponibili in merito agli interventi realizzati nel periodo 1994-1999 non consentivano un esame approfondito e completo dei risultati conseguiti.

In occasione della revisione di metà percorso del QCS 2000-2006, la disponibilità dei dati finali di attuazione finanziaria, sulla base delle evidenze dei rapporti finali di esecuzione, nonché del rapporto di valutazione ex-post, consente di delineare un quadro molto più articolato ed esaustivo dei risultati conseguiti dal QCS 1994-99.

Dal punto di vista finanziario, il livello di spesa medio del QCS nel suo complesso risulta attestato al 97,2% del costo programmato, un risultato molto soddisfacente e più che in linea con la media di utilizzo dei Fondi dei 15 Stati membri.

Alquanto significativa è la varianza dei risultati conseguiti dai singoli Fondi, per i quali si evidenzia l'eccellente livello raggiunto dal FESR (99%), i buoni livelli dei FSE e FEOGA (rispettivamente 92,7 e 92,4%) mentre per lo SFOP la provvisorietà dei dati non consente di superare la soglia del 90%, determinando però una sottostima della performance relativa.

Più in generale, il rapporto di valutazione ex-post del QCS 1994-99 consegna un quadro di luci e ombre che conferma come a fronte del quanto mai significativo recupero di efficienza - che ha consentito di massimizzare l'apporto delle risorse comunitarie, in una fase di riduzione della spesa pubblica, bassa crescita, radicale trasformazione del contesto istituzionale e amministrativo - e del contestuale, progressivo, miglioramento del metodo e della capacità di applicazione delle regole, meno convincenti sono i risultati qualitativi. Ciò, come noto, per l'interagire di un insieme di fattori che attengono a diversi profili strategici e gestionali da ricondurre a persistenti debolezze istituzionali, tecniche e amministrative che, attraverso una azione capillare e sistematica, il QCS 2000-2006 si è prefisso di superare, al fine di conseguire il necessario equilibrio tra efficienza finanziaria ed efficacia.

²³ 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 e il Governo italiano erano ormai seriamente preoccupati anche per i ritardi di avvio 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, come già detto, si sono registrati gravi ritardi nella prima fase di attuazione di alcuni programmi; ne è conseguita una forte azione di riprogrammazione delle risorse in favore dei programmi più efficienti. In occasione della revisione di metà percorso, una quota significativa di risorse non programmate è stata inoltre destinata a nuovi interventi.

Come sottolineato anche nel rapporto di valutazione ex-post, tali riprogrammazioni oltre ad aver contribuito al risultato ampiamente soddisfacente della chiusura del ciclo 1994-99 in termini finanziari, hanno segnato una tappa fondamentale nello sviluppo di relazioni partenariali fortemente orientate al risultato, basate sulla condivisione e il rispetto di regole rigorose che hanno di fatto posto le premesse per alcune delle più significative esperienze sviluppate nel ciclo 2000-2006.

In tale contesto è da segnalare il forte miglioramento del 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 ha evidenziato una varianza considerevole sia tra le autorità centrali che tra le amministrazioni regionali, a causa della permanenza di performance inefficienti.

La gestione delle forme di intervento del ciclo 1994-99 è stata anche condizionata dalla persistenza di numerose insufficienze nei meccanismi di monitoraggio e di valutazione. Gli indicatori fisici, specialmente per gli interventi del FESR, sono stati scarsamente utilizzati in mancanza di un sistema pienamente operativo 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.

1.3.3. Lezioni per il periodo 2000-2006

La mancanza di sistemi efficaci di monitoraggio e di valutazione nel periodo 1994-1999 rendeva non agevole trarne insegnamenti per il periodo 2000-2006, nella fase di definizione del QCS.

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

In questo contesto, sono stati identificati **due esempi di “buone” e “cattive” pratiche** per quanto riguarda l'attuazione dei progetti:

- il porto di Gioia Tauro, che 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).

In ogni caso le stesse debolezze e difficoltà emerse nella implementazione del QCS 1994-1999 hanno costituito utili punti di riferimento per le riflessioni che hanno guidato l'impostazione del QCS 2000-2006. A supporto di queste riflessioni è successivamente intervenuta la valutazione *ex post* del QCS 1994-1999. Grazie anche alle lezioni apprese nel corso della prima fase di attuazione, alcune delle più significative innovazioni di questo ciclo di programmazione sono state ulteriormente sviluppate in occasione della revisione di metà percorso. A questo proposito sono, fra l'altro, da evidenziare la progressiva integrazione fra la programmazione comunitaria e la politica regionale, il consolidamento e l'estensione al livello locale dei meccanismi premiali finalizzati a promuovere l'avanzamento istituzionale e la modernizzazione amministrativa, il sempre più incisivo rafforzamento e riqualificazione delle attività di valutazione e monitoraggio, l'azione volta a promuovere la razionalizzazione degli aiuti alle imprese, nel quadro del contenimento della loro incidenza relativa e del riorientamento sulle priorità orizzontali.

1.3.4 Verifica *ex post* della addizionalità per il periodo 1994-1999

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.

Il calcolo generale dell'addizionalità (Spesa pubblica nazionale - “Bilancio” + “Extra-Bilancio” - al netto della spesa afferente ai Fondi Strutturali) riferito al periodo 1994-99 (18.919,77 Milioni di

euro costanti) evidenzia infatti una differenza negativa con il corrispondente aggregato riferito al periodo di programmazione 1989-93 (23.696,26 Milioni di euro costanti).

A tale risultato hanno tuttavia concorso, con effetti molto diversi, le varie componenti alla base del calcolo, ed in particolare:

a) la spesa del settore pubblico in senso stretto, riportata nella colonna “Bilancio” del prospetto, si è mantenuta nel periodo 1994-99 sostanzialmente in linea con il periodo precedente evidenziando anzi una leggera crescita;

b) la spesa afferente a quella che viene definita come componente “aziendale” del settore pubblico, riportata nell’aggregato “Extra-bilancio”, ha invece subito, sempre nel 1994-99, una drastica caduta di circa il 50% (che pesa in modo determinante sul mancato rispetto della addizionalità).

Prospetto sintetico dei valori di addizionalità ex post

(Milioni di euro a prezzi 1999)

	Spesa Nazionale			Fondi Strutturali	Addizionalità
	Totale	di cui: Bilancio	di cui: Extra Bilancio		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(1)-(4)
Media annua 1989/1993	24.581,15	16.158,51	8.422,64	884,89	23.696,26
Media annua 1994-1999	21.134,79	16.684,38	4.450,41	2.215,02	18.919,77

La pur lieve crescita della componente “Bilancio” (16.684,34 milioni di euro costanti rispetto a 16.158,51 del precedente periodo), generata dal maggior afflusso sia di risorse specificamente destinate allo sviluppo delle aree sottoutilizzate che delle risorse ordinarie segnala, anche in termini quantitativi, una discontinuità positiva con il periodo precedente. Ad accelerare tale tendenza è rivolto il programma di accelerazione e riqualificazione degli investimenti pubblici, predisposto con il Quadro Comunitario di sostegno 2000-2006.

Il risultato finale relativo alla verifica dell’addizionalità è pesantemente influenzato dalla cosiddetta componente aziendale del settore pubblico. Quasi tutti gli Enti Economici e le Aziende Autonome che costituiscono l’aggregato definito come “Extra-Bilancio” sono stati trasformati in S.p.A. ed hanno acquisito la natura di enti di diritto privato.

Pur con dinamiche differenziate, tali enti hanno avuto come elemento comune il rallentamento o il rinvio dei programmi di investimento rispetto a quanto inizialmente previsto. Il processo di privatizzazione delle imprese pubbliche, assolutamente non prevedibile nell’entità manifestatasi, all’inizio del decennio, è stato accompagnato dalla presentazione e attuazione di piani strategici e di investimento che basavano il rilancio di tali imprese anche sull’aumento di efficienza e sulla riduzione della capacità produttiva inutilizzata.

E’ per affrontare e rimuovere questo limite, manifestatosi, seppure per motivi straordinari, nel periodo 1994-99 che è stata adottata - nei Documenti di programmazione economico-finanziaria e

poi in norme e delibere Cipe - la regola che impone che non meno del 30% medio delle risorse ordinarie sia allocato nel Mezzogiorno, anche da parte di tutti gli enti della componente allargata del settore pubblico. Tale regola consente uno stretto monitoraggio che, in particolare per i piani di spesa di enti, quali Ferrovie dello Stato, Poste Italiane, i quali negli ultimi anni si sono molto allontanati dal suddetto obiettivo programmatico di allocazione territoriale degli investimenti, consente altresì di promuovere azioni correttive.

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: impostazione iniziale e aggiornamento in occasione della revisione di medio termine

Il capitolo precedente fornisce un quadro della difficile realtà sociale, economica e ambientale che il Mezzogiorno si trova a fronteggiare. L'andamento complessivo dell'economia meridionale ha presentato nella prima parte degli anni '90 un andamento complessivamente debole e un'evoluzione negativa in termini di crescita e occupazione, divergendo dal sentiero di sviluppo del resto dell'Unione Europea. A partire dalla metà degli anni '90 – come già molte evidenze hanno segnalato nella fase preparatoria del corrente ciclo di programmazione e come in occasione della revisione di medio termine del QCS è possibile apprezzare anche più compiutamente sulla base della disponibilità di nuove informazioni statistiche - si è manifestata una significativa tendenza allo sviluppo imprenditoriale e sociale, trainata dagli investimenti, dalle esportazioni, dal turismo e dalla nascita di nuove imprese. Nella fase iniziale del corrente decennio gli effetti di tale sviluppo endogeno sono stati tuttavia compressi da un forte peggioramento del clima internazionale, che si è ripercosso negativamente sulla crescita dell'intera UE, e dalla crescita particolarmente modesta dell'Italia.

In questo scenario, un ruolo positivo ha svolto l'attuazione della prima fase dello stesso QCS e della politica regionale nazionale per le aree sottoutilizzate, a esso sempre più connessa. I risultati raggiunti, in termini di capacità di spesa rispetto al passato recente, capacità di programmazione e progettazione, e di primi risultati qualitativi sono di rilievo, sia in confronto al passato, sia nel confronto europeo.

In considerazione dell'evoluzione degli ultimi anni nel Mezzogiorno, dell'esperienza realizzata nella prima fase di attuazione del QCS, dei risultati ottenuti in questa fase (e descritti nel paragrafo 2.3) e delle indicazioni avute dal processo di valutazione indipendente, appare necessario rafforzare l'azione rivolta a creare le condizioni per una decisa e definitiva inversione di tendenza, consolidare la crescita endogena, e attrarre investimenti dall'esterno, confermando l'impostazione del QCS 2000-2006 volta all'attuazione di una strategia di “rottura” con il passato, basata sull'azione concertata del QCS e di politiche coerenti complementari a livello nazionale, finalizzate a indurre riforme strutturali (cfr. punto 2.4).

L'obiettivo di tale strategia è di generare, attraverso il miglioramento permanente del contesto economico, sociale e ambientale, una discontinuità nei comportamenti e negli atteggiamenti degli operatori economici. Il QCS rappresenta quindi un fattore determinante nella strategia di aumento di competitività del Paese.

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 . 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, sono state 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, così come originariamente definiti in sede di impostazione del QCS, 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

Successivamente all’approvazione del QCS e, anche grazie alla sua attuazione sono maturate conoscenze e sono state prodotte informazioni che consentono un affinamento degli indicatori, così da descrivere le variabili in modo più appropriato e più funzionale al loro utilizzo anche per gli esercizi di valutazione econometrica (cfr. paragrafo 2.3) delle prospettive di crescita e ricostruirne le serie storiche. Gli indicatori attualmente utilizzati che differiscono da quelli definiti in precedenza sono riportati nella tabella seguente.

5	Capacità di attrazione di investimenti esteri	Investimenti diretti esteri in Italia/ Investimenti diretti in Europa
7	Capacità di offrire lavoro regolare	Unità di lavoro Irregolari/ Unità di lavoro Totali (*)
8	Capacità di sviluppo dei servizi sociali	Persone di 14 anni e più che hanno svolto attività gratuita o partecipato a riunioni di volontariato / totale della popolazione di 14 anni e più
9	Capacità di esportare prodotti a elevata o crescente produttività	Esportazioni di prodotti a crescente domanda mondiale/Esportazioni totali
10	Capacità innovativa	Spesa pubblica e privata per R&S sul PIL
11	Capacità di sviluppo dei servizi alle imprese	Occupati nei servizi alle imprese / Totale occupati nei servizi
12	Capacità di finanziamento	Differenziale tassi di interesse a breve termine sui finanziamenti per cassa con il Centro nord
13	Condizioni di legalità e coesione sociale	Indice di criminalità violenta per 10.000 abitanti

(*) Le Unità di lavoro sono definite nella Contabilità nazionale –ISTAT come unità di occupazione standardizzata a tempo pieno

Accompagna, inoltre, il processo di verifica di efficacia della politica economica intrapresa un insieme assai più ampio di indicatori di contesto²⁴, aggiornati annualmente con dettaglio regionale e messi a disposizione del pubblico, che consente sia di articolare in maggior dettaglio molte delle tematiche sottostanti le variabili di rottura, sia di osservare più direttamente il manifestarsi o meno di specifici risultati connessi ai diversi obiettivi specifici in cui è articolata la strategia del QCS.

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.

Alla luce dell'esperienza del primo triennio di attuazione - che ha evidenziato l'entità del percorso di modernizzazione amministrativa da realizzare (e in parte realizzato) per conseguire quantità e qualità degli interventi, e le difficoltà, nonostante i risultati ottenuti, di produrre la "rottura" desiderata nei comportamenti degli operatori - e del significativo mutamento negativo delle condizioni del contesto internazionale occorso nei primi anni del corrente decennio, l'obiettivo generale del QCS può essere nella sostanza confermato, ma deve essere modificato nel percorso temporale:

- a) *raggiungere entro il periodo di attuazione del QCS un sentiero di crescita del Mezzogiorno stabilmente superiore a quello dell'Unione europea²⁵;*
- b) *ridurre il disagio sociale.*

L'obiettivo generale implica la realizzazione di un forte aumento dell'occupazione regolare e dei tassi di attività del Mezzogiorno, la riduzione del lavoro sommerso, la compressione ulteriore della disoccupazione.

Il conseguimento dell'obiettivo generale e della sua esplicita duplice declinazione in aumento della crescita e della coesione sociale non dipende unicamente dalla realizzazione degli interventi finanziati all'interno del QCS, ma dipende in modo decisivo dal concomitante rafforzamento delle politiche trasversali descritte nel par. 2.4 e, segnatamente, dall'impegno per ammodernare le amministrazioni - necessario ad accrescere la loro capacità di attuazione della spesa e di aumento della sua qualità - e per assicurare l'integrazione e la convergenza su obiettivi comuni della politica di coesione comunitaria e della politica regionale nazionale.

Elemento determinante resta, infine, l'effettiva realizzazione nel Mezzogiorno di un volume complessivo di spesa in conto capitale crescente, così come stabilito negli impegni presi nei documenti di programmazione nazionale (che hanno dal 2000 stabilito la destinazione programmata al Mezzogiorno di una quota crescente fino al 45% della spesa in conto capitale complessiva del paese). In occasione della revisione di medio termine del QCS, la quantificazione degli obiettivi di spesa è stata sottoposta a riesame, in valore assoluto e relativo, anche in relazione agli interventi che si andavano definendo per conseguire gli obiettivi di finanza pubblica stabiliti in sede di Unione europea.

²⁴ Il set degli indicatori di contesto è presentato in dettaglio nel capitolo 3 dedicato alla struttura analitica della strategia complessiva e disponibile sul sito dell'ISTAT.

²⁵ Cfr par. 2.3.2

In particolare, il complesso degli interventi stabiliti nel disegno di Legge Finanziaria per il 2005 presentato dal Governo al Parlamento (D.l. n. 5310/2004 - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato) riflettono le esigenze di contenimento della spesa ai fini di finanza pubblica, ma mantengono fermi il rifinanziamento della politica regionale nazionale e le regole stabilite per garantire l'utilizzo più efficace delle risorse. Tali disposizioni²⁶ e la contemporanea decisione del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) di assegnare alle Amministrazioni centrali e regionali le risorse attribuite al Fondo aree sottoutilizzate dalla precedente Legge finanziaria 2004, consentono di quantificare gli obiettivi programmatici di spesa nel modo riportato nel paragrafo 2.3.2.

L'attuazione di questi obiettivi di spesa è necessaria affinché il Mezzogiorno colga la ripresa nel ciclo internazionale - che, nello scenario predisposto nel paragrafo 2.3.2, si manifesta come un ritorno del tasso di crescita europeo attorno al 2,5 per cento dal 2005 - e consegua l'obiettivo generale di crescita e riduzione del disagio sociale, sopra identificato.

Per quanto riguarda specificamente l'obiettivo di riduzione del disagio sociale - un fenomeno difficile da definire e misurare - è emersa l'esigenza di monitorarlo prendendo in esame sia gli aspetti legati al benessere economico, sia gli elementi relativi alle opportunità di accesso e partecipazione alla vita associata.

In mancanza di informazione adeguata già esistente, le esigenze informative di dettaglio territoriale e completezza dell'informazione sono state in parte soddisfatte attraverso gli approfondimenti statistici che accompagnano le attività di valutazione e monitoraggio del QCS. Sono così divenute disponibili informazioni con dettaglio anche regionale sulla povertà economica e sulla percezione delle famiglie rispetto a profili specifici delle proprie condizioni di vita: disagio abitativo e relativo alla zona di residenza, difficoltà nell'accesso a servizi sanitari e per l'infanzia, difficoltà nel sostenere spese necessarie, ecc.. Tali informazioni, relative all'anno 2002, sono state predisposte dall'Istat²⁷.

Nel complesso, l'informazione disponibile conferma sia la gravità delle carenze rilevate nel Mezzogiorno, anche in ambiti in cui il servizio pubblico dovrebbe assicurare condizioni tali da comprimere lo svantaggio territoriale, sia una forte correlazione tra componenti specifiche del disagio sociale e povertà monetaria. Il quadro del Mezzogiorno presenta tuttavia anche una variabilità consistente tra territori che rivela i risultati positivi conseguiti in alcuni contesti e fornisce indicazioni circa la localizzazione delle situazioni di maggiore debolezze e le iniziative da prendere.

L'indagine sarà replicata almeno una volta nell'arco di esecuzione del programma per effettuare un confronto nel tempo e verificare in tale modo l'obiettivo generale b) del QCS.

La strategia complessiva dell'intervento mira a incidere sull'efficienza e sulla 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,

²⁶ Rifinanziamento e rimodulazione del Fondo per le aree sottoutilizzate (tabelle D e F); limitazione dei pagamenti a favore dei soggetti beneficiari di tale Fondo per concorrere al raggiungimento dell'obiettivo di crescita del 2% delle spese (art. 4, comma 1°), con l'attivazione di una clausola di favore per il Fondo (art. 4, comma 3); contemporanea assunzione in sede di Legge finanziaria (art. 4, comma 3) dell'obiettivo di destinare al Mezzogiorno il 30 per cento della spesa ordinaria, prevedendo opportune direttive delle Amministrazioni centrali anche nei confronti delle società a prevalente partecipazione pubblica.

²⁷ Nell'ambito del progetto cofinanziato dal QCS all'interno della Convenzione DPS-ISTAT sul miglioramento delle statistiche territoriali per le politiche di sviluppo a valere sul PON Azioni di sistema e assistenza tecnica.

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).

Come si è argomentato nel paragrafo 1.1, anche in presenza di una crescita più modesta rispetto all'obiettivo di crescita fissato ex-ante nel QCS nella prima parte del periodo, si sono ottenuti risultati importanti, soprattutto rispetto al passato e alla luce di considerazioni di lungo periodo. Positiva è, in particolare, risultata la composizione della crescita del Mezzogiorno: in relazione a quanto realizzato nel Centro-Nord, investimenti ed esportazioni sono risultati più vivaci, mentre i consumi delle famiglie e collettivi – a differenza che nel passato – meno dinamici. Si tratta di caratteristiche di sviluppo nel Mezzogiorno completamente nuove in confronto con i precedenti trenta anni.

Rispetto alle previsioni effettuate nella valutazione ex-ante del QCS per l'andamento delle variabili di rottura, le informazioni disponibili fino al 2002 mostrano che, nonostante i miglioramenti osservati in alcune di queste variabili (Capacità di attrazione dei consumi turistici, Innovazione, Capacità di sviluppo alle imprese e, pur con segnali meno chiari, Occupazione sociale), non si è, tuttavia, registrata una discontinuità significativa con il passato.

A ciò può avere contribuito la più graduale dinamica della spesa rispetto a quanto inizialmente ipotizzato, ma soprattutto ha pesato la mancanza di una modifica decisiva nei comportamenti e nelle aspettative degli operatori privati, influenzate dal peggioramento del ciclo internazionale e scarsamente sostenute dal confronto culturale - politico. Tali comportamenti non appaiono peraltro ancora influenzati dalle "rotture" positive realizzatesi sul piano dell'avanzamento istituzionale e amministrativo.

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.

Tutte le analisi e gli approfondimenti sviluppati nella prima fase di attuazione, ivi incluse quelle legate all'attività di valutazione intermedia, confermano l'attualità di questa impostazione, la cui validità appare avvalorata anche dagli indirizzi fissati nei Consigli europei di Lisbona e Goteborg.

Risulta tuttavia evidente, proprio alla luce dell'esperienza maturata nella prima fase, la necessità di circoscrivere puntualmente, all'interno dei singoli Assi prioritari, gli ambiti di intervento che più direttamente e con maggiore incisività possono garantire il conseguimento degli obiettivi fissati, tenendo conto dei risultati ancora non pienamente soddisfacenti in termini di capacità di generare l'impatto qualitativo atteso. Dall'esperienza è inoltre risultato chiaro che nella maggior parte dei casi dove ancora si registra insoddisfazione, accanto alla necessità di mirare meglio gli interventi previsti e di considerarne attentamente le condizioni di sostenibilità, è ugualmente importante continuare a migliorare la modalità di esecuzione, non sottovalutando il ruolo dei dettagli di attuazione e valorizzando le conoscenze accumulate nell'interazione tra gli attori.

Occorre investire in capitale fisico, particolarmente nei settori delle risorse naturali e delle reti e nodi di servizio, per riqualificare il contesto di base in cui operano le imprese, assicurando, al contempo, migliori condizioni di vita ai cittadini. L'efficacia e l'efficienza dei servizi di base, per esempio nel settore delle risorse idriche e dei rifiuti, deve essere perseguita nell'ottica di promuovere una gestione responsabile del complesso delle risorse naturali, che ne assicuri i necessari requisiti di sostenibilità economica e ambientale. Inoltre, un sistema di trasporti e

comunicazioni efficienti e sostenibili può rafforzare la competitività e l'attrattiva dei territori, migliorandone l'accessibilità, attraverso servizi più affidabili, rapidi ed efficienti, a minore impatto ambientale, in grado di valorizzare la peculiare collocazione geografica del Mezzogiorno, Analoga rilevanza va attribuita al tema della sicurezza e della legalità che risulta determinante, nella sua trasversalità, per assicurare adeguate condizioni di contesto, soprattutto se gli interventi sono integrati con i processi di sviluppo avviati nelle singole aree, attraverso un significativo rafforzamento della loro dimensione territoriale.

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. Tale considerazione generale assume particolare rilievo nel Mezzogiorno, per i livelli ancora particolarmente modesti della sua produttività, per le difficoltà che incontra il suo aumento, e per il peso che hanno e che vanno assumendo le attività industriali tradizionali dove solo l'innovazione continua e la qualificazione della manodopera possono assicurare il mantenimento di un vantaggio competitivo. Gli investimenti devono comprendere non solo la formazione professionale e la promozione dell'imprenditorialità locale, ma soprattutto il sostegno della ricerca, dell'innovazione tecnologica e della società dell'informazione, che svolgono un ruolo determinante per aumentare la competitività dei sistemi produttivi e dei territori, e risultano ancora oggi particolarmente sottodimensionati rispetto agli obiettivi assunti a livello europeo.

La concentrazione degli investimenti pubblici nelle città e nei poli di crescita locale dovrebbe massimizzare le potenzialità di crescita attraverso la valorizzazione dei fattori di competitività delle singole aree urbane e il miglioramento del capitale sociale, nell'ambito di un disegno strategico di livello regionale, che assicuri la concentrazione e l'integrazione degli interventi. A tal fine, le città devono essere considerate non solo come poli di consumo, ma anche come centri di offerta di quei prodotti, servizi avanzati e funzioni strategiche che meglio rispondono ad uno sviluppo urbano e regionale basato sul rafforzamento delle specifiche capacità di attrazione localizzativa dell'area, anche attraverso un'appropriata valorizzazione dell'apporto del capitale privato, e ispirato ai principi dello sviluppo sostenibile.

Gli investimenti nelle risorse culturali, se concentrati e integrati 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 essi possono, come troppo spesso accaduto in passato, creare effetti di spiazzamento e inerzia, allorché il contributo pubblico sostituisce l'investimento privato invece di accompagnarlo.

Questo riequilibrio strategico dettato anche dalla necessità di riorientare gli aiuti verso obiettivi orizzontali 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", attraverso una decisa razionalizzazione dei diversi strumenti di intervento basata sui principi della selettività, della specializzazione e dell'integrazione degli aiuti, in modo da conseguire una più esplicita finalizzazione degli stessi al soddisfacimento delle specifiche esigenze territoriali..

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)²⁸; 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 nella prima fase 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) l’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. Le modalità di utilizzo dei rimborsi comunitari e nazionali sui progetti di cui sopra, e in ogni caso su tutti i progetti imputati alla programmazione comunitaria originariamente finanziata con fondi nazionali, sono indicate nel capitolo 6.3.6.

²⁸ 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).

2.3 Quantificazione degli obiettivi globali e incidenza sulle condizioni di offerta

2.3.1 Quantificazione degli obiettivi globali e incidenza sulle condizioni di offerta sulla base della valutazione ex-ante

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.

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'analogia "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"²⁹.

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 macroeconomici³⁰. 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 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

²⁹ Mazzola (1997, 1998, 2000).

³⁰ Mazzola, "Maximising growth in the Mezzogiorno: implications and conditions" (Febbraio 2000).

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.

2.3.2 Aggiornamento della quantificazione degli obiettivi globali e incidenza sulle condizioni di offerta

In occasione della valutazione intermedia, il modello di offerta è stato rivisto e migliorato per effettuare sia una valutazione di quanto effettivamente realizzatosi nella prima fase di attuazione rispetto a quanto inizialmente ipotizzato, sia per aggiornare gli scenari di prospettiva al fine di segnalare gli sforzi necessari per il raggiungimento degli obiettivi macroeconomici nella seconda fase di attuazione. Tali indicazioni – contenute nella parte dedicata all'aggiornamento della valutazione ex-ante di impatto macroeconomico del rapporto di valutazione intermedia del QCS - hanno sostenuto la discussione e la riflessione partenariale nel corso della revisione di medio termine. Gli esiti di tale revisione, insieme a ulteriori informazioni, relative all'andamento delle grandezze macroeconomiche dei conti territoriali e alla definizione del quadro di finanza pubblica da parte del governo italiano per il rispetto dei vincoli derivanti dal patto di stabilità europeo, sono stati successivamente incorporati in nuove e più aggiornate valutazioni di cui si dà conto nel prosieguo di questo paragrafo.

Nella valutazione intermedia si è proceduto innanzitutto all'aggiornamento del modello sulla base dei cambiamenti intervenuti nelle informazioni disponibili e nella comprensione del meccanismo di sviluppo dell'economia delle regioni del Mezzogiorno. Questo ha comportato anche un perfezionamento della specificazione e delle proprietà di stima del modello econometrico rispetto

alla fase della valutazione ex-ante. Il modello ha peraltro mantenuto inalterata la sua filosofia di fondo tesa a cogliere da un lato, il processo di accumulazione e la conseguente crescita economica, e dall'altro, i canali attraverso i quali la politica economica scelta intende incidere su tale processo.

I fattori predominanti che agiscono sull'accumulazione di capitale fisico e umano di un'area in ritardo di sviluppo come il Mezzogiorno, e che vengono esplicitati nel modello, sono principalmente tre: (a) il traino esercitato sia dal contesto internazionale sia, nel quadro di un'economia dualistica, dalla macro-regione avanzata su quella più arretrata, attraverso diffusione tecnologica e sostegno alla domanda; l'intervento pubblico volto ad accelerare i tassi di crescita mediante sia (b) un effetto diretto legato al coordinamento delle azioni individuali e all'incremento del capitale pubblico, sia (c) un effetto indiretto, tramite la generazione di meccanismi virtuosi indotti dalle esternalità prodotte dalle politiche e rafforzati dalle aspettative degli agenti e dal miglioramento del contesto socio-economico.

Quest'ultimo aspetto è centrale per il QCS e quindi anche nel modello. L'idea base è che le variazioni nelle aspettative e nei comportamenti degli operatori e nel clima economico e sociale indotte dalle politiche possano essere colte con alcuni specifici indicatori denominati, sia nel QCS che nel modello, variabili di "rottura", in quanto segnalano le discontinuità nei comportamenti e nelle dinamiche passate che si producono in una fase di decollo economico. Queste 13 variabili catturano le esternalità positive e negative legate alla struttura economico sociale e istituzionale e alle aspettative degli operatori. (cfr. paragrafo 2.2)

Come nel modello utilizzato per la valutazione ex-ante, esportazioni, investimenti, importazioni nette e tasso di attività sono variabili endogene nel modello. Le restanti variabili - che sintetizzano le esternalità positive del programma sull'economia del Mezzogiorno - sono esogene. Nel modello rivisto, l'effetto del loro cambiamento è stato inserito, per sei di esse, direttamente nelle equazioni del modello mentre, per le altre tre, esternamente, con una procedura di calibrazione. Per tutte le nove variabili di rottura esogene, come nel caso della valutazione ex-ante, vengono formulate ipotesi (scenari) in relazione ai loro possibili percorsi e quindi al manifestarsi di esternalità lungo il periodo di attuazione del programma.

La logica alla base del modello non è cambiata nella revisione effettuata per la valutazione intermedia. Il meccanismo fondamentale rimane quello della crescita attraverso l'accumulazione di capitale privato e l'aumento di produttività del sistema. Sono state tuttavia introdotte alcune modifiche, che hanno reso più ricco il meccanismo di interrelazione tra variabili di politica economica e sviluppo, e che hanno tenuto conto anche dei suggerimenti provenienti dalla Commissione Europea e da altri esperti nelle numerose presentazioni del modello a convegni e seminari.

In particolare, i principali cambiamenti apportati hanno riguardato: l'apertura settoriale, che ha permesso di specificare un modello di crescita dei settori dei servizi (basato principalmente sull'accumulazione di capitale umano) differente da quello dell'industria; la determinazione della bilancia commerciale a saldo tra l'offerta interna e la domanda; l'introduzione nel modello dell'impatto di breve periodo di variazioni della domanda; una specificazione più completa dei rapporti tra le due macro-aree dell'economia italiana; un aumento e una suddivisione più fine delle variabili di *policy* considerate.

Allo scopo di considerare l'obiettivo strategico relativo al riequilibrio tra politiche di miglioramento del contesto e i regimi di aiuto diretto alle imprese (cfr. paragrafo 2.2), il nuovo modello considera separatamente (e separatamente stima i relativi parametri di impatto nelle equazioni) le due componenti della spesa pubblica in conto capitale degli investimenti pubblici e degli incentivi alle

imprese. Nei profili adottati vengono quindi incorporati, oltre agli impegni programmatici sul totale della spesa pubblica in conto capitale, anche gli impegni programmatici tesi a riequilibrare la composizione (*policy mix*) tra incentivi e investimenti, a favore di questi ultimi.

Come per il modello della valutazione ex-ante, anche il nuovo modello mantiene la caratteristica di strumento di verifica di coerenza e non è un modello econometrico di previsione.

L'identificazione dei tre fattori di dinamismo, precedentemente segnalati, si è concretizzata, come nella valutazione ex-ante, nella costruzione di quattro scenari: uno scenario controfattuale di riferimento, che ipotizza assenza di politiche territoriali efficaci e tre scenari che simulano gli effetti del QCS (e dei connessi impegni relativi alla politica regionale nazionale) sotto diverse ipotesi di efficacia delle politiche: scenario programmatico (con investimenti programmatici ma senza esternalità); scenario con investimenti programmatici e esternalità "basse"; scenario con investimenti programmatici e esternalità "alte". In questi ultimi due scenari gli effetti addizionali (esternalità) degli investimenti programmati sono appunto rappresentati attraverso i percorsi delle "variabili di rottura".

Lo scenario controfattuale (detto "tendenziale" nella valutazione ex-ante) serve principalmente come punto di riferimento per valutare gli effetti differenziali del programma. Per questo scenario si ipotizza, in questa fase, un profilo di spesa pubblica solo moderatamente crescente, in quanto netto di una parte delle risorse appostate per l'intervento aggiuntivo nelle "aree sottoutilizzate" in una misura tale che la spesa per tale intervento non si incrementerebbe rispetto a quanto realizzato nel biennio 1998-1999; stabile sui livelli di questo periodo è anche, nello scenario controfattuale, la spesa con le risorse ordinarie. Si assume, inoltre, che la quota di spesa in conto capitale per l'area e il peso degli investimenti sul totale della spesa – entrambi ipotizzati in crescita nel profilo programmatico – rimangano costanti per tutto il periodo di programmazione ai valori raggiunti nel biennio 1998-1999.

L'analisi presentata si riferisce in particolare agli scenari risultanti dalle simulazioni effettuate durante la fase di revisione intermedia del QCS (e costituisce quindi un ulteriore aggiornamento rispetto a quanto contenuto nel Rapporto di valutazione intermedia).

Anche in queste simulazioni, come in quelle ex-ante, i tre scenari con le politiche, oltre a tenere conto delle risorse finanziarie comunitarie (e del relativo cofinanziamento nazionale) collegate al QCS, hanno incorporato anche le risorse nazionali specificamente destinate alle "aree sottoutilizzate" e le risorse in conto capitale "ordinarie", così da rappresentare compiutamente il profilo di crescita della spesa in conto capitale nel Mezzogiorno descritto nei documenti programmatici del Governo.

L'analisi considera quindi l'impatto di tutte le politiche addizionali di spesa, sia comunitarie che nazionali e regionali, nel Mezzogiorno, in quanto esse formano parte di un'unica strategia di intervento che può essere valutata in senso prospettico solo nella sua interezza, in particolare per quanto riguarda gli obiettivi di carattere macroeconomico. I tre scenari con le politiche sono conseguentemente tutti formulati in base al volume di interventi pubblici totali programmati per l'intero periodo 2000-2008 e all'azione di politica economica prefigurata che li accompagna. Essi si differenziano tuttavia rispetto alle ipotesi assunte riguardo le esternalità dell'intervento. La tempistica dell'impatto tiene conto in tutti gli scenari dell'effettivo percorso realizzato dalle variabili di *policy* nell'attuazione del programma nella prima fase.

Nello scenario programmatico si considera il solo impatto degli investimenti pubblici nella misura programmata senza tener conto di alcun tipo di esternalità: l'effetto sulla crescita è limitato

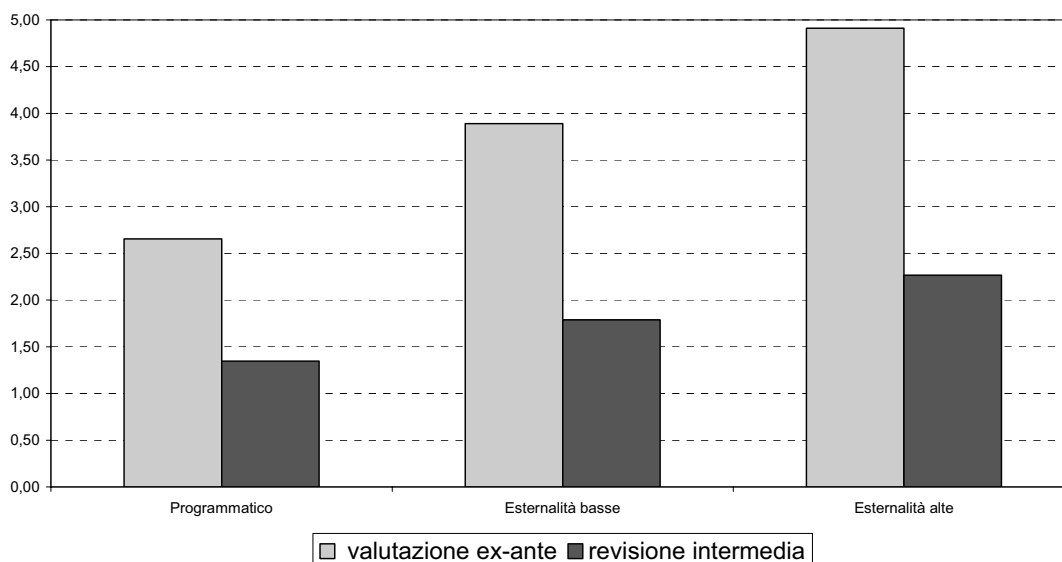
all'impulso (stimato nelle equazioni) sugli investimenti privati che deriva dalla spesa pubblica in conto capitale.

Gli altri due scenari, dove si ipotizza il verificarsi di esternalità positive, sono invece costruiti attribuendo alle variabili di rottura un andamento normativo che ipotizza effetti più o meno significativi dello sforzo di politica economica sulle variabili considerate, in una misura stabilita in base a profili ipotizzati da esperti e da considerazioni di ragionevolezza. Come nel caso della valutazione ex-ante, i due scenari si differenziano a seconda che le ipotesi adottate siano più o meno ottimistiche (rispettivamente scenario con esternalità alte e scenario con esternalità basse). Gli andamenti ipotizzati nelle variabili stesse sono stati comunque aggiornati rispetto alla valutazione ex-ante, sia per incorporare i dati storici, sia per tenere conto dell'evoluzione del profilo di spesa.

Il processo di revisione ha inciso in modo rilevante sui profili di crescita attesi e sull'impatto previsto delle politiche (Figura 1). Infatti, rispetto alla previsione di crescita 2000-08 del Mezzogiorno formulata nella valutazione ex ante, l'aggiornamento dei dati, del modello, della caratterizzazione della *policy* e, soprattutto, delle variabili internazionali ha portato a una forte riduzione della dinamica della crescita attesa del PIL. Nel complesso del periodo 2000-08, il peggioramento del ciclo internazionale e la connessa flessione delle variabili esogene internazionali spiegano circa i due terzi della minore crescita. Il restante terzo è invece attribuibile al diverso al profilo della spesa pubblica in conto capitale.

Figura 1

**Variatione media annua (%) del PIL del Mezzogiorno nel periodo 2000-2008
Confronto tra scenari della valutazione ex-ante e scenari della revisione intermedia**



Per quanto riguarda la prima fase di attuazione, per cui sono disponibili dati storici, il modello indica che la minore crescita nel periodo 1999-2003, rispetto a quanto ipotizzato nella valutazione ex-ante, sia da attribuire quasi in uguale misura al sensibile peggioramento delle variabili internazionali dal 2002 rispetto alle previsioni incorporate nella valutazione ex-ante e al conseguente effetto depressivo sul ciclo economico e anche sulle aspettative degli operatori, nonché allo sforzo di *policy*, risultato inferiore a quanto inizialmente ipotizzato.

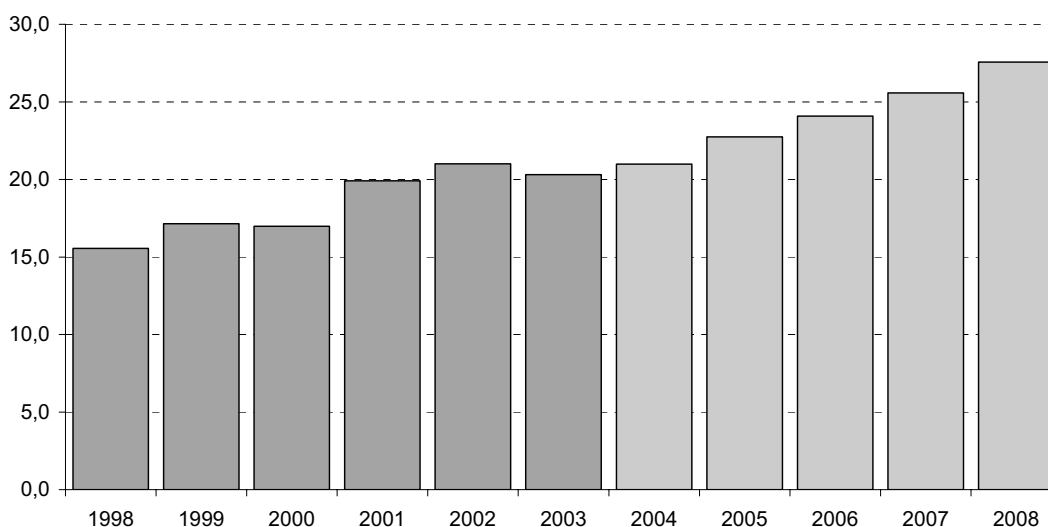
In particolare, per quanto riguarda questo secondo aspetto, nella dinamica più contenuta della spesa in conto capitale hanno pesato, sia la stessa caduta del ciclo per quanto riguarda la componente di incentivazione alle imprese (che continuando ad avere una funzione forte di correzione del razionamento del credito, mostra una forte sensibilità al ciclo), sia il più lento adeguamento della capacità dell'amministrazione rispetto al nuovo corso di policy, sia la stringenza dei vincoli di finanza pubblica.

La minore spesa cumulata nel periodo 2000-2003 è risultata inferiore di circa il 14% rispetto al valore inizialmente indicato nella fase preparatoria dell'attuale programmazione: tale ultimo valore era peraltro già stato ridimensionato nel 2000, in sede di definizione degli impegni di addizionalità, sulla base di una migliore comprensione dei vincoli sui percorsi di spesa. Rispetto alle stime di quel periodo (che in quanto successive non erano state pienamente incorporate nella valutazione ex-ante del PSM), i valori realizzati risultano così inferiori appena del - 3%.

L'andamento attuale³¹ della spesa programmata 2004-2008 è rappresentato nella Figura 2 (che fino al 2003 incorpora i dati storici e di preconsuntivo disponibili) che si riferisce alla spesa in conto capitale complessiva nel Mezzogiorno per il settore della Pubblica amministrazione, a prezzi correnti.

Figura 2

Spesa in conto capitale della Pubblica Amministrazione nel Mezzogiorno (*)
(miliardi di euro a prezzi correnti)



(*) Per gli anni 1998-2003, valori storici e di preconsuntivo; per gli anni 2004-2008, valori programmatici.

Tale profilo tiene conto, innanzitutto, per le risorse comunitarie e il loro cofinanziamento nazionale delle previsioni effettive di spesa dei fondi strutturali, che incorporano un avvio contenuto nei primi anni del periodo di programmazione, in considerazione dei necessari tempi di apprendimento e riorganizzazione nelle amministrazioni titolari dell'intervento e un profilo temporale di spesa in accelerazione nel biennio 2007-2008. Nel profilo di spesa della valutazione ex-ante era recepito in larga misura il profilo normativo, limitato al periodo 2000-06, derivante dagli Accordi del Vertice di Berlino di marzo 1999; si tiene ora conto di quanto appreso, soprattutto con riferimento alla

³¹ Coerente con i profili programmatici di spesa aggiornati alle informazioni disponibili alla fine di settembre 2004.

chiusura del periodo di programmazione 1994-99, relativamente alla complessiva capacità di spesa da parte dell'amministrazione in periodi di forte accelerazione della spesa comunitaria.

Il profilo programmatico riflette, quindi, per la parte addizionale rispetto alle risorse comunitarie, in primo luogo stime aggiornate delle erogazioni 2004-2008 del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) che alimenta la politica regionale nazionale che si affianca al programma comunitario e concorre all'addizionalità. Tali stime tengono conto delle disposizioni contenute nel Disegno di legge n. 5310/2004 (Legge finanziaria 2005) richiamate nel paragrafo 2.2, e ipotizzano anche per le successive leggi finanziarie il mantenimento di adeguati flussi annuali di finanziamento del Fondo (per un importo di spesa valutabile attorno allo 0,6 per cento del PIL nazionale nel periodo considerato), e la loro tempestiva assegnazione da parte del CIPE a infrastrutture (progetti selezionati dalle Regioni e attuati attraverso Accordi di programma quadro e progetti strategici nazionali) e a incentivi alle imprese. Le stime delle erogazioni del FAS scontano, infine, una valutazione della capacità di spesa effettiva, che incorpora, da un lato, i ritardi osservabili nell'esperienza passata (misurati attraverso uno specifico modello e considerando le revisioni programmatiche effettuate da ciascuna amministrazione) e, dall'altro, i miglioramenti amministrativi che potranno derivare dal prosieguo della politica in atto. Complessivamente ne risulta un profilo programmatico di spesa derivante dal Fondo più contenuto rispetto a quello ipotizzato nella valutazione ex-ante, perché incorpora gli effetti del più basso ciclo economico nazionale e ipotesi più controllate rispetto alla capacità di spesa per interventi infrastrutturali e incentivi, nonché gli effetti di contenimento diretto sulla spesa complessiva delle misure correttive degli andamenti di finanza pubblica intervenute dalla seconda metà del 2004 e del ritardo con cui è avvenuta l'assegnazione dei fondi per l'annualità 2004 da parte del CIPE.

Da ultimo, per quanto riguarda le risorse ordinarie, in primo luogo, si è tenuto conto delle ipotesi più aggiornate relative alla spesa in conto capitale complessiva derivanti dalle prospettive del quadro di finanza pubblica il cui andamento è influenzato, nell'ultimo triennio, dal rallentamento ciclico e, nell'immediato futuro, dall'esigenza di mantenere le grandezze rilevanti all'interno dei parametri previsti dal patto di stabilità. Tali vincoli implicano la non percorribilità di incrementi della spesa in conto capitale complessiva dell'intero Paese in rapporto al PIL nell'orizzonte più prossimo e, anzi, ne prefigurano una lieve contrazione (cfr. ad esempio Nota di Aggiornamento al "Documento di Programmazione Economico-Finanziaria per gli anni 2005-2008" tav. 2).

In secondo luogo, si è effettuata una valutazione circa il conseguimento dell'obiettivo di spendere nel Mezzogiorno il 30 per cento di risorse in conto capitale ordinarie. A tale riguardo sono dapprima state considerate, grazie alla maggiore disponibilità di informazione, le difficoltà di incremento della capacità di realizzazione degli investimenti da parte di alcuni rilevanti soggetti di spesa di proprietà pubblica; a compensazione di ciò, si è tenuto conto degli effetti positivi, per il conseguimento dell'obiettivo, che dovrebbe avere la disposizione del citato D.L. 5310/04 in merito alle direttive che l'azionista dovrà dare ai suddetti soggetti (cfr. paragrafo 2.2, nota 26).

A sintesi di questi andamenti, e anche a seguito del fatto che essi prefigurano un incremento del peso della spesa in conto capitale di fonte aggiuntiva sul totale della spesa in conto capitale (dove assai maggiore è il peso del Mezzogiorno), la quota di spesa in conto capitale complessiva destinata al Mezzogiorno supererebbe, nella media degli ultimi due anni del periodo considerato, il valore obiettivo del 45%.

Stante questo scenario di spesa, nello scenario programmatico (senza esternalità) per l'intero periodo 2000-08, il ritmo di crescita del PIL rimane positivo, anche se molto contenuto: pari in media all'1,3% all'anno; 1,1% nel periodo 2004-08. L'obiettivo di raggiungere e mantenere un

sentiero di crescita superiore a quello medio europeo³² è dunque fortemente dipendente dal realizzarsi di esternalità positive e quindi dalla capacità del sistema di reagire in modo virtuoso a fronte di minori (rispetto alle ipotesi iniziali) risorse finanziarie complessive. Nello scenario con “esternalità alte” (dove si realizza un tasso di crescita in media all’anno pari al 2,3% sul periodo 2000-2008), il tasso di crescita è più elevato di quello ipotizzato per la media europea dal 2006, in quello con esternalità basse (crescita in media d’anno pari all’1,8% sul periodo 2000-2008) dal 2007. Nel periodo 2000-2008, l’incremento cumulato del PIL oscilla complessivamente, secondo gli scenari con gli interventi programmati ed esternalità, tra il 10,1 e il 19,4%³³.

La minore dinamica cumulata del PIL, rispetto alla valutazione ex-ante, dipende da - e contemporaneamente influenza - la dinamica degli investimenti (in particolare quelli privati) che risulta più contenuta di quanto stimato negli scenari della valutazione ex-ante. Nel nuovo modello, che coglie con maggiore precisione il meccanismo di accumulazione, si conferma un forte ruolo della spesa pubblica in conto capitale nella dinamica della propensione ad investire. L’investimento pubblico non influenza solo il processo di crescita complessivo e per questa via l’investimento privato, ma contribuisce all’aumento della produttività del sistema e quindi della profittabilità dell’investimento privato influenzando anche per questo canale, in modo più o meno importante a seconda degli scenari, il processo di accumulazione. Nell’analisi svolta sulla base del quadro esogeno e di policy precedentemente descritto, gli investimenti fissi lordi crescono in media ogni anno (nel periodo 2000-2008) del 2,1% nello scenario programmatico e fino a 4,5% annuo nell’ipotesi più favorevole di alte esternalità; mentre nello scenario controfattuale senza interventi la spesa globale per investimenti (infrastrutture e investimenti produttivi) si incrementa solo dello 0,7%. Il processo si intensifica fortemente nell’ultimo periodo, quando il quadro di policy ipotizzato diviene più favorevole permettendo un più pieno manifestarsi delle esternalità e consentendo così al meccanismo prima richiamato di esprimere le sue piene potenzialità.

I mutamenti intervenuti dalla fine degli anni novanta nel funzionamento del mercato del lavoro e nella ricomposizione del prodotto a favore delle attività terziarie hanno accentuato la reattività dell’occupazione e della disoccupazione alla dinamica del PIL. L’elasticità del numero degli occupati e del tasso di disoccupazione al prodotto appare più favorevole di quanto originariamente atteso nella fase di valutazione ex-ante, sebbene la minore crescita del PIL comporti risultati complessivi sulle variabili del mercato del lavoro meno favorevoli di quelli inizialmente ipotizzati. Va segnalato, peraltro, che il meccanismo di crescita espresso dal modello (che di fatto non mostra incrementi nell’occupazione al di sotto di soglie minime di crescita del PIL) tende per gli anni più recenti - dove più significativi appaiono alcuni mutamenti strutturali - a sottostimare lievemente gli effetti sul mercato del lavoro .

Tranne che nello scenario controfattuale, la cui configurazione di totale assenza di politiche efficaci non comporta miglioramenti nelle variabili di mercato del lavoro, gli scenari con politiche mostrano evoluzioni più favorevoli. Nelle simulazioni effettuate con il modello rivisto in occasione della valutazione intermedia e ulteriormente aggiornato, il tasso di disoccupazione³⁴, già calato al di sotto

³² PIL dell’Unione Europea con 15 Stati Membri, di fonte Eurostat.

³³ Nello scenario controfattuale (senza ulteriore sforzo della *policy*) la crescita media annua del PIL nel Mezzogiorno è pari all’ 1% nel periodo 2000-2008 e l’incremento cumulato pari al 6,5%.

³⁴ I dati relativi al mercato del lavoro sono basati sulle simulazioni del modello che incorpora la base dati derivante dall’indagine trimestrale sulle forze di lavoro condotta fino alla fine del 2003. Dal 2004, l’indagine sulle forze di lavoro è condotta in modo continuo e non più sulla base di una unica rilevazione per trimestre; l’indagine è inoltre condotta sulla base di un diverso questionario di rilevazione. Gli effetti congiunti del mutamento del metodo di rilevazione e del nuovo questionario hanno comportato una modifica negli ordini di grandezza dei principali aggregati del mercato del lavoro (in particolare un ordine di grandezza superiore per l’occupazione e inferiore per la disoccupazione) come è evidente dai primi dati diffusi dall’ISTAT alla fine di settembre 2004 relativi alla nuova indagine continua; i dati qui riportati si riferiscono tuttavia ancora alle serie storiche disponibili sulla base dell’indagine trimestrale.

del 18 per cento nel 2003 dal 22 per cento del 1999, mostrerebbe una ulteriore riduzione. A fine periodo di attuazione (nel 2008), l'ulteriore riduzione si collocherebbe tra circa mezzo punto percentuale ulteriore nello scenario programmatico (senza esternalità) fino a 2 punti, nella ipotesi più favorevole ("esternalità alte"). Sulla media del periodo 2000-2008 l'occupazione in termini di unità di lavoro standard cresce dello 0,5 per cento annuo nello scenario programmatico, ma ad un ritmo superiore negli scenari con esternalità, fino all'1 per cento nello scenario con "esternalità alte".

In termini di tasso di occupazione per la popolazione attiva (tra 15 e 64 anni)³⁵, ciò si tradurrebbe nel raggiungimento a fine periodo di ulteriori incrementi rispetto al dato storico del 44,1 % per cento raggiunto nel 2003 (dal 41,8% del 1999), più evidenti però nello scenario con "esternalità alte", dove la crescita del PIL supera le soglie critiche per cui il modello produce aumenti significativi dell'occupazione e l'incremento nel tasso di occupazione si colloca a oltre due punti rispetto al valore storico del 2003.

Il prodotto per unità di lavoro (produttività del lavoro) assorbe una quota consistente della crescita complessiva. In media d'anno, nel periodo 2000-2008 la crescita si colloca tra circa l'1% dello scenario programmatico e l'1,2% dello scenario con esternalità alte. L'aumento di produttività è più evidente nella seconda parte del periodo (2004-08), nella quale si manifesta l'effetto degli investimenti pubblici di tipo infrastrutturale e maggiori sono le esternalità e in cui gli incrementi di produttività medi si collocano tra l'1,5% e il 2,1%.

I risultati del modello di offerta nella specificazione adottata nella valutazione ex-ante erano stati messi a confronto anche con un diverso modello (vedi paragrafo 2.3.1). Alla luce dei dati storici recenti, questo modello, pur in presenza di un adattamento soddisfacente ai dati nei primi anni del decennio, mostra una tendenza alla sottostima del prodotto del Mezzogiorno. La previsione di divergenza tra le due aree non appare confermata (anzi come noto nel periodo 1999-2003 la dinamica del PIL è risultata superiore nel Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord), anche a causa degli effetti attribuibili alla flessione del ciclo internazionale, intervenuti successivamente alla formulazione del modello, che hanno colpito in modo differente la domanda delle due aree. Bisogna tuttavia segnalare che il modello non è stato successivamente aggiornato con le nuove informazioni sia relative al mutamento del contesto internazionale che relative ai cambiamenti delle politiche. Le simulazioni dell'epoca non sono quindi confrontabili con quelle del modello di offerta (aggiornato in occasione della valutazione intermedia) precedentemente presentate.

I risultati delle simulazioni nei diversi scenari dipendono dalle ipotesi sull'andamento delle "variabili di rottura" esogene al modello. Come per la valutazione ex-ante può quindi essere utile verificare quanto modifiche nelle ipotesi di percorso influenzino i risultati e anche quanto effettivamente i percorsi ipotizzati corrispondano a radicali miglioramenti del contesto. Anche per i nuovi scenari, in analogia con quanto fatto nella valutazione ex-ante, è stato pertanto compiuto un esercizio di sensitività, osservando i risultati delle principali variabili endogene rispetto a variazioni del percorso delle variabili di rottura. Diversamente dal caso della valutazione ex-ante, peraltro, il modello attuale – grazie a una più completa ricostruzione delle serie storiche - incorpora per le variabili di rottura esogene anche profili tendenziali negli scenari senza esternalità (sotto l'ipotesi quindi di assenza di rotture significative rispetto ai trend osservati). L'esercizio di robustezza compiuto è stato dunque effettuato direttamente sul livello delle variabili lungo il sentiero di evoluzione ipotizzato (laddove nella valutazione ex-ante l'esercizio di robustezza poteva essere svolto solo come variazione del differenziale rispetto a un trend implicito, e non conosciuto, e che quindi aveva condotto a utilizzare un intervallo di sensitività piuttosto ampio; cfr. paragrafo 2.3.1).

³⁵ Il tasso di occupazione rimane qui misurato sulla base dell'indagine sulle forze di lavoro come condotta fino alla fine del 2003 (vedi anche sul punto nota precedente).

Nell'esercizio svolto l'analisi è basata su una riduzione (o aumento) del 5% per ogni anno del livello di ciascuna variabile di rottura esogena lungo il sentiero di evoluzione, a parità di altre condizioni. Rispetto ai rispettivi valori di riferimento degli scenari prima descritti, nel caso di esternalità basse, la riduzione cumulata del PIL al 2008, rispetto a valori di base del 1999 sarebbe pari a 6 punti percentuali e la riduzione del tasso di occupazione a circa 2 punti percentuali. Nel caso delle esternalità alte, la riduzione cumulata del PIL sarebbe pari a circa 7 punti percentuali e la riduzione del tasso di occupazione di poco superiore ai due punti. Risultati analoghi, ma non del tutto simmetrici (in quanto di minore entità), si ottengono per l'esercizio con variazioni in aumento. Particolarmente rilevanti risultano i risultati relativi agli investimenti che presentano una forte caduta nel caso di riduzione dei percorsi virtuosi delle variabili, a conferma del fatto che i percorsi ipotizzati implicano effettivi mutamenti nel contesto di riferimento e che ciò appare essere condizione indispensabile per l'innescare di stabili processi di crescita.

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

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

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

A partire dal 2003, a questi fattori si è unito l'avvio di un e) processo di integrazione tra la politica promossa dal QCS e la politica regionale nazionale.

a) 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,) a livello nazionale, ma anche nei mercati dei servizi di pubblica utilità a livello locale (il settore idrico, quello dei rifiuti, il trasporto pubblico locale).

Le questioni dell'apertura concorrenziale dei mercati e della riduzione della presenza pubblica nella produzione dei servizi a rete a vantaggio di un contemporaneo rafforzamento delle capacità di alta regolazione hanno rilievo prevalentemente nazionale. Ricevono tuttavia impulso a livello comunitario, dove si è affermato in modo ormai irreversibile l'impegno a integrare i vari contesti nazionali in mercati interni dei servizi a rete – le telecomunicazioni, l'energia, i trasporti ferroviari ed aerei – superando persistenti limiti alle interconnessioni e all'interoperabilità delle reti nazionali, agendo per favorire una convergente evoluzione istituzionale, stimolando la corretta partecipazione dei consumatori ai processi decisionali di natura collettiva.

Il prevalere di una dimensione nazionale rafforza l'esigenza che le politiche di riequilibrio territoriale non solo rispettino i principi della concorrenza ma anzi operino per promuoverne la affermazione nei mercati e negli assetti su cui esse maggiormente incidono. Per la stessa natura

reticolare di tali servizi, non è infatti immaginabile una liberalizzazione declinata secondo una “geometria variabile” nei territori.

L’attuazione del QCS 2000-2006 fino a metà periodo è stata costantemente guidata dall’esigenza di contribuire al rafforzamento della concorrenza nei mercati dei servizi pubblici. È necessario che l’azione di riforma dell’intervento pubblico prosegua con rinnovato vigore in questa direzione. Occorre completare la liberalizzazione e la riforma dei servizi energetici, accelerare quella dei servizi ferroviari, rendere partecipi le aree in ritardo di sviluppo dei benefici dello sviluppo dei servizi di telecomunicazione, che trae impulso dalla convergenza con nuovi canali di diffusione delle informazioni, ma che richiede un adeguato livello di infrastrutturazione del territorio (si pensi all’esigenza di estendere la copertura territoriale delle reti “in banda larga”).

Alquanto problematica è stata in questi anni l’evoluzione dei servizi di ambito locale (acqua, rifiuti, trasporti locali), dove la concorrenza può comunque dispiegarsi quasi esclusivamente nella forma di competizione “per il mercato”. In questo ambito, l’andamento ondivago della legislazione nazionale, non sempre pienamente convergente con l’obiettivo del rafforzamento della concorrenza, ha impedito il delinearsi di un modello di sviluppo competitivo del settore, favorendo, di fatto, un esteso ricorso a soluzioni gestionali di tipo pubblico o semi-pubblico; ha anche dissuaso la finanza privata dall’investire nel settore, stante il perdurante coinvolgimento degli enti locali nella gestione del servizio.

È necessario e urgente accelerare il processo di apertura alla concorrenza dei servizi pubblici locali, soprattutto in quelli di maggiore impatto sullo sviluppo territoriale come quelli idrici, del ciclo dei rifiuti, del trasporto locale. Adeguata attenzione dovrà essere prestata alle procedure di affidamento, all’applicazione delle regole tariffarie, alla produzione e diffusione presso la collettività dei consumatori di informazioni comparabili sulla qualità dei servizi.

Ai progressi conseguiti in questi settori nella prima parte del periodo sul piano dell’avanzamento istituzionale, deve ora seguire una vigorosa ripresa del ciclo di investimenti, sostenuto da un rilievo crescente delle risorse private. Tale esito presuppone un quadro normativo e di regole trasparente e stabile. In questo ambito è opportuno e desiderabile che si rafforzino, in frequenza e intensità, i rapporti di dialogo, confronto e coordinamento fra i soggetti istituzionali preposti alla promozione e alla tutela della concorrenza e le autorità responsabili della gestione del QCS.

b) Maggiore flessibilità ed efficienza del mercato del lavoro sono elementi chiave per creare un contesto capace di attrarre risorse mobili e generare nuovo impiego. I Piani nazionali per l’occupazione hanno sottolineato, già dal 1999, 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 attraverso un sistema educativo e formativo capace di fornire le competenze richieste dal mercato del lavoro.

Nel primo triennio di attuazione del QCS si sono registrati, anche nel Mezzogiorno, sostanziali progressi nell’avanzamento delle riforme sui Servizi per l’impiego, cui ha contribuito lo stesso sistema del QCS attraverso la previsione esplicita di un indicatore della riserva nazionale di efficacia del 6% in materia. Le attività di monitoraggio sulla capillarità e qualità dei servizi per l’impiego segnalano che le regioni del Mezzogiorno devono tuttavia ancora consolidare e migliorare i servizi offerti, ma anche che lo sforzo intrapreso appare procedere nella direzione auspicata. Il rafforzamento dell’impegno in tal senso è ribadito nei documenti ufficiali e negli atti legislativi approvati in materia nell’ultimo biennio (in particolare Dlgs 297/2002; Legge 30/2003 e Dlgs 276/2003) e nello stesso testo del QCS.

Particolare attenzione è stata rivolta alla disciplina dei contratti di lavoro. Dopo la riforma del contratto di lavoro a tempo determinato avvenuta nel 2001, con la Legge 30/2003 e con il Dlgs 276/2003 si è inteso modificare alcuni contratti già normati e introdurre nuove tipologie contrattuali diffuse in altri Stati europei al fine di incrementare il tasso di occupazione.

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.

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. In quest'ambito, nel primo triennio di attuazione del QCS si deve registrare il forte aumento di consapevolezza dell'importanza dell'emersione all'interno della politica nazionale e delle amministrazioni, così come della necessità di fare leva su una pluralità di azioni, sia di vigilanza, sia di incentivazione indiretta, sia di attenzione alle motivazioni sottostanti un fenomeno così diffuso. Sono inoltre maturate esperienze dove interventi non necessariamente mirati all'emersione, ma capaci di creare nuove convenienze per giovani imprenditori, hanno prodotto effetti positivi in termini di emersione di attività.

Oltre alle politiche attive del mercato del lavoro e al proseguire con determinazione negli interventi che più favoriscono l'irrobustimento dei sistemi locali, si richiedono sforzi, attraverso i meccanismi della concertazione 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 e esperienze positive sperimentate. Su questi ultimi aspetti che rimangono importanti, tuttavia, non si sono ancora registrati progressi significativi. Il recupero di un più forte ruolo delle parti economiche e sociali nell'ambito dei progetti e programmi locali territoriali (progetti integrati territoriali, patti territoriali, etc.) può costituire l'occasione per ricercare primi risultati in questa direzione.

c) 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 sviluppare specifiche capacità (capacità di amministrare in modo efficiente motivato, di cooperare, di progettare, di misurare, valutare e apprendere, di creare e tutelare mercati concorrenziali di beni pubblici). Per fare questo deve dotarsi di strutture tecnico-amministrative adeguate, ma anche delle risorse umane ed organizzative appropriate.

E' questa la politica trasversale che - proprio attraverso la realizzazione del QCS e della politica regionale nazionale - rivelando, peraltro, la gravità della situazione di partenza, ha prodotto i risultati più significativi, anche se con difformità tra le diverse Regioni:

- progressi rilevanti nel rafforzamento e nell'organizzazione delle strutture amministrative regionali (aumento del coordinamento delle responsabilità di programmazione e legame più diretto con l'indirizzo politico; operatività del controllo interno di gestione e predisposizione di sistemi di valutazione degli incarichi dirigenziali);
- rafforzamento tecnico delle amministrazioni attraverso la formazione, l'apertura a nuove risorse professionali esterne, la costituzione e attivazione dei Nuclei di valutazione e la loro operatività nella Rete dei nuclei;
- ricorso effettivo a sistemi premiali e sanzionatori per accelerare processi di innovazione e ammodernamento istituzionale e amministrativo con risultati assai rilevanti;
- attuazione di riforme settoriali di rilievo (attuazione delle previsioni normative in merito agli assetti istituzionali, di pianificazione e programmazione nel settore idrico e dello

- smaltimento di rifiuti; accelerazione del processo di attivazione di sportelli unici per le imprese);
- rafforzamento degli Accordi di Programma Quadro quale strumento cardine della cooperazione istituzionale fra Stato e Regioni;
 - sviluppo della cooperazione interistituzionale fra Regioni e Amministrazioni locali soprattutto nell'ambito della programmazione integrata territoriale, anche attraverso progetti innovativi in corso di attuazione (monitoraggio georeferenziato della progettazione integrata territoriale; progetti "pilota" per rafforzare il potenziale di "rottura" e di innovazione dei progetti integrati);
 - rilancio dell'analisi e della valutazione delle condizioni di fattibilità delle opere pubbliche (circa 270 studi di fattibilità realizzati nel corso del triennio 2000-2003 con una quota – circa il 30% - che ha dato origine a sviluppi progettuali e con l'avvio di un programma innovativo di accompagnamento alla progettazione);
 - produzione e innovazione di basi dati socio-economiche e di policy con forte dettaglio territoriale: Conti Pubblici Territoriali e relativo Indicatore anticipatore; progetto "Informazione statistica territoriale e settoriale per le politiche strutturali" per accelerare (di due anni) la disponibilità di informazioni regionali sul PIL e per la produzione di altre statistiche di contesto (base dati con oltre 80 indicatori di contesto socio-economico su base regionale);
 - crescente diffusione della pratica valutativa nelle politiche di sviluppo (rafforzamento delle capacità interne delle amministrazioni; la ricerca valutativa sui Patti territoriali; altre ricerche valutative con la partecipazione della Rete dei Nuclei; esperienze di valutazione ex-ante dei Progetti Integrati Territoriali; etc.).

Tali progressi devono proseguire e accelerare e soprattutto estendersi a quelle regioni e a quelle sezioni dell'Amministrazione dove non sono ancora arrivati, per consentire nel 2004-2008 il verificarsi di quel salto di qualità nella spesa e quelle "rotture" da cui dipendono i due obiettivi del QCS ribaditi nel paragrafo 2.2.

d) 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). L'esperienza del primo periodo di attuazione del QCS ha confermato il rilievo di questa politica, ma anche le difficoltà di darle attuazione.

Particolare rilievo assume a questo riguardo il tempestivo avvio del "Programma operativo pluriennale di marketing finalizzato all'attrazione degli investimenti", affidato alla Società Sviluppo Italia e che essa si è impegnata a lanciare nell'autunno del 2004 con una strategia innovativa mirata su specifici settori e aree del territorio del Mezzogiorno

Al di là di questa iniziativa, , molti passi - la cui rilevanza è peraltro più diffusamente compresa rispetto al passato - restano ancora da compiere. Il livello di internazionalizzazione dei sistemi locali e delle regioni del Mezzogiorno, delle loro istituzioni pubbliche e private dipenderà dalla capacità di progresso nella cooperazione interna fra amministrazioni centrali, tradizionalmente coinvolte in attività di sostegno all'internazionalizzazione, e amministrazioni regionali e locali, sempre più protagoniste dei processi di sviluppo economico e culturale dei propri territori. Soprattutto da quanto tale cooperazione permetterà di conoscere e far conoscere, di sostenere e sviluppare le opportunità che derivano da una maggiore integrazione della società e dell'economia meridionale nel contesto internazionale. Perché queste opportunità siano colte, è necessario che siano individuate e messe al servizio delle amministrazioni regionali competenze dedicate che

sappiano creare le condizioni necessarie per partecipare alle reti di relazione internazionali e scegliere, proporre e attuare progetti condivisi con nuovi interlocutori internazionali.

e) A rafforzare la coerenza del QCS con le politiche nazionali di sviluppo, e quindi ad accrescere le sue possibilità di successo, è intervenuto nel 2003 - con l'attuazione degli art. 60 e 61 della legge 289/2002, finanziaria per il 2003 - l'avvio di un processo di integrazione forte fra politica di sviluppo e coesione comunitaria e politica regionale di riequilibrio economico-sociale nazionale. Tale politica nazionale, che si rivolge al Mezzogiorno per circa l'85 per cento delle risorse gestite - oggi più finalizzata all'attuazione del comma 5, art. 119 della Costituzione italiana (secondo il testo modificato nel 2001) - ha un potenziale di spesa annuo in conto capitale di circa 8 miliardi di euro che concorre in modo determinante all'obiettivo di addizionalità (cfr. paragrafo 4.4) . Fino al 2002, nonostante la prima importante revisione introdotta dalla Legge 208/98, gli interventi erano però ancora governati in modo non unitario, in assenza di regole comuni e senza collegamenti espliciti con le regole e la programmazione dei fondi comunitari.

Con la riforma introdotta nel 2003, si sono stabilite le basi per richiedere che la coerenza programmatica degli interventi rispecchi quella stabilita nel QCS e nei Programmi Operativi (nei DOCUP nel caso del Centro Nord) a meno di motivate deviazioni; vengono applicati meccanismi premiali e metodi di monitoraggio della spesa; sono previsti metodi di partenariato fra Regioni e Stato centrale più stringenti e operativi di quelli del QCS; si vanno introducendo metodi di valutazione e di partenariato economico-sociale simili. Inoltre, la gestione finanziaria delle risorse nazionali consente flessibilità operative (spostamento di fondi fra interventi o loro rimodulazione) analoghe, o in alcuni casi anche superiori a quella del QCS. Fra i due sistemi di programmazione, affidati entrambi alla istruttoria del Dipartimento delle Politiche di Sviluppo e Coesione del Ministero dell'Economia e Finanze, è stato stabilito un fortissimo legame che consentirà fra l'altro di finanziare con risorse nazionali: interventi di finanza innovativa la cui urgenza è maturata nell'ambito del QCS; il proseguimento di esperienze di meccanismi premiali direttamente a sostegno della seconda fase di attuazione del QCS (cfr. par. 6.6); interventi nella società dell'informazione sperimentati o maturati nel QCS.

La capacità del QCS di conseguire gli obiettivi stabiliti è strettamente collegata all'attuazione dell'intero pacchetto di politiche sopra delineate e illustrate anno dopo anno nei documenti ufficiali di programmazione..

Visto tale legame diretto, eventuali mutamenti significativi nella politica economica e sociale italiana rispetto alle linee stabilite nei DPEF da quello 2000-2003 a quello 2005-2008 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 e nella revisione di tali orientamenti, adottata in occasione della revisione di metà periodo dei programmi stessi. Un riferimento particolare va effettuato per alcuni tra i settori di intervento correlati all'attuazione della Strategia di Lisbona e Göteborg. Il QCS nella sua globalità è coerente con le priorità individuate dal Consiglio europeo di Lisbona (2000), che definisce quale obiettivo dell'Unione europea la costruzione di un'economia fondata sulla conoscenza competitiva e dinamica, in grado di creare

posti di lavoro duraturi e rafforzare l'inclusione sociale. Il QCS prevede in particolare interventi in vari campi che sono stati individuati come prioritari dal Consiglio di Lisbona quali la società dell'informazione, la ricerca, le PMI, l'occupazione, l'istruzione e la formazione, l'inclusione sociale. Nel 2001, il Consiglio europeo di Göteborg ha integrato la strategia di Lisbona con una forte attenzione alla sostenibilità ambientale della crescita, individuando a sua volta diversi settori di intervento. In occasione della revisione di metà percorso la strategia di ciascun Asse è stata integrata tenendo quindi conto, per ciascuno dei settori individuati dai Consigli di Lisbona e Göteborg, degli orientamenti e piani d'azione di dettaglio elaborati dall'Unione europea e sostenuti dalla Commissione.

Per quanto concerne, ad esempio, 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 a livello comunitario da e-Europe 2005 (che ha fatto seguito al piano d'azione e-Europe 2002), mentre per la realtà italiana è definito dalle Linee guida per la Società dell'Informazione del giugno 2002 e da una serie di interventi che ne danno attuazione. Le Regioni del Mezzogiorno, che hanno già definito proprie strategie di sviluppo della Società dell'Informazione, dovranno nella seconda fase di attuazione finalizzare gli interventi alla realizzazione delle stesse, tenendo conto delle nuove opportunità offerte dagli indirizzi più recenti nazionali e comunitari e valutando l'opportunità di un progressivo adeguamento di tali documenti strategici. Il QCS delinea le principali linee di intervento in materia di Società dell'Informazione nella descrizione dell'Asse VI.

Anche gli interventi previsti nell'Asse III contribuiscono a realizzare la strategia di Lisbona, tramite l'importanza data allo sviluppo della politica della Ricerca e dei relativi legami con il mondo produttivo, ma anche grazie al forte collegamento degli interventi previsti nel settore Risorse umane con la Strategia europea per l'occupazione, parte della strategia di Lisbona, nonché contribuendo a rafforzare il livello di istruzione nella direzione degli obiettivi quantitativi fissati da tale Consiglio.

Quali esempi di coerenza del QCS con il principio di sostenibilità ambientale individuato dal Consiglio di Göteborg si fa riferimento all'applicazione del principio "chi inquina paga" nonché alla strategia sulla rete ecologica. Nei Piani d'azione a favore della Biodiversità (marzo 2001), previsti dalla Strategia Comunitaria per la Diversità Biologica, viene sottolineata l'importanza di invertire l'attuale tendenza alla perdita di biodiversità, assicurando l'integrazione della tutela di habitat e specie nelle politiche territoriali dei vari Stati membri e promuovendo un corretto utilizzo degli strumenti economici comunitari, nell'ottica di uno sviluppo sostenibile.

Gli orientamenti che discendono dalle decisioni di Göteborg (identificano nel completamento della Rete Natura 2000 e nella sua gestione uno degli obiettivi prioritari dell'Unione. Il Sesto Programma d'Azione per l'Ambiente (luglio 2002) ribadisce tale priorità, sostenendo che una concreta attuazione delle Direttive 92/43/CEE e 79/409/CEE risulta cruciale per raggiungere gli obiettivi previsti per il 2010.

Per quanto riguarda l'applicazione di tali strategie comunitarie all'interno del QCS, nella revisione di metà periodo si rende necessario un rafforzamento delle linee di intervento finalizzate alla Rete Ecologica Nazionale, con particolare riferimento al completamento del contesto istituzionale-amministrativo regionale connesso a tale settore, ed al potenziamento della capacità di governance degli enti territoriali. Tutto ciò anche alla luce degli indirizzi a livello comunitario, sopra descritti, e del mutato contesto di riferimento normativo a livello nazionale (DPR 120/03, Decreto Ministeriale 3 settembre 2002 "Linee guida per la gestione dei Siti Natura 2000).

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 combustione³⁶;
- nel settore delle risorse idriche, per le infrastrutture definite nella direttiva 85/337/CEE³⁷ (modificata dalla direttiva 97/11/CE³⁸) 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) predispone 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 impianti di generazione termoelettrica, *carbon tax*

³⁶ GUCE L 336 del 7.12.1988.

³⁷ GUCE L 175 del 5.7.1985.

³⁸ GUCE L 213 del 14.3.1997.

- 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, come previsto originariamente dal QCS, è stato predisposto, da parte della *Rete Nazionale delle Autorità Ambientali e della Programmazione*, il documento "La valutazione del principio chi inquina paga" che illustra, per i settori acqua e rifiuti, la metodologia di analisi e valutazione dello stato di applicazione del principio "chi inquina paga". La valutazione di processo esposta nel documento evidenzia che il QCS si è rivelato un efficace elemento di accelerazione dell'attuazione della normativa settoriale, avviando, nel contempo, un percorso di graduale avvicinamento alla piena applicazione del principio, nonostante il percorso di attuazione delle riforme, nella gran parte delle realtà territoriali, possa definirsi non ancora completato.

In definitiva si può quindi affermare che le riforme settoriali sono in fase di completamento e precostituiscono le condizioni per una graduale e più corretta allocazione dei costi tra i diversi utilizzatori dei servizi.

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. Nel contesto della revisione di metà periodo, il QCS ha assunto come riferimento la strategia di sviluppo sostenibile approvata dal Consiglio Europeo di Goteborg. A livello nazionale, il quadro di riferimento per l'attuazione di questa strategia è la delibera CIPE 2 agosto 2001, n.159 "Strategia di azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia".

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.

Come previsto dal QCS originariamente approvato, entro il 31.12.2002 è stata predisposta una nuova e più completa stesura della valutazione ex-ante ambientale, integrata con gli indicatori pertinenti, che è servita da base per l'esercizio di valutazione intermedia.

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, dell'inquinamento e delle energie rinnovabili, 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. L'obiettivo generale su cui si fonda la strategia è quello di scindere – disaccoppiare – il trend di crescita della produzione dei rifiuti da quello dello sviluppo economico e ottenere così una sensibile riduzione complessiva della quantità di rifiuti prodotti, in un logica di integrazione con le politiche settoriali. La strategia di intervento dovrà essere conforme con la gerarchia comunitaria in materia di gestione dei rifiuti (prevenzione della quantità di rifiuti prodotta, riutilizzo e riciclo e, solo per la frazione residuale, stoccaggio in 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, parte integrante del Piano regionale per la gestione dei rifiuti, 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 con Decreto del Ministero dell'Ambiente del 3 aprile 2000) sono sufficienti per una valutazione dell'impatto atteso dagli interventi su tali aree. Particolare attenzione dovrà essere posta nella realizzazione degli interventi, ai sensi del decreto 357/97 di recepimento della Direttiva 92/43/CEE, così come modificato dal decreto 120/03. Con quest'ultimo l'Italia si allinea alla norma comunitaria per quanto riguarda la valutazione di incidenza. Infatti, in base all'art. 6 comma 5, le regioni e le province autonome, per quanto di propria competenza, devono definire le modalità di presentazione degli studi per la valutazione di incidenza dei piani e degli interventi, individuare le autorità competenti alla verifica degli stessi, da effettuarsi secondo gli indirizzi di cui all'allegato G, i tempi per l'effettuazione della medesima verifica, nonché le modalità di partecipazione alle procedure nel caso di piani interregionali.

Tali procedure attuano la strategia del QCS che 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 (che tiene conto della revisione di metà periodo), in particolare nel settore dei trasporti, delle attività produttive, delle città e dell'energia, tiene conto degli impegni derivanti dalla ratifica del protocollo di Kyoto da parte dell'Italia (riduzione delle emissioni di gas serra del 6,5% al 2012 rispetto al 1990), dal sesto Programma comunitario di azione in materia di ambiente (obiettivo comunitario del 18% di energia elettrica prodotta per cogenerazione), dalla Direttiva 2001/77/CE sulla produzione di energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità (obiettivo per l'Italia del 25% di produzione di energia elettrica rispetto al consumo interno lordo), e della Direttiva 2002/91/CE sul rendimento energetico dell'edilizia. Tale strategia è improntata allo sfruttamento delle fonti rinnovabili di energia e ad una maggiore efficienza nell'utilizzo delle risorse non rinnovabili, in particolare attraverso un riequilibrio modale che privilegi sistemi di trasporto più sostenibili e la promozione di impianti di produzione di energia elettrica e/o calore da fonti rinnovabili di energia o da gas naturale in cogenerazione ad alta efficienza. Il quadro di riferimento nazionale per l'attuazione degli impegni derivanti dalla ratifica del protocollo di Kyoto è la delibera CIPE 19 dicembre 2002, n. 123 "Revisione delle linee guida per le politiche e misure nazionali di riduzione delle emissioni di gas serra".

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 agli 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.

In occasione della revisione di metà periodo del QCS sono state apportate le precisazioni e integrazioni seguenti.

Nel corso del 2003 sono stati adottati nuovi orientamenti per l'occupazione per tener conto delle nuove sfide del mercato del lavoro conseguenti in particolar modo all'allargamento dell'Unione Europea e per meglio realizzare la Strategia di Lisbona, che rimane quindi il quadro di riferimento essenziale.

Gli orientamenti, resi più stabili ed orientati verso la realizzazione degli obiettivi fissati a Lisbona, pongono l'accento sulla realizzazione effettiva di risultati, sostenuti da obiettivi adeguati.

Il Quadro comunitario di sostegno ha pienamente assunto gli obiettivi posti dalla nuova S.E.O., piena occupazione, qualità e produttività sul posto di lavoro, coesione ed integrazione sociale, e le specifiche priorità di intervento che consentono il conseguimento di tali obiettivi.

In particolare è stato evidenziato analiticamente il legame tra campi di intervento del Fondo Sociale Europeo e priorità della nuova SEO, anche attraverso il preciso rinvio agli obiettivi quantitativi in essa fissati.

Il QCS evidenzia le priorità vecchie e nuove della Strategia per l'Occupazione, confermando la centralità di temi quali l'attivazione e la prevenzione, l'imprenditorialità e l'adattabilità, l'equilibrio

tra flessibilità e sicurezza, il principio di pari opportunità per tutti e rafforzando l'importanza di altri settori-chiave come l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, l'invecchiamento attivo, l'incremento della partecipazione e della permanenza nel mercato del lavoro e la lotta contro il lavoro nero.

I principi di partenariato attivo e reale cooperazione tra tutti i soggetti coinvolti e il miglioramento delle capacità gestionali sono considerati requisiti fondamentali sottesi alla complessiva strategia delineata dal Quadro Comunitario di sostegno nel suo insieme.

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 anche 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 e 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 non solo attraverso misure specifiche, ma soprattutto, attraverso un deciso intervento trasversale di mainstreaming in tutti gli Assi e in tutte le Misure. Va evidenziato, infatti, che in ambito Obiettivo 1 i possibili impatti potenziali indiretti che le politiche di sviluppo del territorio possono avere nei confronti di uomini e donne sono da considerare come elementi di particolare valenza strategica. 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) recentemente aggiornato in relazione alla specifica attuazione in ambito Ob.1 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 debole percezione del patrimonio ambientale come risorsa rilevante per lo sviluppo, dalla fragilità degli organismi pubblici deputati al governo dell’ambiente e del territorio, da ritardi nell’implementazione delle normative di settore e nella realizzazione degli 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 l’aspetto critico rilevante è quello della conservazione e della riproduzione delle risorse nel lungo periodo, che richiede un loro corretto utilizzo e sfruttamento. Questo aspetto ha impatto su tutti i temi in cui l’Asse “Risorse naturali” è articolato, richiedendo un approccio integrato nella gestione, tutela e valorizzazione delle risorse naturali così come anche stabilito da ultimo dalla Direttiva 2000/60CE:

- Le risorse idriche: per il *Servizio Idrico Integrato*, definita la fase di approvazione degli strumenti di pianificazione nella quasi totalità degli ambiti territoriali ottimali individuati dalle Regioni, deve essere ulteriormente rafforzato l’impegno per rendere effettivamente operativa, in tutto il Mezzogiorno, la gestione industriale, integrata ed efficiente dell’acqua per uso civile, 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. I risultati raggiunti nella prima fase di attuazione consentono di meglio definire le priorità di intervento tenendo conto degli obiettivi già conseguiti, e di quelli sui quali appare oggi necessario concentrare l’impegno del restante periodo di programmazione, legati anche all’entrata in vigore della Direttiva 2000/60 CE. Per i *Servizi Idrici per l’Agricoltura*, va assicurato l’uso ottimale dell’acqua per l’irrigazione attraverso azioni volte a promuovere il ricorso all’irrigazione in un’ottica di sostenibilità economica e ambientale dell’uso della risorsa e del suolo, il risparmio, nonché l’adeguamento delle specie colturali e il ricorso ad acque non convenzionali (acque reflue), tenuto conto anche dei limiti e dei vincoli della politica agricola comune. Per ciò che attiene alle acque reflue, la riutilizzabilità in agricoltura dovrà considerare le condizioni di reale applicabilità in funzione del contesto territoriale o locale di riferimento.
- Il suolo: preso atto degli enormi ritardi nell’attuazione della legislazione di settore e dell’esigenza di inserire gli interventi in un quadro programmatico coerente, è stato avviato il processo di definizione e adozione degli strumenti programmatici settoriali e

sono stati costituiti gli organismi preposti alla pianificazione del settore (sono state insediate tutte le Autorità di Bacino e in quasi tutte le regioni sono stati definiti i Piani per l'Assetto Idrogeologico – PAI quale strumento programmatico propedeutico, sulla base della l. 183/89, alla definizione del Piano di Bacino previsto dalla suddetta legge). Tale processo dovrà essere completato ed implementato nel quadro di un'azione preventiva e coordinata della programmazione integrata di tutte le risorse destinate agli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico a scala di bacino idrografico e dare piena attuazione agli strumenti previsti dalla legge 183/89, tenendo presente le indicazioni della Direttiva 2000/60 per quanto attiene il settore suolo.

- I rifiuti: nel Mezzogiorno, malgrado il diffondersi di esperienze positive ed il significativo avanzamento nella pianificazione di settore, permangono ancora problemi di igiene e di ordine pubblico, che costituiscono ancora un freno allo sviluppo, quando in altre aree del Paese la gestione dei rifiuti sta rapidamente diventando l'oggetto di un nuovo e articolato settore produttivo. Inoltre permangono debolezze gestionali ed istituzionali legate alle condizioni di emergenza che regolano il settore in alcune Regioni.
- I siti contaminati: costituiscono una grave minaccia alla salute pubblica; il loro 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 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>Completamento, per gran parte delle Regioni, dell'assetto normativo e pianificatorio di livello regionale e locale dei settori rifiuti e acqua e possibilità, in questo quadro, di trasferire esperienze positive ed avvio delle gestioni operative nei principali settori.</p>	<p>Presenza di caratteristiche geomorfologiche, 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>Permanente debolezza di talune strutture istituzionali e organizzative che frenano il pieno completamento delle riforme in materia sia di acqua, sia di difesa del suolo, sia di rifiuti e inquinamento.</p> <p>Basso livello di innovazione tecnologica, per tutti i principali settori di erogazione di servizi ambientali.</p> <p>Insufficiente livello di partnership fra i diversi livelli istituzionali coinvolti nell'attuazione delle politiche.</p> <p>Assenza in alcune regioni di un'adeguata strumentazione normativa, segnatamente nei settori della gestione dei siti natura 2000 che limita l'azione amministrativa nella costruzione della rete ecologica europea.</p>
Opportunità	Rischi
<p>Presenza di un quadro normativo di riferimento nei settori acqua, rifiuti e difesa del suolo finalizzata all'uso sostenibile delle risorse ed alla razionalizzazione e ammodernamento dei servizi, attraverso l'introduzione di 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>Tendenziale aumento della domanda di turismo naturalistico-culturale.</p> <p>Aumento delle esigenze locali 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>Permanenza di una bassa capacità di programmazione, di decisione e di spesa della Pubblica Amministrazione che può rallentare l'acquisizione delle risorse economiche teoricamente disponibili e l'avvio dei programmi di realizzazione degli interventi, anche a causa del ritardo nel recepimento delle direttive comunitarie.</p> <p>Mancato completamento e consolidamento delle riforme nei settori acqua e rifiuti.</p> <p>Complessità del coordinamento delle competenze e delle responsabilità, che si ripercuotono in difficoltà e ritardi di attuazione.</p> <p>Difficoltà nel passaggio alla gestione ordinaria per i settori a gestione straordinaria (acqua e rifiuti) e possibile inadeguatezza delle strutture deputate alla gestione ordinaria.</p> <p>Rischio di vanificazione degli interventi di difesa del suolo per una carenza di manutenzione delle opere realizzate e a causa anche del mancato censimento delle opere stesse.</p> <p>Permanere di un basso livello di qualità dei servizi per la fruizione delle aree protette e delle aree ad elevato valore ambientale.</p>

<p>Opportunità di attrarre investitori privati nei servizi e di creare condizioni di mercato che inducano maggiore efficienza nella gestione degli impianti.</p> <p>Possibilità di un utilizzo più efficace delle risorse destinate alla assistenza tecnica e alla formazione per il rafforzamento delle conoscenze e delle competenze della pubblica amministrazione.</p>	
--	--

Strategia di asse

Le *risorse naturali*, insieme ai *cambiamenti climatici*, ai *trasporti* e alla *sanità pubblica*, rappresentano uno dei settori prioritari individuati dal Consiglio europeo di Goteborg del 15 e 16 giugno 2001 per l'attuazione della strategia di sviluppo sostenibile.

Le decisioni assunte a Goteborg mirano a conseguire una gestione più responsabile delle risorse naturali attraverso: l'utilizzo delle risorse e la produzione di rifiuti secondo principi di sostenibilità; la salvaguardia della biodiversità; la preservazione degli ecosistemi; la lotta alla desertificazione.

Il QCS deve, pertanto, essere uno strumento per la piena integrazione della dimensione ambientale nella strategia di sviluppo del Mezzogiorno, attraverso la rapida attuazione del quadro tecnico, amministrativo e legislativo, indispensabile per colmare le lacune ancora esistenti in termini di conoscenza, pianificazione e programmazione delle risorse naturali, e per un profondo rinnovamento degli attuali sistemi di governo e di gestione delle risorse naturali, con l'obiettivo di valorizzare il patrimonio naturalistico esistente, superare le emergenze ambientali, 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.

La **costruzione di efficienti sistemi di gestione** è un aspetto cruciale della strategia di Asse. Forte è l'esigenza di operare rapidamente nei prossimi anni la distinzione tra la proprietà dei beni naturalistici, strumentali all'uso delle risorse, e la loro gestione introducendo elementi di concorrenza e industrializzazione dei servizi nella salvaguardia della tutela delle risorse, in carenza dei quali non potrebbero essere rimossi gli elevati livelli di inefficienza che hanno caratterizzato in generale la gestione dell'acqua, del suolo, dei rifiuti, dell'energia elettrica e del gas naturale e del patrimonio naturalistico.

Un secondo punto cruciale è la possibilità di orientare la gestione delle risorse naturali non solo verso una corretta ed efficiente fruibilità, ma anche verso lo **sviluppo di nuove attività e di sistemi produttivi** attraverso l'erogazione dei relativi servizi.

La prospettiva di sviluppo di nuovi sistemi di impresa riguarda in primo luogo la gestione del patrimonio naturalistico attualmente non adeguatamente valorizzato. Questa richiede il rispetto delle esigenze di conservazione, piena coerenza con le direttive comunitarie "habitat"

e "uccelli", implementazione della rete europea Natura 2000³⁹, 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. La prospettiva di sviluppo di nuovi sistemi di imprese riguarda anche i rifiuti, le risorse idriche e la produzione di energia rinnovabile. 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 anche del controllo e del monitoraggio.

Per le risorse idriche, i rifiuti e l'energia, questa possibilità è resa obbligatoria dal quadro normativo esistente che, una volta a regime, è in grado di aprire rapidamente un nuovo mercato in questi settori. Tale quadro mira a introdurre elementi di competizione e industrializzazione dei servizi, da contemperare con l'esigenza di tutela delle risorse, attraverso una politica tariffaria che incorpori il valore economico delle risorse naturali trasformate e rese fruibili, e favorisca e incentivi 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 produttive esistenti, che in un'ottica di sviluppo competitivo del territorio, sostenibilità dell'uso delle risorse, maggiore salubrità e qualità della vita.

A tal fine risulta prioritario accelerare il completamento e l'approvazione degli strumenti di pianificazione previsti dalla Legge 183/89, dal DPR 18 luglio 1995, dal DL 180/98 e, da ultimo, dalla Direttiva 2000/60 CE e, in particolare, garantire il carattere integrato e coordinato della pianificazione di bacino su tutti gli strumenti di pianificazione territoriale.

Tra le misure previste dalla legge 183/89 vi è anche la forestazione alla quale, attraverso la ratifica del Protocollo di Kyoto, l'Italia insieme agli altri Paesi dell'Unione Europea, ha riconosciuto il ruolo fondamentale di serbatoio di carbonio (*sink*) per la riduzione del bilancio netto nazionale delle emissioni di gas serra. Il Protocollo prevede, infatti, in base a quanto stabilito negli art. 3.3 e 3.4 ed ai successivi accordi negoziali, che gli interventi di forestazione, riforestazione e gestione forestale possano contribuire al raggiungimento degli obiettivi nazionali di riduzione fissati dal Protocollo e dai relativi strumenti di attuazione (Legge n.120 del 01/06/2001, Delibera Cipe n.123 del 19/12/2002).

In questo contesto assume, pertanto, particolare importanza l'integrazione e la valorizzazione delle sinergie tra gli strumenti della pianificazione di bacino ed il Piano Nazionale di riduzione dei gas serra 2003-2010.

Al fine di prevenire il rischio idrogeologico e le necessità di interventi di emergenza, si pone anche l'esigenza di realizzare interventi strutturali di prevenzione valorizzando gli effetti positivi

³⁹ 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, così come modificato dal DPR 120/03.

generati dalla presenza di foreste e di boschi, delle attività agricole e dei sistemi esistenti di regimazione idraulica ad essi funzionale nelle aree montane, di collina e di pianura.

Attualmente, il patrimonio forestale è minacciato da fattori naturali (avversità meteorologiche estreme; attacchi parassitari; malattie) e antropici (incendi; inquinamento atmosferico, carico zootecnico eccessivo, introduzione di specie esogene) che, in molti casi, possono avere effetti negativi che travalicano i confini dei territori di provenienza. Pertanto la protezione delle foreste è una tematica di particolare urgenza, anche per combattere la desertificazione e limitare gli effetti negativi sui cambiamenti climatici.

Come stabilito nel “Sesto Programma d’azione per l’ambiente”, approvato con la decisione n. 1600/2002/CE, così come nelle numerose raccomandazioni adottate in altri contesti decisionali internazionali (Conferenza ministeriale sulle foreste in Europa; Forum delle Nazioni Unite; Convenzione sulle diversità biologiche), una politica integrata di promozione della forestazione è oltremodo auspicabile alla luce dei molteplici benefici ambientali assicurati dall’aumento della superficie forestale. Oltre alle succitate finalità di prevenzione del rischio idrogeologico e di stabilizzazione climatica, infatti, le foreste sono uno strumento di primaria importanza per la conservazione della biodiversità, per il recupero della funzionalità produttiva e della fertilità dei suoli, per la lotta contro la desertificazione.

Lo stesso Regolamento CE 2152/2003 dell’17 novembre 2003, riguardante il monitoraggio delle foreste e delle interazioni ambientali nell’Unione Europea, prevede azioni mirate in questa direzione da realizzare con il supporto di un quadro di riferimento nazionale, predisposto a cura del MIPAF, sulla base del quale verranno redatti i Piani Forestali Regionali e che dovrà contribuire al rispetto degli impegni assunti dall’Italia e dell’Unione Europea a livello internazionale e in sede di conferenze ministeriali sulla protezione delle foreste in Europa. Tale quadro dovrà essere redatto, al più tardi, entro il 31.12.2004.

A livello regionale, inoltre particolare importanza dovrà essere dedicata alle attività di previsione, prevenzione, ivi compresa la ricostituzione dei boschi danneggiati.

La prevenzione dei rischi per la salute rende necessarie, altresì, specifiche azioni volte a sviluppare la cultura di tale prevenzione e del diritto alla salute, e il potenziamento e lo sviluppo di reti informative integrate (mappatura delle aree contaminate e delle azioni di relativo risanamento, correlata con le banche dati territoriali relative alla prevalenza e all’incidenza delle patologie, al fine di renderle disponibili a nuovi utilizzi economici, residenziali o naturalistici).

In particolare, per quanto attiene alle aree contaminate da amianto, va migliorata l’efficacia delle azioni conoscitive sulla loro localizzazione e sugli interventi di bonifica di particolare urgenza, in conformità, come noto, al Regolamento del Ministero dell’Ambiente e Tutela del Territorio del 18 marzo 2003, n. 101, di attuazione della legge n. 93, del 23.3.2001.

E’ necessario, inoltre, rafforzare, sistematizzare, strutturare e sviluppare sistemi informativi efficaci che permettano di conoscere e monitorare lo stato dell’ambiente e di governare meglio l’azione dei principali fattori di pressione sulle risorse naturali. In merito, i sistemi informativi dovranno essere in grado di garantire la disponibilità e l’aggiornamento periodico, la qualità e la confrontabilità dei dati, sia a livello temporale che a livello territoriale, in modo

da assicurare un'adeguata copertura conoscitiva soprattutto nei settori di competenza del QCS. Inoltre, al fine di rafforzare i servizi tecnici di programmazione e progettazione, tali sistemi devono essere assicurati valorizzando e finalizzando appieno il ruolo della rete APAT-ARPA, dell'Osservatorio Nazionale sui Rifiuti, dell'Osservatorio sui Servizi Idrici anche in linea con il sistema statistico nazionale coordinato dall'ISTAT. Il miglioramento delle conoscenze dello stato delle componenti ambientali, degli ecosistemi e delle competenze in materia di programmazione e gestione delle risorse naturali rappresenta un presupposto di base "trasversale" indispensabile per la sostenibilità ambientale e la corretta realizzazione degli interventi, tali conoscenze vanno organizzate, messe a sistema e rese disponibili per i principali processi di programmazione, pianificazione e progettazione territoriale.

Altro punto importante, è il **potenziamento** della ricerca e sviluppo e dell'innovazione tecnologica applicata alla gestione delle risorse naturali e della tutela dell'ambiente.

L'incremento del livello di *know-how* tecnologico, amministrativo e gestionale indispensabile per il governo ecocompatibile 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

Infine, un ultimo punto, rappresentato da una migliore finalizzazione delle azioni formative, di affiancamento consulenziale e di sistema per l'aggiornamento, la diffusione e l'internalizzazione delle competenze professionali necessarie, anche attraverso attività di scambio e realizzazione di laboratori per la progettazione e gestione.

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 le risorse naturali (acqua, aria, suolo e patrimonio naturalistico) dai rischi che derivano da un uso non sostenibile, nonché adottando una strategia di prevenzione nelle aree sottoposte a rischio sismico e idrogeologico;
- *quantità*, aumentando le risorse disponibili nelle aree meno servite;
- *qualità*, assicurando un patrimonio ambientale non inquinato, conservato e fruibile, e promuovendone la valorizzazione.

* * *

L'obiettivo globale dell'Asse è:

"Creare nuove opportunità di crescita e di sviluppo sostenibile e duraturo, integrando i fattori ambientali in tutte le politiche per lo sviluppo e l'accrescimento della qualità della vita; rimuovere le condizioni di emergenza ambientale; assicurare l'uso e la fruizione sostenibile delle risorse naturali riservando particolare attenzione alle aree di pregio naturalistico; 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".

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 riconducibili sulla base di un criterio di prevalenza, ai sei aspetti cruciali descritti nel paragrafo precedente, sono i seguenti.

I. Potenziamento dei sistemi di rilevazione dei dati per il monitoraggio ambientale

L'obiettivo specifico è:

- *Disporre di una base informativa sullo stato dell'ambiente, sui fattori di pressione sulle risorse e sulla diffusione e funzionalità delle infrastrutture e dei loro servizi in tutti i settori.*

II Costruzione di efficienti sistemi di gestione

Gli obiettivi specifici sono:

- *Perseguire un uso sostenibile della risorsa idrica garantendo risorse adeguate in quantità, qualità, costi per la popolazione civile e le attività produttive, in accordo con le priorità definite dalla politica comunitaria e dalla normativa nazionale in materia di acque, creando le condizioni per aumentare la dotazione e l'efficienza di acquedotti, fognature e depuratori, in un'ottica di tutela della risorsa idrica e di economicità di gestione; favorire un ampio ingresso di imprese e capitali nella gestione del settore e un più esteso ruolo dei meccanismi di mercato; dare compiuta applicazione alla Legge "Galli", al D.Lgs. 152/99 e tenendo conto dei requisiti e degli obiettivi della Direttiva 2000/60/CE ed, in particolare, della Direttiva 91/676/CEE (Direttiva Nitrati).*
- *Migliorare il sistema di gestione dei rifiuti, promuovendo la prevenzione, la riduzione della quantità e pericolosità dei rifiuti prodotti, la raccolta differenziata, nel rispetto della normativa comunitaria, al fine di conseguire gli obiettivi percentuali previsti dal D.Lgs. 22/97, il riuso, il riciclaggio e il recupero di materia e di energia, minimizzando il conferimento in discarica dei rifiuti in applicazione di quanto disposto dal D.Lgs. 36/03, elevando la sicurezza dei siti per lo smaltimento e favorendo lo sviluppo di un efficiente sistema di imprese; assicurando la piena attuazione delle normative di settore attraverso la pianificazione e la realizzazione di un sistema integrato di 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 ridurre le pressioni sull'ambiente, 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, massimizzare i risultati in termini di efficacia, produttività ed efficienza nella fruizione delle risorse.

III. 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.

IV. Sicurezza e difesa dal rischio idrogeologico, sismico e da inquinamento e prevenzione del rischio di desertificazione

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 e la qualità della vita.*
- *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.*
- *Promuovere le attività di imboschimento, rimboschimento, rivegetazione e gestione forestale finalizzate al sequestro del carbonio atmosferico e alla prevenzione dei cambiamenti climatici.*
- *Accrescere la sicurezza attraverso la previsione e prevenzione degli eventi calamitosi e la relativa sensibilizzazione della popolazione e delle autorità locali 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 e consolidare le aree dissestate per prevenire l'aggravarsi dei fenomeni e per recuperare porzioni di territorio da utilizzare per infrastrutture insediative e produttive in un regime di sicurezza e di compatibilità ambientale, nonché sviluppare sistemi di prevenzione dell'inquinamento.*
 - *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.*

I primi cinque 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 e di desertificazione, dall'altro ad ottenere il miglioramento e recupero degli ambiti naturali per mezzo di un'accresciuta capacità di gestione. L'ultimo porta a realizzare maggiori condizioni di salubrità, sicurezza ed efficace difesa dal rischio di inquinamento.

V. Potenziamento della ricerca e sviluppo e dell'innovazione tecnologica

I relativi obiettivi specifici sono i seguenti:

- *Migliorare la dotazione delle infrastrutture incoraggiandone il corretto riutilizzo, il risparmio, il risanamento della risorsa idrica, e introducendo e sviluppando tecnologie appropriate e migliorando le tecniche di gestione del servizio. Promuovere la tutela ed il risanamento delle acque marine e salmastre.*
- *Introdurre innovazioni di processo nei sistemi di gestione dei rifiuti promuovendo la riduzione della quantità e della pericolosità dei rifiuti prodotti e favorendo il recupero energetico, in particolar modo dei rifiuti biodegradabili inclusi tra le fonti di energia rinnovabili ai sensi della Dir. 2001/77/CE.*
- *Promuovere nel rispetto della gerarchia comunitaria in materia di rifiuti (prevenzione, riduzione, riutilizzo, riciclo, recupero) innovazioni di prodotto e di processo, nuovi metodi di trattamento e tecnologie innovative per l'uso ottimale dei rifiuti prodotti e per il recupero più efficiente e sicuro di energia dalle varie frazioni.*
- *Stimolare l'impiego di fonti di energia rinnovabili; promuovere il risparmio energetico e il miglioramento dell'efficienza gestionale.*

VI Miglioramento e diffusione delle competenze; trasferimento delle pratiche di eccellenza; miglioramento di modelli organizzativi

I relativi obiettivi specifici sono:

- *Promuovere e diffondere le competenze tecnico-specialistiche necessarie al conseguimento degli obiettivi dell'Asse nelle strutture amministrative dedicate ai diversi livelli di intervento, alla programmazione e gestione delle risorse naturali.*
- *Fornire supporto consulenziale e assistenza tecnica finalizzata al soddisfacimento di specifici fabbisogni dei diversi soggetti responsabili delle politiche di settore, nell'ottica di una progressiva internalizzazione delle competenze.*

Agli obiettivi specifici dell'Asse sono associati gli indicatori di contesto presentati nella tabella inserita al termine della descrizione dell'Asse. Gli indicatori hanno la duplice funzione di fornire informazione - in relazione a specifici ambiti - utile (a) ad apprezzare l'evoluzione del contesto territoriale in cui il programma opera e (b) a giudicare gli effetti del programma congiuntamente ad altre analisi, considerando però che il legame tra le strategie messe in atto dal QCS e gli indicatori è spesso indiretto.

Tra i possibili indicatori rappresentativi delle condizioni di contesto rilevanti e 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.

In occasione della revisione di medio termine del QCS, il set di indicatori originariamente identificato è stato in parte aggiornato e ampliato per fornire una migliore descrizione del contesto di riferimento e della sua evoluzione. Ad un sottoinsieme degli indicatori, il cui collegamento con gli interventi di politica economica è più stretto (che possono quindi meglio assolvere la funzione b prima citata) e per cui l'informazione disponibile lo ha consentito, sono associati anche valori obiettivo (target) alla conclusione del programma.

I valori obiettivo a fine periodo (target) sono in larga misura quelli definiti attraverso il confronto partenariale tra gli attori interessati nella fase iniziale della programmazione. I valori obiettivo definiti in quella fase hanno subito, nella fase di revisione, alcune modifiche tecniche - comunque rispettose della natura dei target già identificati - laddove l'indicatore ad oggi disponibile sia diverso (ad esempio nel numerario o nella fonte) rispetto a quello originariamente disponibile. Inoltre sono stati resi espliciti i valori obiettivo di alcuni altri indicatori per i quali tali obiettivi sono impliciti in decisioni condivise in relazione agli obiettivi generali e/o sono state indicate alcune tendenze obiettivo per altri indicatori.

Nella tavola, per ogni indicatore associato a ciascun settore di intervento e macroarea strategica, si forniscono informazioni relative all'anno di riferimento (per inizio periodo e per metà periodo) e ai valori dei dati disponibili per circoscrizione geografica. Per gli indicatori per cui è stato definito un valore obiettivo (o una tendenza), la tavola presenta anche i valori da raggiungere entro la conclusione del programma, sotto ipotesi di efficacia degli interventi più o meno intensa (ipotesi di externalità basse o alte, conformemente alla terminologia utilizzata per la valutazione dell'impatto macroeconomico del programma).

Si segnala che gli indicatori I.4 (Variazione ettari per nuove superfici boscate), I.7 (Spese di ripristino della massa forestale in migliaia di euro), I.10 (Kwh di energia prodotta da fonti rinnovabili / Kwh prodotti totale), I.11 (Intensità energetica dell'industria) e I.12 (Popolazione regionale servita dal gas metano in %), definiti all'epoca dell'approvazione del QCS ma non quantificati, sono stati nel corso del tempo realizzati e quindi riempiti anche per l'anno iniziale.

Dove necessario, singole note agli indicatori forniscono ulteriori informazioni

Le serie storiche complete degli indicatori - con dati disaggregati per circoscrizioni geografiche e singola regione dal 1995 - sono disponibili, assieme ad informazioni dettagliate in merito alle fonti utilizzate e alla metodologia di costruzione degli indicatori, sul sito web dell'Istituto nazionale di statistica (www.istat.it). La consultazione delle serie storiche è necessaria per comprendere l'effettiva evoluzione dei fenomeni che gli indicatori intendono cogliere, in quanto singoli anni possono fornire informazione parziale o esprimere valori non in linea con le tendenze prevalenti.

Al fine di dare maggior forza alla strategia dell'Asse, anche altre risorse nazionali, centrali e regionali, in particolare quelle destinate all'attuazione degli Accordi di Programma Quadro nei settori di riferimento, saranno orientate al raggiungimento degli obiettivi dell'Asse medesimo.

Linee di intervento

1 Sistemi di rilevazione dei dati per il monitoraggio ambientale

Linee di intervento

- a) Azioni di potenziamento dei sistemi e delle reti di monitoraggio necessari a rilevare periodicamente, controllare, prevenire le pressioni e, ove possibile, misurare gli impatti negativi degli agenti nocivi sulle risorse naturali (acqua, aria, suolo, foreste, ecc.) nonché gli effetti positivi degli strumenti rivolti alla riduzione, mitigazione o eliminazione di tali impatti, con particolare attenzione al monitoraggio richiesto dalla Direttiva 91/676/CEE (valutazione della concentrazione di nitrati nelle acque superficiali, sotterranee anche di prima falda, dello stato eutrofico delle acque marino-costiere e superficiali interne).
- b) Realizzazione, completamento e adeguamento dei laboratori e delle strutture tecniche addette al rilevamento dei dati e ai controlli ambientali.
- c) Interventi di aggiornamento, messa in collegamento, razionalizzazione, adeguamento, potenziamento e realizzazione di sistemi informativi volti ad integrare le conoscenze, mettere in comune il patrimonio conoscitivo, incoraggiare la diffusione e lo scambio di informazioni relative ai settori dell'asse.
- d) Rafforzamento del supporto al sistema APAT-ARPA e degli Osservatori Nazionali sui Rifiuti e sui Servizi idrici, eliminando le eventuali sovrapposizioni e coordinando le rispettive competenze al fine di migliorare le funzioni di osservazione e reporting ambientale, per i settori di competenza del QCS, ed in particolare per acqua e rifiuti.
- e) Azioni di sistema e formative, nonché di affiancamento consulenziale e trasferimento di competenze per il rafforzamento dei sistemi informativi e di monitoraggio e il miglioramento delle competenze professionali del sistema APAT-ARPA, coinvolte nell'attuazione del QCS.

2 Risorse idriche

Le linee di intervento comuni al Settore del Servizio Idrico Integrato e a quello relativo ai Servizi Idrici per l'Agricoltura sono le seguenti:

Linee di intervento:

- a) Interventi di adeguamento e completamento degli schemi idrici interambito o interregionali o sovrambito 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 razionalizzazione ed ottimizzazione degli usi della risorsa.

- b) Azioni di supporto per la predisposizione dei Piani di Tutela delle Acque, previsti dall'art. 44 del D.Lgs. 152/99, in conformità e coerenza con le direttive comunitarie, anche in previsione della redazione dei Piani di Gestione dei Bacini Idrografici previsti dalla Direttiva Comunitaria 2000/60 CE;
- c) Azioni di indirizzo, accompagnamento e supporto per il tempestivo recepimento e l'attuazione della Direttiva 2000/60 e per la sua attuazione con particolare riferimento alla predisposizione delle analisi per il conseguimento degli adempimenti di cui agli articoli 5, 6 e 8 della Direttiva citata.
- d) Azioni di supporto per l'aggiornamento degli strumenti di pianificazione delle risorse idriche, fra cui i Piani di Ambito, secondo quanto previsto dalla normativa di riferimento.
- e) Azioni di supporto finalizzate alla designazione e/o revisione delle zone vulnerabili e alla predisposizione, ove necessari, dei relativi Programmi d'Azione previsti della Direttiva 91/676/CEE.

2.1 Servizio Idrico Integrato

Linee di Intervento:

- a) Interventi di attuazione dei Piani di Ambito finalizzati alla realizzazione di opere di captazione, adduzione e distribuzione di acqua, e di fognatura e depurazione di acque reflue, coerentemente con quanto previsto dalla Legge 36/94 e dal D.Lgs 152/99, nonché per gli interventi di depurazione delle acque reflue urbane previsti negli stessi Piani d'Ambito, tenendo conto degli standard di qualità e della programmazione regionale di cui all'art. 5 del D.M. n. 185/2003.
- b) Interventi di controllo per la riduzione delle perdite e riqualificazione delle reti e interventi innovativi e/o sperimentali finalizzati al risparmio della risorsa.
- c) Azioni di ricerca e sviluppo tecnologico per il miglioramento della qualità dei corpi idrici a valle dei depuratori (cfr. il Programma Operativo nazionale "Ricerca scientifica, sviluppo tecnologico e alta formazione").
- d) Azioni di supporto e assistenza tecnica debitamente coordinata, agli organismi competenti ai vari livelli istituzionali territoriali, finalizzate all'adeguamento programmatico, organizzativo, tecnologico e gestionale delle risorse idriche.
- e) Azioni di sistema e formative, nonché di affiancamento consulenziale e trasferimento di buone prassi per il rafforzamento del sistema di governance e al miglioramento delle competenze professionali dei soggetti responsabili del governo della risorsa ai vari livelli istituzionali territoriali.

2.2 Servizi idrici per l'agricoltura

Linee di intervento:

- a) Interventi di adeguamento, ammodernamento e razionalizzazione delle reti e distribuzione consortile delle acque per scopi irrigui. Tale linea di intervento dovrà essere attuata con particolare attenzione ai comprensori orientati a produzioni di qualità riconosciute o in via di riconoscimento.
- b) Interventi finalizzati alla distribuzione delle acque reflue depurate, nel rispetto delle pertinenti direttive concernenti la qualità delle stesse.
- c) Interventi di adeguamento, ammodernamento e razionalizzazione degli acquedotti a servizio delle aziende agricole.

- d) Azioni di assistenza tecnica, sia a valere sul PON ATAS sia, laddove previsto, a valere sulle analoghe misure dei POR, a supporto dei consorzi di bonifica finalizzate all'adeguamento programmatico, organizzativo, tecnologico finalizzato a migliorare le condizioni di fornitura, promuovendo il risparmio, introducendo e sviluppando tecnologie appropriate e migliorando le tecniche di gestione dei sistemi di distribuzione irrigua e di approvvigionamento delle aziende agricole consortili; azioni di assistenza tecnica finalizzate alle attività di analisi, studio e predisposizione di modelli per il riutilizzo delle acque reflue depurate. Azioni di accompagnamento per l'attuazione del principio contenuto nella direttiva 2000/60, relativo alla sostenibilità economica dell'acqua ad uso irriguo.

Tutti gli interventi di cui sopra devono essere realizzati nel rispetto dei limiti e dei vincoli della Politica Agricola Comunitaria ed in particolare delle OCM.

3 Difesa del suolo

Linee di intervento:

- a) Messa in sicurezza di insediamenti esistenti attraverso politiche di prevenzione del rischio e attività di valutazione, monitoraggio e controllo del rischio idrogeologico, modifiche di uso del suolo, sviluppo degli usi conservativi, manutenzione del territorio tesa a mitigare gli effetti degli usi non conservativi, legati alle attività antropiche. Interventi strutturali di difesa attiva da realizzare con i metodi dell'ingegneria tradizionale e con il ricorso all'ingegneria naturalistica, in armonia con i Piani per l'Assetto Idrogeologico (PAI).
- b) 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, ed in particolare edifici pubblici con funzioni strategiche quali le scuole, 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.
- c) 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).
- d) Interventi di recupero della funzionalità dei sistemi naturali e di integrazione con pratiche agricole funzionali alla difesa del suolo ed alla conservazione e valorizzazione del carbonio nel suolo stesso. Interventi di promozione della silvicoltura e prevenzione del rischio di incendi 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.
- e) Programmi informativi verso specifiche categorie produttive e imprenditoriali e campagne di informazione di tipo comportamentale. Interventi di promozione e diffusione di innovazione tecnologica per la conoscenza, la rilevazione e la

- valutazione, finalizzati alla predisposizione e gestione di politiche integrate di intervento di difesa del suolo, di prevenzione degli incendi boschivi; sostegno allo studio e alla sperimentazione per la prevenzione di fenomeni naturali, ivi compresi gli studi della dinamica degli incendi boschivi, delle loro cause ed effetti sulle foreste. Sostegno delle attività agricole compatibili con il presidio del territorio.
- f) Azioni di assistenza tecnica per la costituzione del catasto delle opere di difesa del suolo finalizzato anche alla manutenzione programmata delle opere di difesa idraulica e di stabilità dei suoli al fine di conservarne l'efficacia e l'efficienza nel tempo.
 - g) Azioni di supporto e di assistenza tecnica debitamente coordinata, agli organismi istituzionalmente competenti (Autorità di Bacino, Ato, ect..) mirata a favore delle Autorità di Bacino e alle Regioni per le iniziative finalizzate all'attuazione della Direttiva 2000/60 CE e ai Piani di Gestione in essa previsti.
 - h) Azioni formative, affiancamento consulenziale, trasferimento di buone prassi, nonché azioni di sistema mirate al rafforzamento del sistema di governance e al miglioramento delle competenze professionali dei soggetti responsabili della pianificazione e coordinamento degli interventi (es. Autorità di Bacino) e dell'attuazione degli stessi.

4 Gestione dei rifiuti

Linee di intervento:

- a) Attivazione degli Ambiti Territoriali Ottimali e dei relativi piani di gestione;
- b) Promozione e realizzazione di campagne informative mirate alla riduzione della quantità e pericolosità dei rifiuti rivolte sia alle imprese sia ai cittadini;
- c) Rifiuti urbani: promozione di un sistema integrato di gestione in Ambito Territoriale Ottimale che comprende:
 - sviluppo del sistema di raccolta differenziata al fine di contribuire al conseguimento degli obiettivi percentuali di raccolta differenziata previsti per gli Ambiti Territoriali Ottimali - anche mediante l'attivazione di sistemi di raccolta della frazione umida - e di riciclaggio e recupero dei rifiuti di imballaggi - anche mediante la stipula delle convenzioni con il CONAI - fissati dal D.Lgs. 22/97;
 - creazione di una rete di impianti di trattamento e valorizzazione delle frazioni provenienti dalla raccolta differenziata (compostaggio di qualità, valorizzazione delle frazioni secche, recupero inerti, componenti elettronici e autoveicoli, beni durevoli e ingombranti) attraverso lo sviluppo di iniziative imprenditoriali ed utilizzando le migliori tecnologie disponibili;
 - sostegno all'impiego del compost in agricoltura e nella gestione del verde pubblico;
 - recupero energetico del rifiuto residuale rispetto alla raccolta differenziata: sviluppo della produzione di combustibile derivato da rifiuti (CDR) e realizzazione di impianti per il recupero energetico del CDR; realizzazione di impianti di incenerimento con recupero di energia e calore;
 - smaltimento del rifiuto residuale rispetto alla raccolta differenziata, tramite impianti di termovalorizzazione con recupero di energia e tramite il conferimento in discarica in condizioni di sicurezza, conformemente alle disposizioni del D.Lgs. 36/03, che recepisce la Direttiva 1999/31/CE, e privilegiando nel rispetto delle priorità del piano di gestione dei rifiuti le

- discariche già esistenti. Le discariche devono essere considerate esclusivamente a servizio del sistema integrato di gestione dei rifiuti;
- realizzazione di “sportelli” e centri di supporto, coordinamento e disseminazione delle esperienze, anche come componente del potenziamento del sistema pubblico di gestione;
 - campagne informative mirate alla facilitazione dei processi di attuazione dei piani regionali
- d) Rifiuti speciali: creazione di un sistema di supporto alle imprese per interventi progettuali e impiantistici che favoriscano la minor produzione, la minor pericolosità ed il massimo recupero dei rifiuti;
- e) Interventi di sistemazione finale o ripristino ambientale delle discariche autorizzate e non più attive, ove previsto dai piani regionali di settore;
- f) A supporto della piena attuazione delle politiche dei rifiuti in ambito regionale è necessario prevedere iniziative per:
- il potenziamento dell’efficacia operativa degli Ambiti Territoriali Ottimali e per l’attuazione dei relativi piani di gestione;
 - l’introduzione di modelli di sistemi di tariffazione puntuale;
 - la diffusione di buone pratiche relative sia ai modelli di gestione sia alle tecnologie;
 - la promozione degli strumenti volontari di controllo ambientale finalizzati alla riduzione della quantità e pericolosità dei rifiuti urbani e assimilati (a titolo di esempio: sistemi di eco-audit e analisi del ciclo di vita dei prodotti, procedure di acquisto di prodotti ad elevata compatibilità ambientale per la pubblica amministrazione);
 - attivazione di partenariati finalizzati all’efficace riduzione e gestione dei rifiuti attraverso il coinvolgimento attivo degli attori locali;
 - sensibilizzazione degli enti pubblici e delle società a prevalente capitale pubblico con sede nel territorio regionale affinché coprano, fino al raggiungimento degli obiettivi posti dalla normativa, i propri fabbisogni con manufatti e beni realizzati con materiale riciclato;
 - promozione dell’utilizzo di prodotti derivanti dal riciclo.
- g) Sostegno alla formazione professionale (anche tramite attività di affiancamento consulenziale, trasferimento di buone prassi nonché azioni di sistema) e allo sviluppo di imprese.

5 Aree contaminate

Linee di intervento:

- a) 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;
- b) 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; sviluppo di tecnologie di riciclo e recupero delle terre decontaminate e dei materiali da demolizione di edifici e stabilimenti;

- c) Realizzazione di interventi di caratterizzazione, messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale dei siti contaminati (D.M. 471/99);
- d) Realizzazione di interventi di decontaminazione delle aree interessate dalla presenza di amianto (legge 257/1992)”;
- e) Realizzazione di interventi per la gestione (trattamento, trasporto e smaltimento) di rifiuti proveniente dagli interventi di bonifica, decontaminazione da amianto, scavi e dragaggi di fondali;
- f) Azioni di supporto alla redazione e all’adeguamento dei piani regionali per la bonifica delle aree inquinate e per l’attuazione del DM 18.3.2003, n. 101 sui siti inquinati da amianto;
- g) Azioni formative, affiancamento consulenziale, trasferimento di buone prassi e di assistenza tecnica per interventi relativi alle aree contaminate.

6 Rete ecologica

Linee di intervento:

- a) Tutela e valorizzazione della biodiversità: ampliamento delle conoscenze di base funzionali alla realizzazione della Rete Ecologica; interventi per la tutela di habitat/specie naturali e seminaturali; assistenza alla predisposizione dei Piani di Gestione dei Siti Natura 2000 e delle aree protette regionali; sensibilizzazione e divulgazione sui temi della Rete Ecologica; marketing territoriale e promozione di network tra aree protette.
- b) Ripristino e fruibilità delle aree: recupero e ripristino degli ambiti degradati e vulnerabili, anche mediante l’eliminazione dei detrattori ambientali; manutenzione, recupero e restauro dei beni paesaggistici ambientali; miglioramento della capacità ricettiva e delle infrastrutture per la fruizione ambientale ed il turismo sostenibile, in coerenza con la pianificazione specifica di riferimento, comprese le necessarie misure di conservazione previste dalla normativa comunitaria per la rete Natura 2000 che implicano, all’occorrenza, appropriati piani di gestione.
Nelle aree protette (Parchi, Riserve e Aree marine protette), nelle more della definizione della pianificazione di riferimento richiesta dalla normativa nazionale e regionale, la coerenza degli investimenti sarà verificata sulla base della pianificazione territoriale vigente e dell’applicazione delle norme di salvaguardia.
- c) Promozione di attività locali, in stretto collegamento con le iniziative dell’Asse III, IV e V: valorizzazione di attività agricole, artigianali e di piccola imprenditoria locale, in un’ottica di microfiliera di qualità; sviluppo di capacità professionali e promozione di nuova imprenditorialità per la progettazione, la realizzazione e la gestione degli interventi di settore; realizzazione di reti di promozione dell’offerta tipica locale, con coordinamento delle azioni di informazione, divulgazione e commercializzazione dei beni e dei servizi.
- d) Assistenza Tecnica: promozione di azioni “di sistema” (indirizzi per le amministrazioni regionali), e di assistenza tecnica “locale” (diretta agli enti locali e agli enti di gestione delle aree protette), mirate all’approfondimento di temi specifici (ad es. applicazione della valutazione di incidenza, applicazione delle Linee Guida per la realizzazione dei Piani di Gestione dei siti Natura 2000, trasferimento di buone pratiche per la progettazione/realizzazione degli interventi) ed al rafforzamento della

governance (supporto nelle procedure), anche mediante azioni di comunicazione ed informazione sulle tematiche della Rete Ecologica.

- e) Formazione: formazione ai soggetti beneficiari sui temi specifici relativi all'attuazione della Rete Ecologica (programmazione e gestione); formazione, riqualificazione ed aggiornamento professionale degli operatori dei settori coinvolti nella realizzazione della Rete Ecologica (ad esempio: artigianato, turismo, protezione dell'ambiente). In entrambi i casi, al fine del miglioramento delle competenze relative al settore, potranno anche essere previste azioni di affiancamento consulenziale, di sistema e di trasferimento di buone prassi.

7 Energia

Linee di intervento:

- a) Aiuti agli investimenti nel settore delle energie rinnovabili come definite nella direttiva 2001/77/CE;
- b) Interventi sul lato della domanda finalizzati al miglioramento dell'efficienza e al 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.

I principali punti di riferimento ambientali per il settore energetico sono costituiti dagli impegni derivanti dalla ratifica del protocollo di Kyoto da parte dell'Italia (riduzione delle emissioni nette di gas serra del 6,5% nel periodo 2008-2012 rispetto ai livelli di riferimento da attuare secondo le linee guida contenute dal Piano Nazionale di Riduzione dei Gas Serra), dal sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente (obiettivi comunitari del 12% del consumo totale di energia proveniente da fonti rinnovabili entro il 2010 e del 18% di energia elettrica prodotta per cogenerazione entro il 2012), dalla Strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia 2002-2010, dalla direttiva sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità (obiettivo per l'Italia del 25% di produzione di energia elettrica rispetto al consumo interno lordo entro il 2010) e dalla direttiva sul rendimento energetico nell'edilizia.

8 Miglioramento e diffusione delle competenze

Linee di intervento:

- a) Rafforzamento delle competenze e delle conoscenze necessarie per l'attuazione dell'Asse, nonché per favorire il miglioramento dei modelli organizzativi e la diffusione

delle buone prassi, interpretate ed individuate anche in base ad un'ottica di genere. Supporto tecnico e formazione, declinate nell'ambito della descrizione di ciascun Settore dell'Asse in correlazione con i relativi differenziati fabbisogni.

Criteria e indirizzi per l'attuazione

1 Sistemi di rilevazione dei dati per il monitoraggio ambientale

Lo sviluppo, la razionalizzazione e sistematizzazione, il rafforzamento e il collegamento delle informazioni dovrà essere assicurato, anche in raccordo con l'ISTAT, in modo che venga garantita la disponibilità di dati aggiornati periodicamente, confrontabili e applicabili a livello nazionale.

Le iniziative di rafforzamento dei sistemi informativi dovranno essere improntate ai principi di concentrazione e integrazione in modo da conseguire, come preliminare obiettivo, la copertura di eventuali gap conoscitivi esistenti nell'ambito delle fonti informative, riguardanti esclusivamente i settori di competenza del QCS.

Tali attività necessiteranno di un adeguamento delle dotazioni di risorse umane e tecniche, nonché del miglioramento delle competenze professionali, limitatamente ai compiti previsti dalla strategia del QCS.

2 Risorse Idriche

Al fine di favorire l'utilizzo sostenibile della risorsa idrica, coerentemente con quanto previsto dalla Direttiva 60/2000CE, il Ministero dell'Ambiente e Tutela del Territorio fornirà alle Amministrazioni regionali e ai soggetti responsabili del settore, in tempo utile rispetto al calendario degli adempimenti previsti, e comunque non oltre il 30.09.2004, gli indirizzi necessari per l'attuazione della stessa ed il supporto tecnico/amministrativo per la relativa applicazione, adottando i provvedimenti di propria competenza. Il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, il Ministero dell'Ambiente e Tutela del Territorio e il Ministero per le Politiche Agricole e Forestali, nell'ambito delle rispettive attribuzioni, dovranno garantire l'assistenza nella fase di pianificazione e rendere disponibili eventuali linee guida e indirizzi operativi per la progettazione e gestione degli interventi riguardanti le risorse idriche.

Il Ministero dell'Ambiente e Tutela del Territorio, il Ministero delle Politiche Agricole e Forestali e le Regioni, ciascuno per l'ambito di rispettiva competenza, provvedono all'adozione di modalità operative adeguate per il completo recepimento della Direttiva Nitrati.

2.1 Servizio Idrico Integrato

Al fine di assicurare il necessario impulso alla realizzazione degli interventi afferenti al ciclo integrato dell'acqua, il QCS ha previsto due fasi di intervento programmatico:

- 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, finanzia i Piani di Ambito, affidati per l'attuazione e cofinanziati dai soggetti gestori o comunque approvati dalla costituita Autorità di ambito. Per questa seconda fase viene utilizzata la restante quota del finanziamento globale di tutte le misure afferenti al settore. 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 a), 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 e/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 b 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 b 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 10,3 Meuro, 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.

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:

- a) Costituzione dell'Autorità di Ambito.
- b) Effettuazione della ricognizione delle infrastrutture.
- c) 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 o del livello di progettazione previsto dalla normativa di riferimento.

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 quanto previsto dal nuovo quadro di riferimento normativo. 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.

A partire dal 31/12/2004, sarà necessario, inoltre, che si attuino le condizioni dell'avvenuto affidamento del Servizio Idrico Integrato nel rispetto delle modalità definite dalla normativa vigente. Nelle more della conclusione di tale procedura ed, in ogni caso, non oltre il 31-12-2004, salvo motivate sospensioni del procedimento dovute a cause non imputabili alla amministrazione proponente, saranno ammessi a cofinanziamento solo gli interventi di massima priorità previsti nei piani di ambito.

Qualora il passaggio delle gestioni in essere non sia stato completato, si applicheranno le procedure di cui alle note di indirizzo dell'Autorità di Gestione del QCS concernenti le

modalità di attuazione degli interventi⁴⁰ ed il calcolo standardizzato delle quote di autofinanziamento degli interventi stessi⁴¹. In applicazione all'attuazione dell'art. 29 c.4 del regolamento (CE) n. 1260/1999, per il cofinanziamento degli interventi di ciascun Piano di Ambito si farà comunque riferimento alla redditività prevista per l'intero ammontare degli investimenti relativi al periodo di programmazione considerato e non sulla redditività dei singoli interventi da questo individuati.

Al fine di identificare puntualmente le azioni di assistenza tecnica finalizzate all'attuazione della Direttiva 2000/60 CE, il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, di concerto con l'AdG del QCS e dei POR, effettuerà entro il 30 giugno 2004 una puntuale ricognizione dei relativi fabbisogni di attività, anche ai fini degli indirizzi di cui al par. 2 "Risorse Idriche" dei *Criteri e indirizzi per l'attuazione*. Entro il 31-12-2004 tale Ministero assicura la predisposizione degli adempimenti necessari al recepimento della Direttiva. Entro il 30 aprile 2004 il Ministero dell'Ambiente e Tutela del Territorio fornirà all'Autorità di Gestione del QCS l'elenco degli adempimenti di sua competenza e il cronogramma attuativo degli stessi, affinché alla data di recepimento della suddetta Direttiva sia possibile assicurare il rispetto delle scadenze stabilite dalla Direttiva stessa.

2.2 *Servizi idrici per l'agricoltura*

Nel caso di interventi destinati all'uso irriguo della risorsa, essi dovranno essere programmati tenuto conto, ove ricorrano le condizioni e secondo le linee di intervento previste, anche del riutilizzo delle acque reflue depurate, nonché della relativa sostenibilità economica e ambientale. Ciò vale ad esempio per interventi finalizzati a estendere a nuove superfici l'attrezzatura irrigua, compresa l'eventuale nuova adduzione, ma anche nel caso si tratti di ammodernamenti di reti preesistenti. Gli interventi finalizzati al riutilizzo irriguo di acque "non convenzionali" dovranno tenere conto di carenze accertate delle esistenti fonti di approvvigionamento che limitano, parzialmente o totalmente, il soddisfacimento della domanda nei periodi di massimo fabbisogno, nonché dell'esistenza di un'effettiva vocazione irrigua in agricoltura. In tali casi andranno periodicamente valutati gli effetti di lunga durata sulle caratteristiche fisico-chimiche e biologiche dei terreni irrigati con le acque recuperate, nonché la relativa compatibilità con gli assetti colturali propri dei territori interessati.

3 *Difesa del suolo*

La difesa del suolo e l'assetto idrogeologico connesso anche alla gestione delle risorse idriche, vengono trattati e disciplinati dalla legge 183/89 e dalle modifiche ad essa apportate a seguito dei disastri di Sarno e di Soverato con il DL 180/98 e s.m.i. e il DL 279/2000, nonché, da ultimo, dalla Direttiva 2000/60 CE, nell'ambito del contesto territoriale dei bacini idrografici. La pianificazione di bacino, esplicitata per il momento dai Piani per l'Assetto Idrogeologico (PAI) quale strumento programmatico propedeutico, sulla base della l. 183/89, alla definizione del Piano di Bacino previsto dalla suddetta legge, tiene 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

⁴⁰ Cfr. "Nota sulle modalità di attuazione del Sistema Idrico Integrato nei POR (II Fase 2003-2006)" elaborata dall'Autorità di Gestione del QCS e diffusa con nota del 14 aprile 2003.

⁴¹ Cfr. "Documento per la determinazione della partecipazione dei Fondi strutturali negli investimenti generatori di entrate" elaborato dal DPS/SFS e diffusa con nota del 27 giugno 2003.

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).

Ciò premesso è necessario che le linee di intervento siano scelte basandosi sui seguenti criteri:

- a) **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 dai Piani per l'Assetto Idrogeologico (PAI) in attuazione della legge 183/89 e successive modifiche. L'ammissibilità degli interventi, pertanto, è subordinata, a partire dal 01/01/2005, alla predisposizione e approvazione del Piano per l'Assetto Idrogeologico ed all'avanzamento nell'adozione della pianificazione di bacino. 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;
- b) **rispetto delle priorità:** gli interventi strutturali dovranno essere individuati nel rispetto delle indicazioni contenute nei PAI, per ciascuna area perimetrata a rischio, sulla base dei livelli di "pericolosità" e dei "rischi" connessi al livello di severità e gravità delle minacce alle persone e alle strutture secondo quanto previsto dal D.P.C.M. del 29 settembre 1998 (Atto di indirizzo e coordinamento per l'individuazione dei criteri relativi agli adempimenti di cui all'art. 1, commi 1 e 2, del D.L. 11 giugno 1998, n. 180). 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;
- c) **complementarità ed integrazione fra interventi** anche con riferimento alle misure ed interventi previsti dagli altri Assi: dovranno essere privilegiati interventi che si collegano alle azioni nei settori delle attività agricole e forestali che permettano di preservare la funzionalità dei sistemi naturali e garantire un maggiore presidio del territorio in base alla normativa pertinente, nonché alle altre attività della pianificazione di bacino, della pianificazione urbanistica, dell'uso del suolo, di delocalizzazione degli insediamenti di salvaguardia, di presidio e di monitoraggio. In questo senso saranno realizzati gli interventi forestali nel rispetto dei Piani Forestali che tengono conto degli obblighi internazionali;
- d) nel settore della prevenzione degli incendi, finanziati dal FEOGA, sono ammessi interventi coerenti con la pianificazione di settore prevista dalla normativa comunitaria, nazionale e regionale. Tali interventi sono localizzati nelle zone a maggiore rischio e riguardano esclusivamente la prevenzione e la ricostituzione dei boschi danneggiati;
- e) nel contesto delle azioni di assistenza tecnica e di sistema è previsto il supporto, debitamente coordinato, agli organismi istituzionalmente competenti che dovranno garantire il costante aggiornamento del PAI e l'avanzamento nella predisposizione della pianificazione di bacino, nonché la creazione del catasto delle opere di difesa del suolo realizzate e il monitoraggio dello stato delle stesse. Ciò al fine di garantire unicità di programmazione e di valutazione di priorità nel quadro del processo volto all'integrale attuazione della legge 183/89 e tenendo conto della Direttiva 60/2000.

4 Gestione dei rifiuti

a) Coerenza degli investimenti con le 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, al completamento della pianificazione a livello locale, necessaria per la gestione a regime del sistema⁴². I Piani di gestione, come previsto dalle stesse direttive, dovranno essere notificati alla Commissione europea la quale esprimerà un proprio giudizio circa la conformità con le direttive comunitarie con tempestive comunicazioni che in ogni caso dovranno essere garantite, al più tardi, entro tre mesi dalla data di ricezione.

L'attivazione degli Ambiti Territoriali Ottimali e l'adozione dei relativi piani di gestione ha figurato tra i criteri di attribuzione della riserva di premialità ed ha consentito una forte accelerazione del processo di attuazione del settore.

- b) Rispetto delle priorità e delle tipologie di intervento previste dai piani, conformemente 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, unicamente per la frazione residuale, dallo smaltimento in discarica controllata.
- c) Verifica da parte delle Regioni, della conformità del Piano Regionale per la gestione dei rifiuti come previsto del D. lgs. 36/2003 03 di attuazione della direttiva 1999/31/CE, e, ove non previsto, elaborazione ed approvazione di un apposito programma per la riduzione dei rifiuti biodegradabili da collocare in discarica.
- d) Selezione degli interventi rispetto ai 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 delle 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 presenza di volumi di rifiuti recuperabili 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 europea, possono 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;

⁴² L'attivazione degli Ambiti Territoriali Ottimali e l'adozione dei relativi piani di gestione figura tra i criteri di attribuzione della riserva di premialità ed ha consentito una forte accelerazione del processo di attuazione della riforma del settore.

- 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);
- finanziamento di azioni capaci di determinare: a) l'innalzamento della qualità dell'intervento della Pubblica Amministrazione (capacità di conoscenza, governo, pianificazione e controllo); b) lo sviluppo di strutture gestionali (quali gli ATO) all'altezza del 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.

5 Aree contaminate

- Coerenza degli interventi di bonifica con i criteri previsti dal DM 25.10.1999 n. 471. Dopo il 31.12.2002 restano ammissibili solo interventi ricadenti nei siti di bonifica definiti di interesse nazionale ai sensi della vigente normativa (DM 468/2001), nonché 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, che tengano conto dei censimenti dei siti potenzialmente contaminati e della 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 dovrà avvenire nel rispetto e in applicazione del principio "chi inquina paga".

6 Rete ecologica

Nella fase 2000-2003 l'attuazione degli interventi è basata sulla:

- 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;
- 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 Rete NATURA 2000 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.

A fini di sviluppo turistico, tutte le aree coinvolte da questa strategia di Asse devono 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).

Gli interventi da realizzare nella fase (2004-2006) del ciclo di programmazione dovranno inoltre essere finalizzati a creare condizioni che garantiscano continuità di lungo periodo nell'attuazione della strategia complessiva di Rete ecologica. In quest'ottica assume particolare rilievo il completamento del quadro normativo ed amministrativo regionale. Entro il 31/12/2004, sulla base di un modello elaborato dal Gruppo "Rete Ecologica" istituito nell'ambito della Rete Nazionale delle Autorità Ambientali e della programmazione dei Fondi Strutturali Comunitari, ogni Regione invierà al Comitato di Sorveglianza del QCS, come condizione di attuazione delle misure di Rete ecologica per le annualità successive, una relazione sulla situazione regionale in materia di:

- emanazione della legge regionale sulle aree protette con l'individuazione del sistema delle aree protette regionali;
- riconoscimento formale dei SIC (in vista della loro designazione come Zone speciali di conservazione ambientale) e delle ZPS regionali;
- adozione della normativa regionale sulla valutazione di incidenza.

La relazione indicherà inoltre obiettivi e target da raggiungere entro la conclusione del ciclo attuale di programmazione comunitaria relativamente a:

- istituzione delle singole aree protette regionali e individuazione degli enti di gestione;
- individuazione dei soggetti gestori dei siti Natura 2000;
- predisposizione ed adozione degli strumenti di pianificazione a livello di singola area (piani delle aree protette regionali e piani di gestione dei siti Natura 2000).

Gli interventi da realizzare in questa fase (2004-2006) del ciclo di programmazione 2000-2006 dovranno essere coerenti con i principi di concentrazione territoriale e settoriale, funzionali alla massimizzazione dei risultati ed alla creazione di adeguate condizioni di contesto per la prosecuzione della strategia di Rete Ecologica. In particolare, verrà garantita la concentrazione degli interventi:

1. in ambiti territoriali prioritari per il rafforzamento dei nodi della Rete (siti Natura 2000 e aree protette) privilegiando la loro configurazione in Sistemi Naturali Integrati (anche mediante gli Accordi di Programma Quadro con l'amministrazione regionale). In tali ambiti si interverrà con approccio fortemente integrato, favorendo progetti di sistema connessi ad altre forme d'intervento e iniziative in corso (ad esempio: Progetti Integrati, Leader Plus, Interreg, Patti Territoriali, Agende 21 locali);
2. su tipologie strategiche di intervento, volte ad innalzare gli standard qualitativi dei territori interessati, sotto il profilo della qualità ambientale e della rete di servizi di primario interesse per la popolazione e le imprese (ad esempio: utilizzo energetico da fonti

rinnovabili, mobilità sostenibile, agricoltura biologica e prodotti di qualità, turismo sostenibile) attivando sistemi di filiera e dinamiche di partenariato pubblico-privato diffuso. Gli interventi di valorizzazione della Rete Ecologica dovranno stabilire un'integrazione con le altre misure dell'Asse I, con azioni di regimi di aiuto funzionali al sostegno allo sviluppo dei territori rurali (Asse IV) e azioni di formazione dei soggetti beneficiari e degli operatori di settori (Asse III); potranno inoltre essere integrati con azioni di valorizzazione del patrimonio culturale (Asse II) e di riqualificazione urbana (Asse V).

Per quanto riguarda, in particolare, i siti Natura 2000, mediante i fondi strutturali dovranno essere attuate le necessarie misure di conservazione che implicano, all'occorrenza, appropriati Piani di gestione specifici o integrati ad altri piani di sviluppo, secondo le Linee Guida emanate dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio con D.M. del 3/9/02. Dovranno inoltre essere ricercate le sinergie con i progetti LIFE-Natura già realizzati o in corso di realizzazione nei siti Natura 2000.

Nelle zone caratterizzate da marginalità e sottoutilizzazione delle risorse con spiccate caratteristiche di ruralità, anche a seguito delle innovazioni introdotte dalla riforma della PAC, si rende necessario rafforzare e completare gli interventi che meglio rispondono alle specifiche necessità territoriali.

7 Energia

Nel quadro della programmazione regionale di settore, gli interventi cofinanziati dai POR saranno prioritariamente indirizzati alla valorizzazione delle energie rinnovabili, come definite nella direttiva 2001/77/CE, considerando anche il potenziamento o la continuazione di esperienze nazionali, e del risparmio energetico. Ciò ferma restando, secondo quanto definito nel paragrafo relativo alle linee di intervento, la possibilità di valutare l'opportunità di finanziare il completamento della rete di distribuzione del gas e il miglioramento dell'affidabilità della distribuzione di energia elettrica in favore del sistema produttivo.

8 Miglioramento e diffusione delle competenze

L'analisi SWOT ha evidenziato una particolare carenza delle risorse umane necessarie per la gestione delle infrastrutture ambientali. Azioni di formazione, di affiancamento consulenziale, di sistema e di trasferimento di buone prassi sono quindi necessarie e costituiscono una delle condizioni fondamentali per lo sviluppo delle risorse naturali nel Mezzogiorno. Nell'attuazione di tali azioni, dovrà essere favorita l'applicazione del principio di pari opportunità, con modalità differenti a seconda della specificità delle diverse tipologie di attività.

Alle misure FSE incluse in questo Asse si applicano anche le indicazioni relative alle priorità trasversali al FSE, nonché i criteri per l'attuazione specificamente volti a sostenere l'attuazione del principio di integrazione, individuati nel paragrafo 3.4 – Asse III del QCS.

Nei Programmi Operativi e nei complementi di Programmazione tali tipologie di attività dovranno pertanto essere individuate per ciascuno dei Settori dell'Asse e declinate in coerenza con le specificità di ciascun Settore.

Gestioni Commissariali

Il cofinanziamento dei fondi strutturali per eventuali interventi promossi nell'ambito delle gestioni commissariali è subordinato alla preliminare acquisizione dell'accordo da parte delle strutture regionali responsabili della gestione dei suddetti fondi assicurando il pieno rispetto delle disposizioni specifiche di attuazione all'uopo fissate per i singoli settori di riferimento. Gli interventi ivi previsti non saranno comunque ammissibili al cofinanziamento se saranno oggetto di impegni giuridicamente vincolanti assunti successivamente al 31.12.2004.

Tavola Riepilogativa - Indicatori di contesto chiave - Asse I (*)

<i>Settore</i>	<i>ID</i>	<i>Indicatore</i>	<i>Macro-area strategica</i>	<i>Anno di riferimento</i>	<i>Valore Italia</i>	<i>Valore centro-nord</i>	<i>Valore Mezzogiorno</i>	<i>Valore Obi e phasing out</i>	<i>Ip. Bassa</i>	<i>Ip. Alta</i>	<i>Disaggr. Genere</i>
<i>Acqua e suolo</i>	I-1	Irregolarità nella distribuzione dell'acqua (%) di famiglie che denunciano irregolarità nell'erogazione dell'acqua)	Corretta gestione delle risorse	1999	14,0	9,8	25,1	25,4	15,0	12,0	no
				2002	13,5	6,6	27,7	28,4			
<i>Acqua e suolo</i>	I-2	Km di coste non balneabili per inquinamento su km di coste totali (%)	Potenziamento R&S, innovazione e dotazione infrastrutture	1999	5,6	4,7	6,0	5,9	5,0	4,0	no
				2002	5,7	4,8	6,0	6,0			
<i>Acqua e suolo</i>	I-3	Acqua potabilizzata sul totale acqua captata (%)	Corretta gestione delle risorse								no
<i>Acqua e suolo</i>	I-4	Variazione ettari per nuove superfici boscate (base 1995)	Corretta gestione delle risorse	1999	31.827	7.828	23.999	22.972			no
				2002	34.563	9.579	24.984	22.997			
<i>Acqua e suolo</i>	I-4bis	Acqua erogata sul totale dell'acqua immessa nelle reti di distribuzione comunale (%)	Corretta gestione delle risorse								no
<i>Rifiuti e inquinamento</i>	I-5	Rifiuti solidi urbani oggetto di raccolta differenziata sul totale dei rifiuti solidi urbani (%)	Corretta gestione delle risorse	1999	13,1	18,6	2,0	0,9	7,0	13,0	no
				2001	17,4	23,5	4,7	4,4			
<i>Rete ecologica</i>	I-6	Superficie forestale percorsa dal fuoco sul totale della superficie forestale (%)	Sviluppo di nuove attività	1999	0,41	0,24	0,78	0,87			no
				2002	0,29	0,17	0,57	0,62			

<i>Rete ecologica</i>	I-7	Spese di ripristino della massa forestale (in migliaia di euro)	Sicurezza e difesa dal rischio	1999	75.274,2	9.418,0	65.856,1	65.762,2	no
				2002	29.711,7	13.367,5	16.344,1	16.321,7	
<i>Energia</i>	I-8 ↓	Frequenza delle interruzioni accidentali lunghe del servizio elettrico (numero medio per utente)	Potenziamento R&S, innovazione e dotazione infrastrutture	1999	4,6	3,4	6,7	6,7	convergenza, riduzione del divario CN/Mez
				2002	3,1	2,4	4,2	4,3	
<i>Energia</i>	I-9	Grado di insoddisfazione complessiva dell'utenza per i servizi di erogazione di gas (%)	Potenziamento R&S, innovazione e dotazione infrastrutture	1999	4,8	4,9	4,8	4,6	6,0
				2002	5,6	5,1	7,2	7,2	5,0
<i>Energia</i>	I-10 ↑	Kwh di energia prodotta da fonti rinnovabili (solare, eolico, biomasse) / Kwh prodotti totale	Potenziamento R&S, innovazione e dotazione infrastrutture	1999	1,8	2,3	0,56	0,60	aumento
				2002	2,14	2,34	1,68	1,58	
<i>Energia</i>	I-11	Intensità energetica dell'industria (MTEP per migliaia di euro di valore aggiunto prodotto dall'industria)	Potenziamento R&S, innovazione e dotazione infrastrutture	1999	144,7	123,6	245,3	257,0	no
				2000	149,7	131,4	236,3	247,1	
<i>Energia</i>	I-12 ↑	Popolazione regionale servita dal gas metano (%)	Potenziamento R&S, innovazione e dotazione infrastrutture	2000	86,6	96,4	69,2	67,8	aumento

(*) Gli indicatori sono disponibili anche per tutte le regioni italiane (livello di disaggregazione NUTS2) e consultabili in serie storica sul sito dell'ISTAT (www.istat.it).

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. La società dell’informazione può agevolmente consentire di offrire un’ampia gamma di servizi per la valorizzazione e la diffusione della conoscenza del patrimonio.

La valorizzazione del patrimonio culturale, inoltre, è in grado di produrre un significativo impatto sullo sviluppo del Sud, soprattutto attraverso una congiunta valorizzazione turistica del territorio che vede la presenza di risorse culturali e ambientali di grande pregio.

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, fruizione e valorizzazione, 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. Modeste capacità di sviluppare didattica e formazione continua.
Presenza di poli universitari dotati di un elevato potenziale di ricerca, capaci di formare forza lavoro	

<p>qualificata.</p> <p>Estesa propensione, specie giovanile, alla ricerca di opportunità nell'ambito delle attività artistico-culturali.</p> <p>Diffusione di una nuova cultura mirata alla valorizzazione delle diversità antropologico-culturali del Sud (e non alla loro rimozione).</p>	
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>Incremento dell'imprenditorialità nel settore della valorizzazione del patrimonio artistico 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, determinata in parte dalle modificazioni nel sistema di competenze tra Stato e Regioni.</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>Debole integrazione degli interventi a scala territoriale e conseguente frammentazione degli interventi.</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/PIL	***	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 ed alla sua gestione, nonché 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.

Al fine di dare maggior forza alla strategia dell'Asse, anche altre risorse nazionali, centrali e regionali, in particolare quelle destinate all'attuazione degli Accordi di Programma Quadro in materia di beni e attività culturali, nonché le risorse di enti locali e di privati, saranno orientate al raggiungimento degli obiettivi dell'Asse medesimo.

Agli obiettivi specifici dell'Asse sono associati gli indicatori di contesto presentati nella tabella inserita al termine della descrizione dell'Asse. Gli indicatori hanno la duplice funzione di fornire informazione - in relazione a specifici ambiti - utile (a) ad apprezzare l'evoluzione del contesto territoriale in cui il programma opera e (b) a giudicare gli effetti del programma congiuntamente ad altre analisi, considerando però che il legame tra le strategie messe in atto dal QCS e gli indicatori è spesso indiretto.

Tra i possibili indicatori rappresentativi delle condizioni di contesto rilevanti e 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.

In occasione della revisione di medio termine del QCS, il set di indicatori originariamente identificato è stato in parte aggiornato e ampliato per fornire una migliore descrizione del contesto di riferimento e della sua evoluzione. Ad un sottoinsieme degli indicatori, il cui collegamento con gli interventi di politica economica è più stretto (che possono quindi meglio assolvere la funzione b prima citata) e per cui l'informazione disponibile lo ha consentito, sono associati anche valori obiettivo (target) alla conclusione del programma .

I valori obiettivo a fine periodo (target) sono in larga misura quelli definiti attraverso il confronto partenariale tra gli attori interessati nella fase iniziale della programmazione. I valori obiettivo definiti in quella fase hanno subito, nella fase di revisione, alcune modifiche tecniche – comunque rispettose della natura dei target già identificati - laddove l'indicatore ad oggi disponibile sia diverso (ad esempio nel numerario o nella fonte) rispetto a quello

originariamente disponibile. Inoltre sono stati resi espliciti i valori obiettivo di alcuni altri indicatori per i quali tali obiettivi sono impliciti in decisioni condivise in relazione agli obiettivi generali e/o sono state indicate alcune tendenze obiettivo per altri indicatori.

Nella tavola, per ogni indicatore associato a ciascun settore di intervento e macroarea strategica, si forniscono informazioni relative all'anno riferimento (per inizio periodo e per metà periodo) di riferimento e ai valori dei dati disponibili per circoscrizione geografica. Per gli indicatori per cui è stato definito un valore obiettivo (o una tendenza), la tavola presenta anche i valori dae, per una buona parte di essi, al target che si prevede di raggiungere entro la conclusione del programma, sotto ipotesi di efficacia degli interventi più o meno intensa (ipotesi di esternalità basse o alte, conformemente alla terminologia utilizzata per la valutazione dell'impatto macroeconomico del programma).

Si segnala che gli indicatori II.6 (Incidenza della spesa per ricreazione e cultura in % dei consumi interni) e II.7 (Volume di lavoro impiegato nel settore ricreazione e cultura in %), definiti all'epoca dell'approvazione del QCS ma non quantificati, sono stati nel corso del tempo realizzati e quindi riempiti anche per l'anno iniziale.

I valori obiettivo a fine periodo (target) non sono stati in linea di massima modificati rispetto alla definizione iniziale, a meno del passaggio di unità di misura da lire a eurolire.

Dove necessario, singole note agli indicatori forniscono ulteriori informazioni.

Le serie storiche complete degli indicatori - con dati disaggregati per circoscrizioni geografiche e singola regione dal 1995 - sono disponibili, assieme ad informazioni dettagliate in merito alle fonti utilizzate e alla metodologia di costruzione degli indicatori, sul sito web dell'Istituto nazionale di statistica (www.istat.it). La consultazione delle serie storiche è necessaria per comprendere l'effettiva evoluzione dei fenomeni che gli indicatori intendono cogliere, in quanto singoli anni possono fornire informazione parziale o esprimere valori non in linea con le tendenze prevalenti.

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'adequata "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 "sistemi culturali e ambientali" sui quali promuovere un approccio di sviluppo integrato. Quando i progetti integrati vengono definiti a partire da un campo settoriale (o tematico) di intervento a livello regionale, o sub regionale, i caratteri di integrazione devono essere assicurati attraverso modelli di fruizione che permettano la leggibilità culturale e la fruibilità del patrimonio, recuperato e/o rifunzionalizzato, nel suo insieme, applicando una lettura per "sistema", legata ad esempio all'offerta/domanda turistica ed orientata ad un approccio "sostenibile" al turismo, ed in generale alle attività legate alla valorizzazione delle risorse culturali. Quest'approccio potrebbe permettere, nell'immediato futuro, di gestire appunto come "sistema" delle iniziative che sono state concepite e finanziate singolarmente.

La valorizzazione delle risorse culturali e la prosecuzione della strategia di innovazione e integrazione del QCS prevede anche la creazione di reti e di "sistemi" culturali, adottando ad esempio un approccio di valorizzazione "a matrice", per territorio e per tipologia di iniziativa, in sinergia, con strategie di promozione turistica diverse ma complementari.

Tra gli interventi assumono rilievo quelli di tutela, valorizzazione e restauro del paesaggio, da realizzare attraverso forme di integrazione finanziaria fra diversi Fondi Strutturali (in particolare FESR e FEOGA). La tutela del paesaggio dovrà divenire una politica attiva di valorizzazione del territorio, intervenendo con azioni di recupero nelle aree di pregio degradate e con azioni di promozione della qualità architettonica, e definendo le condizioni perché interventi in altri settori siano compatibili con la sua conservazione e valorizzazione, eventualmente anche attraverso la realizzazione di uno o più progetti pilota di valore esemplare.

Per accompagnare la realizzazione della strategia, saranno inoltre realizzate azioni di sistema e formative, nonché di affiancamento consulenziale e trasferimento di buone prassi per il rafforzamento del sistema di governance e il miglioramento delle competenze professionali. Un aspetto da sottolineare è l'importanza di una solida ed efficace cooperazione istituzionale fra gli attori interessati (Ministero per i Beni e le Attività Culturali, Regioni, Enti locali, Sovrintendenze).

I progetti integrati potranno essere costruiti sulla base degli obiettivi specifici sopra riportati, definendo gli elementi cardine di valorizzazione delle risorse culturali sul quale basare l'integrazione degli interventi e prevedendo un adeguato coinvolgimento del partenariato economico e sociale.

A titolo di esempio, si riportano alcuni degli elementi attorno ai quali possono essere concepiti progetti integrati di intervento sul territorio, attivando a tal fine sia l'Asse II sia altri Assi:

- interventi conservativi, di valorizzazione e di ristrutturazione funzionale dei complessi architettonici anche originariamente adibiti a funzioni diverse per lo svolgimento di attività culturali, nonché dei villaggi rurali e di aree e parchi archeologici, inclusi eventuali interventi accessori nelle aree di esclusiva pertinenza del bene/i oggetto di intervento;
- valorizzazione paesaggistica di aree e centri storici dichiarati di interesse culturale;
- realizzazione di sistemi a rete e di circuiti territoriali in grado di ottimizzare l'efficacia e l'efficienza dei servizi di fruizione, promuovendo l'introduzione di nuove tecnologie informatiche e multimediali e assicurando una adeguata politica di comunicazione, promozione e marketing;
- 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;
- sostegno allo sviluppo delle piccole e medie imprese locali, manifatturiere, artigianali, turistiche, commerciali e dei servizi, 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 dei prodotti, prestando attenzione ai possibili impatti occupazionali per la popolazione femminile;

- qualificazione delle filiere dell'indotto locale attivate dagli interventi sulle infrastrutture culturali e rafforzamento del tessuto imprenditoriale e delle reti di imprese collegate.

Si riportano anche alcune tipologie esemplificative di intervento che possono far parte di un progetto integrato come elementi di qualificazione e completamento della strategia. Alcune tipologie citate trovano collocazione anche nell'ambito di altri Assi:

- azioni orizzontali, di affiancamento consulenziale e di sistema volte a rafforzare l'integrazione e l'efficacia degli interventi realizzati;
- integrazione dei servizi informativi locali relativi a beni culturali e ambientali, e loro inserimento e valorizzazione in circuiti internazionali;
- potenziamento di strutture operanti nel restauro del patrimonio, e introduzione di nuove tecnologie per l'analisi e la diagnostica nel settore della conservazione e valorizzazione del bene;
- programmi di comunicazione e sensibilizzazione della popolazione locale sulla tutela e fruizione del patrimonio culturale;
- programmi di promozione e marketing orientati a specifici mercati turistici nazionali e internazionali, che integrino offerta turistica (ricettività e servizi) e offerta culturale.

Gli interventi relativi al patrimonio archivistico-librario 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. In questo contesto, la corretta applicazione della strategia del QCS impone un forte miglioramento, nel periodo 2004-2006, della capacità di integrare le misure (ed assi) sinergiche, riprendendo il concetto di "approccio unitario". L'esperienza degli anni 2000-2003 mostra infatti che occorre rafforzare i criteri di priorità e di selezione inseriti nei Complementi di Programmazione, per massimizzare la concentrazione degli interventi e l'impatto sullo sviluppo del territorio.

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 locale, ed in particolare su quello turistico, anche ai fini della destagionalizzazione e della diversificazione dell'offerta. Gli elementi di riferimento per la definizione dei criteri di selezione sono i seguenti:

- inserimento del singolo intervento in un sistema di fruizione che ne individui il ruolo culturale e funzionale nel territorio di riferimento, anche in collegamento con gli altri interventi che concorrono alla costruzione del sistema, e con riferimento specifico ai servizi turistici (presenti o da programmare);
- piena fruibilità del bene (dei beni) da parte della popolazione locale e dei turisti, garantendo un livello adeguato di accessibilità anche a scala territoriale e di servizi alla visita, tenuto conto delle diverse tipologie di beni oggetto di intervento e del conseguente diverso livello di domanda e delle diverse potenziali modalità di fruizione;

- miglioramento del capitale umano locale (ad esempio, previsione di specifici programmi di coinvolgimento delle popolazioni locali in attività culturali; azioni di sensibilizzazione per favorire la partecipazione femminile alle attività formative);
- sostenibilità globale del progetto, come criterio fondamentale che deriva dalla necessità di garantire l'analisi ex-ante della fattibilità operativa del progetto, che si declina nei seguenti elementi:
 - sostenibilità finanziaria dell'intervento nel medio lungo periodo (attraverso l'individuazione del soggetto preposto alla gestione; l'analisi dei costi di gestione dell'intervento, non limitata alla manutenzione ordinaria del bene, e dei relativi ricavi di gestione, dove applicabili; la previsione di condizioni ed impegni amministrativi e finanziari, da parte del soggetto titolare del bene che garantiscano la fruibilità del bene, anche prevedendo, laddove opportuno, forme di gestione associate tra enti locali, amministrazioni centrali e soggetti privati);
 - sostenibilità organizzativa dell'intervento (degli interventi) (attraverso la previsione del numero e della qualificazione delle professionalità da impiegare in fase di cantiere e di esercizio e l'indicazione dei fabbisogni formativi del personale da impiegare nella gestione);
- partenariato (in relazione, ad esempio, alla condivisione fra un certo numero di soggetti locali di impegni di gestione congiunta di un patrimonio diffuso sul territorio e nella realizzazione di iniziative volte a valorizzare le vocazioni territoriali produttive e culturali);
- coinvolgimento dei privati sia nella fase di investimento, sia nella fase di gestione e organizzazione delle attività.

Nell'ambito dei Programmi Operativi Regionali vengono individuati, come buone pratiche, "progetti esemplari" in termini di risultati ottenuti o ottenibili, nel breve periodo, attraverso azioni e interventi di rafforzamento dell'integrazione e della concentrazione, nel perseguimento della strategia di Asse. Su tali progetti verrà fatta convergere una massa critica di risorse, anche con il ricorso ad altre fonti di finanziamento nazionali, in particolare quelle destinate alle aree sottoutilizzate.

Le Autorità di Gestione dei Programmi Operativi Regionali, tenuto conto degli indirizzi concordati con il 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.

Alle misure FSE incluse in questo Asse si applicano anche le indicazioni relative alle priorità trasversali al FSE, nonché i criteri per l'attuazione specificamente volti a sostenere l'attuazione del principio di integrazione, individuati nel paragrafo 3.4 – Asse III del QCS.

Tavola Riepilogativa - Indicatori di contesto chiave - Asse II (*)

Settore	ID	Indicatore	Macro-area strategica	Anno di riferimento	Valore Italia	Valore centro-nord	Valore Mezzogiorno	Valore Ob1 e phasing out	Ip. Bassa	Ip. Alta	Disaggr. Genere
Beni culturali	II-1	Visitatori di beni culturali per Istituto (in migliaia)	Innalzamento della domanda	2000	81,2	87,1	71,8	76,0	95,0	156,0	no
				2002	82,0	89,1	71,1	77,1			
Beni culturali	II-2	Visitatori di beni culturali per kmq (1,2)	Innalzamento della domanda	2000	113,2	126,0	94,6	102,2	105,0	154,0	no
				2002	118,4	131,9	98,8	106,5			
Beni culturali	II-3	Visitatori paganti su visitatori non paganti degli istituti di antichità e di arte con ingresso a pagamento (%) (1,2)	Miglioramento della gestione e qualità dell'offerta	2000	187,9	225,1	143,8	144,9	140,0	176,0	no
				2002	185,1	219,8	142,9	144,2			
Beni culturali	II-4	Spesa media pro capite del pubblico per attività teatrali e musicali (eurolire e euro costanti 2001) (1)	Innalzamento [e qualificazione] della domanda	2000	7,3	9,4	3,6	3,6	3,6	5,2	no
				2002	8,0	10,3	4,0	4,0			
Beni culturali	II-5	Biglietti venduti per attività teatrali e musicali per abitante (1)	Innalzamento [e qualificazione] della domanda	2000	50,1	62,5	28,2	27,4	37,0	40,0	no
				2002	48,8	60,3	28,2	27,2			
Beni culturali	II-6	Incidenza della spesa per ricreazione e cultura (%) di consumi interni dei residenti e non per "ricreazione e cultura" sul totale)	Innalzamento [e qualificazione] della domanda	1999	7,78	8,04	7,13	7,10			no
				2001	8,05	8,56	6,78	6,74			
Beni culturali	II-7	Volume di lavoro impiegato nel settore ricreazione e cultura (%)	Miglioramento della gestione e qualità dell'offerta	1999	1,46	1,53	1,26	1,28			no
				2001	1,58	1,66	1,36	1,37			

(*) Gli indicatori sono disponibili anche per tutte le regioni italiane (livello di disaggregazione NUTS2) e consultabili in serie storica sul sito dell'ISTAT (www.istat.it).

(1) A causa di disomogeneità all'interno della serie storica si presenta come anno di base il 2000 i cui valori sono comparabili con quelli degli anni successivi.

(2) I valori obiettivo per l'indicatore sono stati parzialmente riconsiderati in sede di revisione di medio termine per tenere conto dei mutamenti nell'insieme considerato in occasione della ricostruzione della serie storica i cui valori originali non includevano dati relativi alla regione Sicilia.

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 dello sviluppo territoriale, 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.

La prima fase di attuazione del programma si è caratterizzata per un miglioramento delle condizioni del mercato del lavoro nelle Regioni dell'Ob.1, seppure non omogeneo, in un quadro di crescita ancora molto contenuto e con il persistere dei divari rispetto alle regioni europee più sviluppate.

Nel Mezzogiorno⁴³, nonostante il miglioramento dei tassi di occupazione (passati, nella fascia di età tra 15 e 64 anni, dal 41,2 per cento del 1999 al 44,1 per cento del 2003) e di disoccupazione (in discesa dal 22 per cento del 1999 al 17,7 per cento del 2003), permane un'effettiva carenza di opportunità di lavoro segnalata, oltretutto 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. Permane inoltre un'inferiore partecipazione al mercato della componente femminile (con tassi di attività, nella fascia di età tra 15 e 64 anni, nel 2003 pari al 36,31 per cento, di circa 19 punti inferiori a quelli prevalenti nelle regioni del Centro-Nord), 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. Si registra 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.

Malgrado i progressi realizzati nella riforma dei Servizi per l'impiego nel primo triennio di attuazione del programma, vi sono ancora minori servizi offerti alle persone nell'attività di ricerca di lavoro (che aumenta i fenomeni di scoraggiamento, in particolare per le donne). La capacità del sistema di fornire qualificazioni assorbibili dal mercato e una gamma di

⁴³ I dati che seguono nel testo si riferiscono all'intero Mezzogiorno. Per la media delle sette regioni coperte dal Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 (regioni in Ob.1 e phasing out dall'Ob.1), i dati corrispondenti sono i seguenti: il tasso di occupazione medio per le persone tra 15 e 64 anni era del 40,6 per cento nel 1999 ed è risultato del 43,3 nel 2003; il tasso di disoccupazione medio era del 23 per cento nel 1999 ed è risultato del 18,8 per cento nel 2003. La fonte dei dati è sempre data dalla Rilevazione Istat sulle Forze di lavoro.

competenze adeguate al mutamento scientifico-tecnologico e delle professioni non appare ancora soddisfacente. In evidente crescita è l'interesse alla promozione di politiche di inclusione sociale e di parità, pur nella persistenza di difficoltà realizzative. Elemento ancora critico è il sistema della formazione professionale, che pure ha sperimentato progressi tra il 2000 ed il 2003 con la costruzione di un sistema di accreditamento. Permane tuttavia la questione di una adeguata qualificazione dei lavoratori.

Il pur notevolissimo progresso compiuto nel sistema dell'istruzione non ha ancora annullato il ritardo di scolarizzazione. Sebbene si debba ancora investire molto per centrare gli impegnativi parametri europei previsti per il 2010, alcuni di essi sembrano maggiormente alla portata (diminuzione del tasso di dispersione scolastica), o piuttosto ravvicinati (completamento del ciclo di istruzione secondaria superiore, aumento dei laureati in scienze e tecnologie); aspetti nettamente più problematici presenta l'apprendimento lungo l'arco della vita. Tale ritardo non è limitato alle sole Regioni del Mezzogiorno, infatti in Italia è stato coinvolto in percorsi di istruzione-formazione, nel 2002, il 4,6% della popolazione 25-64enne, a fronte dell'8,5% registrato nell'Unione Europea: l'obiettivo del 12,5% per il 2010 appare dunque una meta ancora molto lontana.

Gli interventi a favore dei disoccupati meridionali sono stati nel passato 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 in passato a rispondere alle rarefatte domande provenienti dal privato. Se va aumentando la consapevolezza di un'azione più organica il tal senso, la capacità di tradurre le aspirazioni in azioni concrete non è ancora acquisita.

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 però 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. 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 anche 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 delle imprese, richiede una forte politica d'intervento coordinata ed esplicita – in primo luogo – fra MIUR, MAP 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.

E' essenziale che le potenzialità positive che vanno emergendo vengano colte per innestare cambiamenti o perseguire linee di intervento che ne rafforzino lo sviluppo e la diffusione. Le indagini Istat segnalano infatti che sotto il profilo dell'andamento dell'occupazione, il

Mezzogiorno si conferma, nel periodo 2000 - 2003, 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 proseguire di una dinamica incoraggiante nelle iniziative imprenditoriali suggeriscono spazi per una strategia più ambiziosa che può partire da alcune condizioni di favore: in particolare la presenza di risorse umane a elevata formazione, la presenza sufficientemente diffusa di centri di ricerca e università e la 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>Crescente diffusione della sensibilità al tema delle pari opportunità e della necessità del contrasto dell'area del disagio sociale nelle Amministrazioni.</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>Ancora non adeguato livello dei servizi strategici per l'occupazione e le pari opportunità.</p> <p>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> <p>Quota modesta del PIL destinata al settore della R&ST, frammentarietà degli interventi, quantità insignificante di brevetti di alta tecnologia.</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 ulteriore 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> <p>Incapacità di attrazione di nuovi insediamenti produttivi soprattutto a medio alto contenuto tecnologico.</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. I principali obiettivi strategici e gli strumenti da mettere in campo sono stati definiti nei processi di coordinamento delle politiche nazionali condivisi a livello comunitario. Il FSE contribuisce infatti a realizzare l'obiettivo strategico fissato per l'Unione Europea dal Consiglio Europeo di Lisbona del 2000, consistente nel "diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale".

Il principale strumento di indirizzo per il FSE è rappresentato dalla Strategia Europea per l'Occupazione (rafforzata e riformulata nel 2003), che si sostanzia in tre obiettivi generali e correlati: raggiungimento della piena occupazione, miglioramento della qualità e produttività sul posto di lavoro, rafforzamento della coesione ed integrazione sociale. I Piani di azione per l'Occupazione declinano a livello nazionale la medesima Strategia. La stretta relazione fra FSE e Strategia Europea per l'Occupazione ha comportato l'ampliamento della tipica finalità connessa alla lotta contro la disoccupazione ad altre finalità ed obiettivi; in tal modo, al centro dell'azione è l'individuo e il Fondo attua strategie ed interventi volti ad accompagnarne l'evoluzione educativa, formativa e lavorativa lungo tutto l'arco della vita.

L'Agenda Sociale Europea del 2000, che ha dato vita ai Piani di Azione contro la povertà e l'esclusione induce inoltre ad investire sempre meglio per il rafforzamento del legame tra occupazione e coesione sociale. Crescente importanza stanno assumendo le misure di accompagnamento e, fra queste, le attività di assistenza ai beneficiari e ai loro familiari, per il loro impatto sui temi della lotta all'esclusione sociale.

Il processo di Bruges-Copenaghen ha sancito infine il ruolo chiave dell'educazione e della formazione professionale per l'incremento della cooperazione a livello comunitario e in funzione della creazione della società europea.

E' da questa riflessione più ampia che deriva, anche per il QCS OB.1, la consapevolezza della priorità che nell'azione di politica economica va data alle politiche attive del lavoro e al contrasto dell'esclusione sociale, destinate a rafforzare la capacità delle persone di inserirsi nel mercato e nella società e a prevenirne la disoccupazione di lunga durata, nonché 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 tendenze delle politiche nazionali da alcuni anni e trovano puntuali riferimenti nei Piani nazionali per l'Occupazione e per l'Inclusione sociale. 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, fortemente condivise e partecipate dal partenariato economico-sociale.

L'approccio strategico dell'Asse è quindi strettamente correlato e coerente con la nuova Strategia Europea per l'Occupazione (SEO), con le Raccomandazioni della Commissione sulle politiche per l'impiego, con i Piani Nazionali per l'Occupazione e per l'Inclusione sociale, con il processo di Bruges-Copenaghen e con gli indirizzi comunque già previsti nel Quadro di riferimento dell'Obiettivo 3. La strategia inizialmente prevista nel 2000 risulta largamente confermata in fase di revisione di medio termine con alcuni adattamenti che derivano dall'esperienza dell'attuazione e dalla precisazione del quadro nazionale delle competenze e delle riforme in materia di mercato del lavoro e politiche del lavoro (in particolare D.lgs 181/2000 e D.lgs 297/2002, la L. 30/03 "Delega al governo in materia di occupazione e mercato del lavoro" e il D.lgs 276/2003) e del sistema dell'istruzione-formazione.

La riforma del Titolo V della Costituzione ha rimodellato il quadro complessivo delle competenze dei diversi soggetti istituzionali. Il processo di progressiva devoluzione delle competenze dalle istanze centrali a quelle locali implica il moltiplicarsi dei centri decisionali (ad esempio attraverso il trasferimento di funzioni alle Province) e la necessità di modelli efficaci di interrelazione tra istituzioni, tra queste e il partenariato economico e sociale e, in generale, nei confronti dell'intera platea di attori ed individui a vario titolo coinvolti nella programmazione ed attuazione del FSE.

La riforma del sistema dell'istruzione implica un raccordo sempre più forte tra i sistemi di istruzione, formazione e mondo del lavoro, sancisce il diritto-dovere allo studio e si propone la valorizzazione dei percorsi in alternanza studio-lavoro e dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita.

La riforma del mercato del lavoro si propone la modernizzazione del mercato del lavoro e l'incremento dell'occupazione, anche attraverso l'introduzione di nuove tipologie contrattuali. La previsione di molteplici forme di lavoro richiede un rafforzamento delle capacità di adattamento del lavoratore, per coniugare flessibilità e sicurezza a fronte di un contesto molto dinamico di organizzazione e contenuti del lavoro. Assume particolare rilievo, in questo contesto, l'apertura del mercato della intermediazione a nuovi soggetti: Enti Locali, Università, Camere di Commercio, Istituti di scuola secondaria di secondo grado, Organizzazioni sindacali e datoriali, Associazioni aventi come oggetto la tutela e l'assistenza delle attività imprenditoriali, del lavoro o delle disabilità, Enti bilaterali, agenzie private di intermediazione. In particolare, l'intento programmatico del FSE si rivolge essenzialmente al rafforzamento delle capacità gestionali dei servizi pubblici per l'impiego, tanto nei confronti dei cittadini che sul versante delle imprese, al fine di coprire tutta la gamma di azioni che possono facilitare un tempestivo incontro tra offerta di lavoro e "vacancies", nonché tra soggetti in cerca di occupazione ed occasioni di formazione, esperienze di lavoro guidate, contratti a causa mista. Rientra negli obiettivi della strategia di intervento dell'Asse il supporto alla costruzione, sulla base di criteri condivisi, di una rete che favorisca l'interazione delle diverse strutture autorizzate alla fornitura dei servizi, nonché l'attento e puntuale monitoraggio della stessa.

Si sono registrate importanti innovazioni nella formazione continua: la più consistente riguarda l'istituzione dei Fondi paritetici Interprofessionali; l'aumento del numero degli attori coinvolti e il volume di risorse disponibili per gli interventi di formazione continua sollecitano un sempre migliore coordinamento e finalizzazione delle attività.

In relazione ai dispositivi finora richiamati, si ritiene che ambiti significativi di intervento siano anche quelli legati al rafforzamento e alla crescita dei sistemi - sia del mercato del lavoro, sia della pubblica amministrazione nel suo complesso, sia dei sistemi di istruzione e formazione - nella consapevolezza che l'efficienza di questi sistemi rappresenti un presupposto fondamentale per mutamenti virtuosi.

L'articolazione dell'Asse in base ai « Policy field » previsti dal Regolamento del FSE permette che le priorità politiche della SEO 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 nuova SEO (Strategia Europea per l'Occupazione) e con gli strumenti che discendono da questa. I diversi policy field sono inoltre ricollegabili ad alcuni dei traguardi di medio-lungo periodo esplicitati in termini quantitativi dalla SEO (che vengono più oltre riportati) e al cui raggiungimento, pur necessariamente insieme ad altre iniziative di policy e quale una delle componenti di un più complesso sforzo di politica economica, essi possono contribuire.

Il QCS prevedeva, nella sua versione originaria del 2000, che le risorse finanziarie FSE dell'Asse, al netto delle risorse dedicate esplicitamente agli interventi integrati in altri Assi, fossero assegnate ai « policy field » secondo alcune percentuali globali indicative per il QCS sotto riportate:

	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%

Le informazioni disponibili al dicembre 2003 segnalano che nel primo periodo di attuazione i valori obiettivo sono stati mediamente rispettati con riguardo ai valori globali. Rispetto alle indicazioni di massima, nel caso dei Programmi Regionali, si è verificata una maggiore concentrazione relativa sulle misure afferenti al policy field D; nel caso dei Programmi Operativi Nazionali, sulle misure afferenti al policy field C.

Anche nel secondo periodo di programmazione, proseguirà l'impegno a garantire, anche nella fase attuativa, un adeguato bilanciamento delle diverse tipologie di interventi incluse nei vari policy field. La ripartizione degli interventi sopra indicata, infatti, orienterà anche il secondo triennio della programmazione 2000 – 2006, pur considerando che le percentuali restano calcolate al netto sia delle risorse derivanti dall'assegnazione della riserva di premialità attribuite all'Asse, sia delle risorse FSE dedicate al raggiungimento degli obiettivi degli altri Assi. Le percentuali sopra riportate saranno verificate per la seconda volta (dopo la verifica già affrontata nella prima metà del periodo di programmazione), a livello di QCS, dal Comitato di Sorveglianza entro il 31.12.2005, motivando eventuali scostamenti.

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 il rilievo delle azioni sui sistemi di formazione e istruzione in questo periodo di programmazione. La quota di risorse del 10% riservata 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 potenziare la rete di servizi all'impiego, prevista dalle riforme delle funzioni in materia di collocamento e politiche attive del lavoro, per estendere l'ambito degli individui che accedono alle necessarie informazioni e possibilità per fruire delle occasioni lavorative esistenti e future, anche attraverso il sostegno a scelte di mobilità possibilmente temporanea (ad esempio dei giovani con elevati livelli di istruzione e/o qualificazione o di individui che possono, attraverso esperienze di mobilità, elevare il loro capitale umano). Attenzione, in tutti i casi, è necessaria affinché 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.

Le riforme citate permetteranno 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 modalità tempestive e adeguate di orientamento e intervento per giovani e adulti, come previsto dai dispositivi di legge in materia (art. 4 D.Lgs. 297/02). 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, verrà conferita una particolare attenzione alla quota di risorse destinate agli interventi preventivi della disoccupazione di lunga durata che, a livello di QCS, dovrà tendere al raggiungimento dell'obiettivo del 35% del policy field A. Tale percentuale, che sarà oggetto di un periodico monitoraggio i cui risultati saranno portati all'attenzione dei Comitati di Sorveglianza dei POR almeno una volta l'anno, 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 istruzione e formazione**, per risultare efficaci, devono trovare una diretta finalizzazione alle necessità della domanda attuale o prospettica. Ciò richiede 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. Saranno quindi previsti interventi di sostegno all'innovazione delle metodologie di apprendimento, delle pratiche didattiche e dei saperi, di sviluppo delle competenze tecnico/scientifiche - soprattutto delle ragazze -, nonché rafforzamento delle competenze trasversali (linguistiche, informatiche e matematiche), la cui importanza è collegata anche al tendenziale incremento dei settori terziari.

Occorre inoltre rafforzare la funzionalità dei sistemi dal punto di vista sia delle risorse umane, attraverso il sostegno allo sviluppo della professionalità degli operatori e dei formatori dei sistemi di istruzione e formazione, sia delle risorse strutturali, nonché attraverso una maggiore attenzione alle esigenze manifestate dalla domanda di lavoro, al fine di garantire una maggiore efficacia dell'offerta formativa (in termini di occupabilità e adattabilità), in quanto orientata a fornire le competenze richieste dal sistema produttivo. I sistemi di istruzione e formazione necessitano di interventi coordinati e integrati finalizzati 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, ad esempio, dagli strumenti previsti dalla recente riforma del sistema di istruzione (L. 53/03, "Delega al governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni") e dal rafforzamento del canale dell'apprendistato, uno strumento che potrebbe essere progressivamente ampliato nelle regioni meridionali contestualmente all'emersione dell'occupazione sommersa. Le modalità degli interventi e il miglioramento dei sistemi dovranno facilitare l'accesso allargato ai percorsi di educazione e formativi e sostenere il diritto-dovere all'istruzione. 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 e da azioni di sistema a favore della regolarità, 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 il sostegno ai **processi di governance**, con 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. Strumento fondamentale di cui avvantaggiarsi per il miglioramento del governo degli interventi è un sistema statistico informativo. Per tale ragione, sarà, quindi, viepiù opportuno dedicare una particolare attenzione alla sua implementazione ed imprimere una forte accelerazione alla sua messa a regime.

Un ambito privilegiato è dedicato agli interventi tesi a valorizzare e incrementare **l'occupazione femminile** attraverso: la costituzione di punti preferenziali per l'indirizzo delle donne; azioni dirette a facilitarne l'entrata e la permanenza sul mercato del lavoro; iniziative per agevolare l'utilizzo da parte delle imprese di modalità organizzative compatibili con la conciliazione tra lavoro e vita familiare (attraverso progetti che favoriscano sia regimi di

orario favorevoli agli impegni di cura delle donne, sia l'organizzazione di luoghi di custodia dell'infanzia inseriti o prossimi ai luoghi di lavoro) e la creazione di una rete di servizi a sostegno della famiglia, in particolare per la cura dell'infanzia e l'assistenza agli anziani. Gli ostacoli che le donne incontrano non originano però solo dai problemi di conciliazione; gli interventi dovranno poter affrontare in modo diretto e indiretto la diffusa (anche se nascosta) presenza di forme di violenza nei loro confronti.

Ulteriori interventi mirano a contrastare **le aree di emarginazione e di esclusione sociale e culturale** attraverso iniziative (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, nonché di soggetti che derivano la loro condizione di debolezza socio-economica da handicap fisici (disabili) o da differenze etnico-culturali (immigrati). 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.

Il tema del contrasto del disagio sociale non si esaurisce peraltro con la previsione di alcuni interventi mirati. Come testimoniato dalla crescita di consapevolezza delle Amministrazioni nella prima fase di attuazione, esso richiede di individuare modalità opportune di attuazione di molti interventi (integrando opportunamente competenze e strumenti) per la loro realizzazione concreta anche a favore di gruppi la cui condizione di marginalità ne condiziona negativamente la capacità di avvantaggiarsi delle opportunità offerte. Le disponibilità finanziarie espressamente dedicate al contrasto del disagio sociale nell'ambito della presente programmazione sono peraltro ridotte rispetto alla dimensione delle questioni; appare tuttavia possibile sperimentare, grazie alle caratteristiche di promozione di azioni innovative tipica del FSE, forme di intervento da replicare o da collegare anche con altre risorse e strumenti.

Un importante tratto distintivo della strategia del QCS Ob.1 è rappresentato dall'**integrazione**: integrazione di risorse finanziarie provenienti dai diversi Fondi Strutturali ma anche, e soprattutto, integrazione di politiche, declinate a livello di programmazione operativa e di assi prioritari, e infine di strumenti, attori e livelli territoriali.

Un contributo al consolidamento del principio dell'integrazione potrà venire dal miglioramento della qualità dei sistemi di istruzione e formazione, in particolare dalla loro capacità di dialogo con gli attori e i territori.

Anche nell'integrazione tra politiche, gli interventi di FSE dovranno mirare al rafforzamento della dimensione di genere, in un'ottica di promozione del mainstreaming delle pari opportunità tra uomini e donne, e al sostegno ai processi di governance, nell'assunzione che l'adeguamento delle competenze dei dipendenti pubblici e di tutti gli attori chiamati a promuovere la crescita e lo sviluppo territoriale rappresenta elemento indispensabile per il successo delle politiche.

L'integrazione del contributo FSE nella strategia di sviluppo degli altri Assi del QCS è ottenuta, da un lato, tramite la generale attenzione all'integrazione delle politiche individuate nei policy fields, più oltre descritti e cofinanziate dal FSE, con quelle realizzate attraverso il cofinanziamento degli altri fondi strutturali; dall'altro, attraverso specifiche misure serventi tali Assi, opportunamente dettagliate in funzione dei fabbisogni di intervento individuati negli Assi di riferimento.

Per quanto riguarda il **settore della ricerca**, il QCS, assumendo le indicazioni del Consiglio europeo di Lisbona, mira a sostenere la crescita armonica del sistema della RST nelle Regioni del Mezzogiorno, esplicitando la funzione strategica di connessione e integrazione fra il sistema nazionale e il sistema regionale, anche con riguardo ai collegamenti internazionali, valorizzandone le eccellenze.

La strategia di sviluppo, inscindibilmente legata all'apporto significativo della ricerca e dello sviluppo tecnologico alla crescita economica, all'occupazione e alla coesione sociale, punta quindi, a promuovere, stimolare e soddisfare la domanda di innovazione delle imprese e dei sistemi produttivi locali, ed a espandere l'attrattività e la qualità delle risorse umane, attivando reali processi di valorizzazione, trasferimento e diffusione delle conoscenze. In tale prospettiva diviene centrale il raccordo tra ambiente socioeconomico e impresa e tra questa e sistema scientifico e tecnologico.

In un'economia basata sulla conoscenza, la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione giocano un ruolo chiave in termini di vantaggi competitivi e crescita soprattutto per le piccole e medie imprese del Mezzogiorno. Un'efficace 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. Tale strategia si configura, quindi, come leva in grado di migliorare, attraverso un ampio ventaglio di interventi (inclusi quelli di natura incrementale), la capacità del tessuto imprenditoriale di assorbire conoscenze scientifiche, anche attivando partenariati in RST con il settore pubblico, al fine di migliorarne la competitività sui mercati.

Il sistema delle imprese meridionali si presenta con caratteristiche disomogenee. Alcune imprese (in generale micro e piccole imprese) denotano scarsa propensione all'innovazione, bassa percezione del valore competitivo della tecnologia e della ricerca e, di conseguenza, insufficiente capacità di formulare bisogni sul versante della domanda di RST. Altre imprese si presentano con una forte consapevolezza del ruolo strategico dell'innovazione, che viene incorporata nelle strategie d'impresa al fine di migliorare il posizionamento sui mercati. La strategia di intervento, pertanto, in ragione di tale disomogeneità, dovrà essere diversificata e mirata alle caratteristiche peculiari del tessuto imprenditoriale di riferimento.

Una coerente strategia di ricerca e trasferimento tecnologico a sostegno del sistema imprenditoriale del Mezzogiorno, si fonda, conseguentemente, sull'integrazione di diversi elementi: lo sviluppo di una capacità autonoma di domanda di innovazione delle imprese; il miglioramento delle sinergie tra il sistema scientifico-formativo e quello imprenditoriale, volto a utilizzare e sviluppare il potenziale umano in termini di conoscenze e competenze; la promozione di modelli di rete in grado di costituire "sistemi" integrati tra i diversi attori del sistema economico-imprenditoriale e della ricerca a livello nazionale e dell'Unione. Per innescare meccanismi virtuosi, diventa decisivo il ruolo della formazione d'eccellenza. Una formazione aperta e integrata, capace di cogliere e sviluppare il potenziale umano in ambito di RST disegnandone percorsi formativi in grado di interagire a più livelli con il sistema delle imprese, con l'obiettivo di elevarne la capacità innovativa e favorire azioni di "contagio".

Il sistema imprenditoriale del Mezzogiorno, inoltre, può trarre evidenti benefici in termini di competitività e crescita se sarà adeguatamente e consapevolmente indotto a cogliere le

opportunità offerte da una efficace integrazione tra i sistemi della ricerca nazionale ed europea, in particolare anche attraverso la partecipazione attiva al Sesto Programma Quadro di RST dell'UE.

* * *

Obiettivo globale dell'Asse è:

« Indurre nuove occasioni di sviluppo espandendo la disponibilità, l'occupabilità e la qualità delle risorse umane. Far crescere il contenuto scientifico-tecnologico delle produzioni meridionali; rafforzare la rete dell'offerta di ricerca del Mezzogiorno valorizzandone i collegamenti con il sistema imprenditoriale. Ridurre i tassi di disoccupazione, accrescere la partecipazione al mercato del lavoro e l'emersione delle attività non regolari (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 Implementazione dei servizi per l'impiego e messa in rete delle strutture

A.2 Inserimento e reinserimento nel mercato del lavoro

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 Prevenire la dispersione scolastica e formativa

C.3 Promuovere un'offerta adeguata di formazione superiore e universitaria

C.4 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 Sviluppare la formazione continua con priorità alle PMI e sostenere le politiche di rimodulazione degli orari e di flessibilizzazione del mercato del lavoro

D.2. Sviluppare le competenze della Pubblica Amministrazione

D.3 Sostenere l'imprenditorialità in particolare nei nuovi bacini di impiego

D.4 Sostenere l'emersione del lavoro non regolare

D.5 Sviluppare il potenziale umano nei settori della ricerca, dell'innovazione e dello sviluppo tecnologico favorendo la creazione di un sistema della ricerca aperto ed integrato, anche utilizzando le misure previste dalla più recente normativa nazionale in materia

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

Oltre ai suddetti obiettivi, il FSE contribuisce anche, in modo significativo, alla realizzazione della strategia di intervento definita per gli Assi I, II, IV, V e VI del QCS. Tale contributo è esplicitato negli obiettivi specifici di riferimento, definiti per ciascun Asse, e trova attuazione in misure dedicate, indipendentemente dalla loro collocazione nell'Asse III o negli altri Assi del QCS.

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.

Sostenere il crescente inserimento della comunità scientifica meridionale in reti di cooperazione internazionale.

Promuovere la ricerca e l'innovazione nei settori più strategici per il Mezzogiorno.

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. Gli indicatori hanno la duplice funzione di fornire informazione - in relazione a specifici ambiti - utile (a) ad apprezzare l'evoluzione del contesto territoriale in cui il programma opera e (b) a giudicare gli effetti del programma congiuntamente ad altre analisi, considerando però che il legame tra le strategie messe in atto dal QCS e gli indicatori è spesso indiretto.

Tra i possibili indicatori rappresentativi delle condizioni di contesto rilevanti e 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.

In occasione della revisione di medio termine del QCS, il set di indicatori originariamente identificato è stato in parte aggiornato e ampliato per fornire una migliore descrizione del contesto di riferimento e della sua evoluzione. Ad un sottoinsieme degli indicatori, il cui collegamento con gli interventi di politica economica è più stretto (che possono quindi meglio assolvere la funzione b prima citata) e per cui l'informazione disponibile lo ha consentito, sono associati anche valori obiettivo (target) alla conclusione del programma.

I valori obiettivo a fine periodo (target) sono in larga misura quelli definiti attraverso il confronto partenariale tra gli attori interessati nella fase iniziale della programmazione. I valori obiettivo definiti in quella fase hanno subito, nella fase di revisione, alcune modifiche

tecniche – comunque rispettose della natura dei target già identificati - laddove l'indicatore ad oggi disponibile sia diverso (ad esempio nel numerario o nella fonte) rispetto a quello originariamente disponibile. Inoltre sono stati resi espliciti i valori obiettivo di alcuni altri indicatori per i quali tali obiettivi sono impliciti in decisioni condivise in relazione agli obiettivi generali e/o sono state indicate alcune tendenze obiettivo per altri indicatori.

Nella tavola, per ogni indicatore associato a ciascun settore di intervento e macroarea strategica si forniscono informazioni relative all'anno di riferimento (per inizio periodo e per metà periodo) e ai valori dei dati disponibili per circoscrizione geografica. Per gli indicatori per cui è stato definito un valore obiettivo (o una tendenza), la tavola presenta anche i valori da che si prevede di raggiungere entro la conclusione del programma, sotto ipotesi di efficacia degli interventi più o meno intensa (ipotesi di esternalità basse o alte, conformemente alla terminologia utilizzata per la valutazione dell'impatto macroeconomico del programma).

Si segnala che gli indicatori III.3 bis (Tasso di occupazione regolare), III.8 (Adulti occupati in età 25-64 che partecipano ad attività formative, per 100 adulti), III.9 (Adulti inoccupati in età 25-64 che partecipano ad attività formative, per 100 adulti), III.9 bis (Famiglie povere su quelle residenti in %), III.10 (Tasso di scolarità nell'istruzione dell'obbligo) e III.14 bis (Addetti alla R&S per 1.000 abitanti), definiti all'epoca dell'approvazione del QCS ma non quantificati, sono stati nel corso del tempo realizzati e quindi riempiti anche per l'anno iniziale. Sono stati inoltre, per completezza di informazione, aggiunti tre nuovi indicatori: III.1 bis (Tasso di disoccupazione - in età 15 anni e oltre), III.1 ter (Tasso di occupazione - in età 15-64 anni) e III.1 quater (Tasso di occupazione - in età 55-64 anni).

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 sono stati riallineati a quelli delle statistiche ufficiali (riferimento alla popolazione di età 15-64). Infine, l'indicatore III.12 (Abbandoni su iscritti al secondo anno del totale delle scuole secondarie superiori) ha sostituito il precedente indicatore relativo agli "abbandoni nei primi due anni", in quanto più significativo e più leggibile congiuntamente all'indicatore III. 13 (Abbandoni su iscritti al primo anno del totale delle scuole secondarie superiori).

Dove necessario, singole note agli indicatori forniscono ulteriori informazioni. Le serie storiche complete degli indicatori - con dati disaggregati per circoscrizioni geografiche e singola regione dal 1995 - sono disponibili, assieme ad informazioni dettagliate in merito alle fonti utilizzate e alla metodologia di costruzione degli indicatori, sul sito web dell'Istituto nazionale di statistica (www.istat.it). La consultazione delle serie storiche è necessaria per comprendere l'effettiva evoluzione dei fenomeni che gli indicatori intendono cogliere, in quanto singoli anni possono fornire informazione parziale o esprimere valori non in linea con le tendenze prevalenti.

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 che, specie nella recente ridefinizione, si caratterizza: per una maggiore finalizzazione, *assumendo* l'obiettivo tendenziale della piena occupazione e specifici obiettivi intermedi formalizzati ed impegnativi; per la presa in carico dei temi, *socio-economici*, qualità/produktività del lavoro nella prospettiva di sviluppo e competitività del sistema UE; per la conferma dell'attenzione alla coesione e all'integrazione sociale come condizione *ambientale* necessaria e vincolante. Questo impegno deve trovare riscontro anche nelle Regioni del Mezzogiorno, dove tuttavia, accanto all'approccio preventivo, rimane necessario indirizzarsi verso il disegno di politiche attive e programmi 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 rappresentano, inoltre, uno dei principali strumenti per la promozione della parità di genere. Ne consegue che un'attenzione specifica, nella loro realizzazione, andrà riservata al segmento femminile dell'offerta di lavoro, in un'ottica di *mainstreaming*. Particolare attenzione dovrà inoltre essere rivolta alla disoccupazione giovanile, nonché agli individui più anziani (dove ancora una volta particolari difficoltà e necessità di intervento si rinvengono per le donne).

A.1. Implementazione dei servizi per l'impiego e messa in rete delle strutture

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. Gli interventi realizzati nei primi tre anni di attuazione a supporto della creazione e messa a regime dei Servizi per l'impiego hanno fatto registrare buoni risultati e significativi progressi. Ciò nonostante, permangono aree di criticità e spazi di intervento ancora rilevanti per il raggiungimento della piena efficienza del sistema, in applicazione degli standard nazionali in materia. Le debolezze persistenti in alcuni Servizi all'impiego e la carenza di una rete che raccordi le strutture pubbliche e private rendono più difficile l'incontro tra domanda e offerta per le persone in cerca di lavoro; sono di ostacolo a che l'area si avvantaggi pienamente delle modificazioni legislative di flessibilità introdotte dalla legislazione e dalla contrattazione collettiva; indeboliscono la capacità contrattuale degli individui; riducono complessivamente la trasparenza con cui i lavoratori sono allocati ai posti di lavoro e aumentano i fenomeni di scoraggiamento. Il persistere di alcune difficoltà organizzative dei Servizi e carenze di conoscenza del territorio si ripercuotono anche sull'attività dell'operatore pubblico, cui spetta il compito di individuare efficaci azioni specifiche. In alcuni casi infatti, alla scarsa conoscenza da parte dei disoccupati del mercato del lavoro si associa una scarsa conoscenza da parte dell'operatore pubblico dei disoccupati, delle loro caratteristiche e necessità ed un non adeguato dialogo con il sistema produttivo. L'implementazione e l'efficienza dei servizi pubblici per l'impiego, cui sono essenzialmente destinati i finanziamenti del FSE, e la costruzione di un sistema del mercato del lavoro, che necessita di azioni dirette a creare e a facilitare le interazioni tra strutture pubbliche e private, attraverso il sostegno di un sistema a rete fra tutti i soggetti coinvolti, sono, pertanto, presupposti irrinunciabili per un contrasto della disoccupazione da realizzarsi attraverso un'attenta diffusione di informazione,

l'attivazione di esperienze lavorative e l'indirizzo a specifici percorsi formativi. Dovrà quindi essere ulteriormente migliorata la qualità dei servizi offerti agli utenti, grazie, tra l'altro, al rafforzamento dei sistemi informatici (sia all'interno dei Centri, sia di rete, anche nazionale, tra essi); alla creazione di sportelli specifici per i vari gruppi target, con l'intensificazione di campagne informative; alla presenza di competenze nel campo delle pari opportunità e nell'interazione con soggetti in condizioni di difficoltà; alla previsione di eventuali azioni di supporto al decentramento delle funzioni in materia.

A.2 Inserimento e reinserimento nel mercato del lavoro

Nel Mezzogiorno, l'elevata disoccupazione segnalata dalle indagini statistiche non rappresenta 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. Le donne rappresentano una quota cospicua di disoccupazione, ed è più alta tra loro l'incidenza della disoccupazione di lunga durata, non solo per fattori legati all'incontro domanda/offerta ma anche alla carenza di servizi di supporto familiare. Il contrasto alla disoccupazione, all'inoccupazione e al lavoro sommerso potrà essere più efficace con l'attuazione di azioni di supporto personalizzato, soprattutto laddove è necessario riavvicinare gli individui al mercato. Il tipo di politiche da attuare, pur nel rispetto delle diversità di età e situazione lavorativa, potrà essere simile tra interventi diretti alla prevenzione della disoccupazione o al reinserimento dei disoccupati 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, motivano l'allontanamento dal lavoro e rendono difficile il reinserimento. 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 ripensati alla luce delle specificità di genere. L'esperienza maturata nel primo periodo di programmazione suggerisce, inoltre, di potenziare l'attuazione delle tipologie di azioni che si sono rivelate più efficaci, come, ad esempio, il rafforzamento delle azioni di orientamento degli adulti, in particolare promuovendo una maggiore diversificazione degli interventi in ragione delle diverse tipologie di soggetti. In prospettiva, dovrà essere sempre più individualizzato il percorso da proporre ai singoli individui e ciò richiede sistemi efficienti, in grado di intercettare tempestivamente ed adeguatamente le esigenze delle persone.

Per quanto attiene le modalità di realizzazione delle specifiche attività (orientamento, inserimento lavorativo, analisi e sviluppo delle competenze, formazione, work experience, apprendistato, incentivi all'occupazione, ecc.), si farà riferimento a due possibili approcci:

Percorsi integrati: nel primo caso si fa riferimento all'approccio integrato (che maggiormente caratterizza la strategia preventiva dell'asse A), 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.

Il Policy field A può contribuire al raggiungimento dei seguenti benchmark di riferimento della Strategia Europea per l'Occupazione:

- ✓ Tasso medio di occupazione complessiva: 67% (2005), 70% (2010).
- ✓ Tasso medio di occupazione per le donne: 57% (2005), 60% (2010).
- ✓ Tasso medio di occupazione per i lavoratori anziani (55/64 anni): 50% (2010).
- ✓ Assicurare la disponibilità di servizi per il reinserimento lavorativo per i giovani entro i primi 6 mesi.
- ✓ Assicurare la disponibilità di servizi per il reinserimento lavorativo per gli adulti entro i primi 12 mesi.
- ✓ Assicurare che entro il 2010 il 25% dei disoccupati di lunga durata abbia usufruito di una misura attiva.
- ✓ Garantire che entro il 2005 gli SPI offrano servizi informativi, interoperabili a livello UE per l'incontro domanda/offerta di lavoro.
- ✓ Entro il 2010 aumento di 5 anni, a livello UE, dell'età media di uscita dal MdL (59,9 nel 2001).
- ✓ Assicurare una significativa riduzione, in tutti gli stati UE, del divario, in termini di disoccupazione, tra cittadini non-UE e cittadini UE.
- ✓ Il livello medio di partecipazione a forme di apprendimento lungo tutto l'arco della vita nell'Unione europea sia pari ad almeno il 12,5% della popolazione adulta in età lavorativa (fascia di età compresa tra i 25 e i 64 anni), entro il 2010.

Policy field B

B.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, quali la vita nelle aree degradate; per motivi economici, quali la povertà; per motivi individuali, quali l'handicap, la tossicodipendenza; per motivi etnico-culturali, quali la condizione di minoranza etnica o l'immigrazione), anche in attuazione di quanto previsto nel Piano Nazionale per l'Inclusione 2003-2005 e rafforzando così i collegamenti con le altre politiche sociali. 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, anche tenendo conto di quanto previsto nella "Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni su immigrazione, integrazione e occupazione" (Com(2003) 336 def. Bruxelles 3/6/2003), allo

scopo di attenuare il clima di contrasto interculturale generato da politiche non inclusive e per valorizzarne le potenzialità professionali. Fondamento degli interventi previsti in questo Policy field è la realizzazione di azioni complesse volte a promuovere un'integrazione sostenibile nel mercato del lavoro. Tali azioni complesse implicano attenzione all'accessibilità ai servizi di istruzione, formazione e lavoro, ai servizi alla persona ed alle azioni di accompagnamento, comprese quelle a sostegno della partecipazione, a detti servizi, delle donne, nonché ad azioni di sensibilizzazione e informazione.

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.

Per la tipologia di attività inserite in questo policy field, risulta inoltre opportuno, nell'ottica di generale attenzione all'integrazione dell'elemento "Risorse Umane" nella strategia di sviluppo degli altri Assi del QCS, rafforzarne e renderne visibili i collegamenti con le iniziative previste in particolare dall'Asse V – Città, attraverso un'appropriata formulazione dei Programmi Operativi e dei Complementi di Programmazione.

Il Policy field B può contribuire al raggiungimento dei seguenti benchmark di riferimento della Strategia Europea per l'Occupazione:

- ✓ Significativa riduzione del divario occupazionale per le persone svantaggiate, entro il 2010.
- ✓ Significativa riduzione del divario occupazionale fra cittadini UE e non-UE, entro il 2010.
- ✓ Il livello medio di partecipazione a forme di apprendimento lungo tutto l'arco della vita nell'Unione europea sia pari ad almeno il 12,5% della popolazione adulta in età lavorativa (fascia di età compresa tra i 25 e i 64 anni), entro il 2010.

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 agli indirizzi per le politiche formative scaturiti dalle decisioni assunte dal Consiglio Europeo di Lisbona e successivi, in particolare nelle aree dove l’offerta stessa si è caratterizzata per particolari disomogeneità, disaggregazione e scarso collegamento dal mercato del lavoro, concause dei principali fenomeni di dispersione. L’innalzamento della qualità del sistema di istruzione e formazione professionale rappresenta una necessità anche per il raggiungimento degli obiettivi fissati nell’ambito del processo di Bruges-Copenhagen, che indica nell’educazione e nella formazione professionale i fattori chiave per l’incremento della cooperazione a livello comunitario, che svolgono un proprio autonomo ruolo nella creazione della società europea.

La strategia del Policy field, che racchiude le principali azioni strategiche relative al sistema di formazione professionale e di istruzione, nonché il sostegno all’apprendimento permanente, all’orientamento e all’alta formazione, è orientata, quindi, al supporto dell’intero percorso formativo e al rafforzamento delle conoscenze della persona. Un’enfasi particolare è anche dedicata alle azioni mirate alla qualificazione delle strutture scolastiche e formative e delle risorse umane in esse impegnate. Ciò comprende la formazione del personale scolastico e dei formatori – prioritaria per dare qualità ai sistemi, ma anche altre tipologie di interventi, ad esempio l’impiego di nuove tecnologie nella didattica, l’innovazione dei modelli di apprendimento. Inoltre, di pari rilievo sono le azioni per l’ampliamento delle competenze di base dei e delle giovani, le azioni di contrasto della dispersione scolastica e formativa, che rappresentano un’area di intervento cruciale, nonché “azioni di sistema” tese all’”orientamento” dei giovani in ingresso ed in uscita finalizzate a rendere più competitivo il sistema universitario del Mezzogiorno.

Il contributo di questo Policy Field appare, infine, significativo anche per la valenza che assume nella promozione dell’ottica di Lifelong Learning: le evidenze più recenti richiamano, infatti, la necessità di mantenere e rafforzare gli interventi volti ad ampliare le competenze di base e professionali dei giovani anche attraverso esperienze di vario tipo nel mondo del lavoro e a promuovere l’acquisizione (e/o il recupero) di tali competenze nella popolazione adulta.

C.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 sistema di accreditamento e la previsione di attività di supporto a tale processo; un’attenta analisi dei fabbisogni, da realizzare attraverso la prosecuzione e la specificazione ai livelli locali e settoriali di dispositivi nazionali già sperimentati; 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, alle quali tendere progressivamente, 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 e formazione, alla lotta alla dispersione scolastica ed al disagio socio-culturale, all'orientamento e all'integrazione tra sistemi dell'istruzione-formazione 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, anche in coerenza con gli indirizzi della recente riforma del sistema di istruzione-formazione, 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;
- rafforzamento del sistema di monitoraggio e valutazione delle politiche formative, in particolare mediante la costruzione e l'implementazione di un sistema statistico informativo complessivo, che costituisce un indispensabile strumento di supporto anche al processo decisionale del FSE, oltretutto dell'insieme delle politiche citate; i dati di monitoraggio, che tutte le AdG sono tenute a fornire, saranno parte integrante della base informativa di tale sistema;
- adozione di pratiche di rilevazione degli esiti occupazionali e degli effetti sulle opportunità individuali delle attività formative.

C.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. Il livello di istruzione rappresenta un elemento rilevante di inclusione sociale. Le economie più sviluppate conoscono tutte 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 e di istruzione appare funzionale alla promozione di processi di coesione sociale, oltretutto 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 garantire, in particolare ai giovani, di conseguire un adeguato livello di formazione iniziale. Al tempo stesso, in ragione della entrata in vigore di dispositivi destinati ad innovare e qualificare l'offerta di istruzione e 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 delle nuove modalità di raggiungimento del diritto/dovere all'istruzione e dell'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.3 Formazione superiore e universitaria

La moltiplicazione dei percorsi di formazione superiore, la necessaria integrazione tra percorsi formativi e formazione universitaria, 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. E' altresì necessario che i programmi formativi siano funzionali all'obiettivo dell'occupabilità e, conseguentemente, è importante che le relative scelte avvengano attraverso un confronto strutturato e continuo con gli attori sociali ed economici.

C.4 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 e l'ampliamento delle opportunità di formazione e riqualificazione degli individui più anziani.

Il Policy field C può contribuire al raggiungimento dei seguenti benchmark di riferimento della Strategia Europea per l'Occupazione:

- ✓ Tasso medio di abbandono scolastico, media UE, inferiore al 10%, entro il 2010.
- ✓ Almeno l'85% dei ventiduenenni nell'Unione europea abbia completato l'istruzione secondaria superiore, entro il 2010.
- ✓ Il livello medio di partecipazione a forme di apprendimento lungo tutto l'arco della vita nell'Unione europea sia pari ad almeno il 12,5% della popolazione adulta in età lavorativa (fascia di età compresa tra i 25 e i 64 anni), entro il 2010.
- ✓ Aumentare di almeno il 15% il numero dei laureati in materie scientifiche, riequilibrando altresì il disequilibrio di genere, entro il 2010.

Policy field D

Strategicamente, le misure del Policy field confermano la loro attualità in quanto sostengono l'adattabilità dei lavoratori, la competitività delle imprese, l'emersione del lavoro non regolare, l'innovazione tecnologica e l'ammodernamento della P.A. Emerge oggi con più forza, tuttavia, l'esigenza di un maggiore raccordo e razionalizzazione di tutti gli strumenti che concorrono, insieme al FSE, al sostegno della formazione continua, anche attraverso il dialogo sociale, e in modo tale da garantire un'effettiva copertura di tutti i fabbisogni espressi dai soggetti presenti sul mercato del lavoro, in particolare se in condizioni di deficit di qualificazione, nonché con riguardo ai lavoratori più anziani. Il Policy field, infine, assume un ruolo cruciale anche per l'attuazione del campo di intervento trasversale del FSE 2000-2006 "sviluppo locale". A tal proposito, infatti, assumono particolare rilevanza, nell'ambito degli interventi a sostegno della formazione della P.A., quelli volti al rafforzamento delle competenze di governance per la promozione e l'implementazione di politiche di sviluppo locale e per sostenere le innovazioni nel governo territoriale conseguenti la riforma del Titolo V. Notevole importanza rivestono altresì gli interventi collegati in particolare con le azioni previste negli Assi II – Risorse Culturali e IV – Sistemi locali di sviluppo e, più in generale, con le iniziative della progettazione integrata.

D.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. Una particolare attenzione sarà rivolta ad interventi a favore delle piccole e medie imprese: la quota di risorse destinate a tali interventi dovrà infatti tendere, a livello di QCS, al raggiungimento del target del 70% delle risorse destinate all'obiettivo specifico D.1. Tale percentuale sarà oggetto di un periodico monitoraggio, i cui risultati saranno portati all'attenzione dei Comitati di Sorveglianza dei POR almeno una volta l'anno.

D.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, pur con alcuni progressi registrati nella prima fase di attuazione, è ancora necessario costruire, consolidare ed estendere la capacità delle Amministrazioni di disegnare, attuare, gestire, monitorare e valutare le politiche pubbliche, nonché continuare a irrobustire la capacità di progettazione diretta e la capacità di richiedere la progettazione più adeguata. Queste competenze appaiono indispensabili per garantire che tutti gli obiettivi del Programma si traducano in effettive linee di intervento. La necessità di rafforzamento delle competenze riguarda non solo le Regioni e le Amministrazioni centrali, in particolare per il ruolo di coordinamento proprio di queste ultime, ma anche altri soggetti

istituzionali territoriali, chiamati a concorrere all'attuazione dei diversi Assi del QCS. La crescente integrazione nei contesti internazionali delle imprese e la stessa attuazione dei trattati della UE richiedono inoltre alle Amministrazioni crescenti competenze specifiche, relative alla gestione e all'accompagnamento di questi processi. L'importanza delle tematiche di parità, e soprattutto la percezione della loro funzionalità allo sviluppo, si sta diffondendo nell'operatore pubblico che ha in questo campo delicati compiti di programmazione. Ne deriva una forte necessità di adeguamento nella gestione e innovazione dei processi formativi finalizzati a funzionari pubblici.

D.3 Sviluppo e consolidamento dell'imprenditorialità con priorità ai nuovi bacini d'impiego

D.4. 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 della 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 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. La sensibilità verso la questione da parte delle Amministrazioni si è molto accresciuta negli ultimi anni, così come la consapevolezza della difficoltà e non semplice praticabilità di interventi diretti. In quest'ambito è tuttavia possibile sostenere i processi anche con azioni di modesta entità finanziaria, ma collegate agli interventi nazionali e di rete locale 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 sulla conoscenza della normativa fiscale, del lavoro, della sicurezza, sull'utilizzo di strumenti per l'emersione; predisposizione di formazione per gli imprenditori; azioni di sistema leggere per la costruzione di reti e sensibilizzazione). Nel primo periodo di attuazione si sono comunque registrate anche difficoltà nell'individuazione delle caratteristiche dei progetti da mettere in campo; ciò suggerisce che in quest'ambito è utile attivare iniziative di trasferimento di pratiche rivelatesi di successo (buone prassi) e favorire reti locali tra i soggetti che si occupano del tema. 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 appaiono disomogenee 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 o comunque attive sui territori. 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.5 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 e che le competenze imprenditoriali non sempre rispondono all'esigenza di una cultura innovativa pronta ad accogliere le sfide della competitività. Peraltro, dove sono state realizzate sinergie tra alta formazione o ricerca applicata e imprese, queste esperienze, ancorché circoscritte, sono risultate decisamente fruttuose. Nel medio-lungo periodo, la capacità dell'area di creare autonomamente sviluppo dipenderà dalla disponibilità, ma anche dalla capacità del sistema di utilizzare capitale umano altamente qualificato dedicato a produrre e valorizzare le competenze e diffondere l'innovazione, trasferire conoscenza e favorire processi di sfruttamento dei risultati della ricerca. Competenze specifiche e strumenti adeguati a sostegno della diffusione e promozione della ricerca e dello sviluppo tecnologico dipenderanno a loro volta dalla disponibilità nell'area di strutture in grado di stimolare gli orientamenti innovativi delle imprese, capaci di attrarre operatori della ricerca anche dal contesto internazionale, orientate a creare un ambiente favorevole all'introduzione dell'innovazione e al cambiamento.

La definizione di modelli di integrazione e cooperazione tra il sistema istituzionale della ricerca e le imprese, capaci di favorire la mobilità dei ricercatori e l'attrazione di competenze e conoscenze nell'ambito della R&ST, è alla base di un'efficace strategia di trasferimento dell'innovazione e diffusione dei risultati della ricerca.

Obiettivo del QCS è quindi rafforzare questa particolare filiera di produzione della conoscenza suscettibile di valorizzazione del contesto meridionale in stretto collegamento con le iniziative previste nell'Asse IV, in particolare con riferimento alla ricerca industriale e alla promozione dell'innovazione.

L'esperienza maturata nei primi tre anni di programmazione ha evidenziato la validità della stretta integrazione tra progetti di ricerca e progetti formativi e l'opportunità di rafforzare le attività volte alla formazione di personale impegnato nel trasferimento tecnologico all'interno dei progetti di diffusione dell'innovazione e alla definizione di azioni di fertilizzazione tra il sistema della ricerca e il tessuto imprenditoriale modulate sulla base delle concrete esigenze delle imprese, il loro livello di sviluppo e la loro capacità di utilizzare conoscenze, metodi e prassi.

Molte iniziative finanziate in quest'ambito sono meglio specificate nel punto esplicitamente dedicato alla ricerca (cfr. oltre).

Il Policy field D può contribuire al raggiungimento dei seguenti benchmark di riferimento della Strategia Europea per l'Occupazione:

- ✓ Entro il 2010 aumento di 5 anni, a livello UE, dell'età media di uscita dal MdL (59,9 nel 2001).

- ✓ Il livello medio di partecipazione a forme di apprendimento lungo tutto l'arco della vita nell'Unione europea sia pari ad almeno il 12,5% della popolazione adulta in età lavorativa (fascia di età compresa tra i 25 e i 64 anni), entro il 2010.

Policy field E

E.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 e dagli ostacoli di natura sociale e culturale. Tra tali ostacoli sono da annoverare, ad esempio, le conseguenze di fenomeni di violenza domestica o di tratta; al fine di ridurre il rischio di esclusione sociale delle donne colpite da tali fenomeni, potranno quindi essere previsti percorsi integrati rivolti alle relative vittime, che consentano di affiancare interventi di inserimento attivo nel mercato del lavoro ad azioni di contrasto.

Particolare importanza riveste la promozione di interventi volti a sostenere la costruzione e diffusione di misure e/o strumenti in grado di agevolare la conciliazione tra la vita familiare e la vita professionale. Tali strumenti di conciliazione sono indispensabili anche per le iniziative prioritariamente rivolte all'obiettivo dell'istruzione e della formazione delle donne, nonché dell'orientamento, della loro occupazione e crescita professionale. In generale, efficaci interventi di conciliazione saranno realizzati attraverso servizi alla famiglia e dando adeguato rilievo a dispositivi di sostegno flessibili, prioritariamente il voucher, sfruttando le possibili integrazioni con gli altri Assi del QCS, in particolare l'Asse V - Città.

Il Policy field E può contribuire al raggiungimento dei seguenti benchmark di riferimento della Strategia Europea per l'Occupazione:

- ✓ Tasso medio di occupazione per le donne: 57% (2005), 60% (2010).
- ✓ Sostanziale riduzione delle disparità di sesso in termini di disoccupazione e retribuzioni, entro il 2010.
- ✓ Servizi ad almeno il 90% dei bambini tra i 3 anni e l'obbligo scolastico, entro il 2010.
- ✓ Servizi ad almeno il 33% dei bambini under 3, entro il 2010.

- ✓ Il livello medio di partecipazione a forme di apprendimento lungo tutto l'arco della vita nell'Unione europea sia pari ad almeno il 12,5% della popolazione adulta in età lavorativa (fascia di età compresa tra i 25 e i 64 anni), entro il 2010.

Oltre alle suddette linee di intervento, il FSE finanzia le attività individuate come necessarie per il perseguimento degli obiettivi specifici cui sono finalizzati gli interventi degli Assi I, II, IV, V e VI del QCS. Tali attività sono quindi descritte nell'ambito delle linee di intervento previste da tali Assi.

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 VISPO, 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 (nonché per l'applicazione del principio di mainstreaming anche agli altri Assi del QCS come meglio indicato nei paragrafi 2.6.3 e 6.6, in coerenza con le indicazioni della "Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni sull'attuazione del mainstreaming" Com(2002) 748 def. Bruxelles 20/12/2002).

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 e migliorare la disponibilità di statistiche di genere;
- realizzare interventi che prevedano modalità didattiche e organizzative flessibili;
- garantire specifici sostegni per la conciliazione tra famiglia e lavoro, con particolare attenzione alle 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;

- prevedere, in particolare per gli interventi formativi diretti alla Pubblica Amministrazione, la presenza di moduli diretti alla formazione e sensibilizzazione alle tematiche di genere e alle tecniche di valutazione dell'orientamento di genere degli interventi.

I Servizi della Commissione e il Dipartimento Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio renderanno disponibili esempi di buone prassi relative all'informazione e sensibilizzazione alle tematiche delle pari opportunità e del mainstreaming di genere, anche con riferimento al gender budgeting, alla conciliazione, ai diritti di uomini e donne.

Sviluppo locale

L'importanza assegnata al tema dello sviluppo locale permea tutta la logica dell'intervento nel Mezzogiorno illustrato nel QCS. La consapevolezza che il successo di una politica di sviluppo locale è strettamente correlato alla valorizzazione, qualificazione e "presidio" costante del capitale umano disponibile (che, a sua volta, richiede una maggiore efficacia ed efficienza dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro, dei servizi socio-educativi, insieme ad un rafforzamento delle relazioni tra gli stessi sistemi) rende prioritario e strategico il contributo del FSE alla promozione dello sviluppo locale, sia nella combinazione ed integrazione con gli interventi cofinanziati dagli altri Fondi Strutturali, sia attraverso una maggiore coerenza interna tra le misure del FSE. La strategia di intervento del FSE deve quindi fornire il proprio contributo, combinandosi ed integrandosi con gli interventi cofinanziati dagli altri Fondi strutturali, alla promozione dello sviluppo locale, tanto nell'ambito specifico della progettazione integrata, quanto nell'attuazione delle azioni programmate negli Assi prioritari dei Programmi Operativi, in particolare nei Policy field di riferimento dell'Asse *Risorse Umane*.

Nell'Asse III ciò significa in particolare prevedere azioni, programmate ed implementate con il concorso del partenariato economico e sociale, 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;
- realizzare sinergie con gli interventi di sviluppo di coesione sociale e di realizzazione dei piani di zona sociali, attraverso il dialogo con gli attori istituzionali e del terzo settore impegnati sul 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, e, in generale, tenendo conto della trasversalità del tema nell'ambito dei PIT e degli interventi di area indirizzati allo sviluppo locale;
- 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.

In tutti gli interventi di FSE volti alla promozione dello sviluppo locale, particolare attenzione andrà dedicata al miglioramento dei sistemi di istruzione e formazione, alla promozione delle pari opportunità tra uomini e donne, nella logica del mainstreaming, e al sostegno ai processi di governance.

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 (in particolare nell'iniziativa e Piani d'azione "eEurope - Una società dell'informazione per tutti"). Inoltre, nelle politiche attive del lavoro e nelle politiche di istruzione e formazione, individuate nei policy field sopra descritti, i nuovi strumenti potranno essere utilizzati non solo per migliorarne l'efficacia e la qualità, ma anche per offrire nuovi servizi.

Alla luce del primo periodo di programmazione, si rivelano particolarmente importanti, infatti, interventi quali:

- la formazione di figure specialistiche sull'ICT, oltre che l'alfabetizzazione informatica, nonché l'utilizzo delle nuove tecnologie nella didattica e di sistemi di formazione a distanza per le attività di istruzione e formazione;
- l'impiego di sistemi informatici all'interno dei Centri per l'Impiego, nonché quale supporto alle relative reti, anche di livello nazionale;
- il rafforzamento delle dotazioni tecnologiche delle scuole, nonché dei sistemi di reti tra istituzioni scolastiche;
- iniziative formative "a contenuto ICT" per il mondo delle imprese relative alle potenzialità dello sviluppo dell'e-business, nonché dell'innovazione digitale nelle imprese;
- il rafforzamento delle competenze nell'uso delle tecnologie informatiche nelle PA, anche quale sostegno alla diffusione di servizi di e-government.

La strategia generale di intervento del QCS nel campo della società dell'informazione è delineata nell'Asse VI, al quale si rinvia per maggiori indicazioni di metodo.

Ricerca e sviluppo tecnologico

La strategia di sviluppo relativa alla ricerca scientifica individua cinque linee di intervento. Le prime tre, attinenti in massima parte a indirizzi di politica generale della R.&ST, che nella prima fase di attuazione sono attribuite, in via esclusiva, alla responsabilità diretta ed attuativa dell'Amministrazione Centrale, e restano attribuite, nella seconda fase di programmazione, al MIUR in via principale. Le Regioni potranno realizzare interventi connessi a tali linee sulla base di quanto definito nelle Strategie Regionali per l'Innovazione (SRI), anche attraverso la loro attualizzazione.

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 di innovazione agili e competitive, coerenti con le specificità/vocazioni del territorio, nonché iniziative complementari agli interventi degli altri Assi, volte ad 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 incentivazione della ricerca promossa dalle imprese nei settori strategici. Questa linea sarà sviluppata in coerenza con le Linee Guida per la politica scientifica e tecnologica del Governo ed il conseguente Programma Nazionale della Ricerca; sarà fortemente integrata con le politiche per lo sviluppo socioeconomico del Mezzogiorno che verranno promosse a livello nazionale e regionale e dovrà garantire che le iniziative siano connotate da adeguata massa critica e da alto livello scientifico, in modo da consentire l'integrazione degli interventi alle diverse scale della programmazione, a livello comunitario e internazionale superando, così, eventuali limiti quantitativi predeterminati per gli interventi regionali. Tale linea, relativamente agli interventi che riguarderanno i settori strategici, avrà come riferimento prioritario quanto previsto dal Protocollo di Intesa MIUR/Regioni Ob.1 per la Programmazione 2000-2006, che deve essere aggiornato. Essa verrà attuata attraverso il prevalente utilizzo degli strumenti del D. Lgs. 297/99.

Le Regioni che, in coerenza con le SRI eventualmente attualizzate, intendano intervenire direttamente nel sostegno della Ricerca industriale di specifici settori produttivi, filiere tecnologiche e aree disciplinari, dovranno prevederlo nell'ambito delle misure dei POR come riprogrammati a seguito dell'esercizio di revisione di metà percorso. Il MIUR e le Regioni definiranno attraverso appositi accordi bilaterali, da condursi in base al principio di lealtà richiamato dalla giurisprudenza costituzionale in materia di legislazione concorrente, le più idonee modalità per assicurare complementarietà, evitare sovrapposizioni, garantire un elevato standard qualitativo delle iniziative oggetto dei regimi di aiuto cofinanziati.

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, *il rafforzamento delle reti scientifiche pubbliche e private, nonché di distretti tecnologici* e la diffusione di attrezzature tecniche, reti e servizi connessi alla società dell'informazione. In tale ottica va assicurato che la comunità scientifica disponga di attrezzature scientifiche e tecnologiche adeguate e che le stesse siano rinnovate ed utilizzate in modo ottimale. All'attuazione di tale linea concorrono anche gli interventi per i distretti tecnologici e per il rafforzamento strutturale sostenuti anche con le risorse nazionali di cui alle Delibere CIPE di finanziamento degli APQ in materia.

La *terza linea* favorisce la crescita del capitale umano di eccellenza e riguarda la formazione di alte professionalità a sostegno dei settori produttivi e del territorio al fine di rafforzare la capacità organizzativa e gestionale delle imprese e delle istituzioni del Mezzogiorno e *far emergere le loro istanze innovative in termini di crescita e di competitività*; l'alta formazione *in ambito scientifico e tecnologico*; il sostegno all'offerta di alta formazione; la formazione nei centri e nei settori strategici del Mezzogiorno; *l'articolazione di azioni mirate a favorire la mobilità dei ricercatori sul territorio meridionale*.

La *quarta linea* prevede lo sviluppo di reti di collegamento e reti tematiche (inquadrate in quelle più articolate previste dalla seconda linea) *tra imprese, sistema della ricerca, organismi di interfaccia*, per l'integrazione dell'offerta di innovazione su scala regionale e per il suo trasferimento alle imprese alle filiere e/o ai distretti *e le connessioni con strumenti a sostegno dell'innovazione a livello nazionale ed europeo*. 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, reti tematiche (animate da Università centri di ricerca, enti intermedi) per la diffusione di metodologie, strumenti, risultati della ricerca, buone pratiche. In particolare, in tale linea di intervento possono collocarsi misure a sostegno dei cd. "distretti tecnologici"; reti tematiche (animate da Università centri di ricerca, enti intermedi) per la diffusione di metodologie, strumenti, risultati della ricerca, buone pratiche, misure a sostegno dei cd. "distretti tecnologici". Possono, altresì, trovare attuazione iniziative volte all'attivazione di "sportelli per l'innovazione delle imprese" nelle Università, centri di ricerca ed enti intermedi ovvero azioni di accompagnamento per la diffusione dell'innovazione.

Nella *quinta linea* si collocano articolati interventi *di sostegno all'innovazione mirati a stimolare e trasferire, anche attraverso strumenti di incentivazione e azioni di accompagnamento*, nuove tecnologie produttive e distributive, *modelli innovativi e pratiche consolidate di successo, attività di supporto consulenziale*. Tali interventi agiscono sul rapporto impresa-tecnologia, inteso in un'accezione ampia, attraverso l'analisi dei fabbisogni, la diagnostica, la promozione, lo sviluppo di capacità e competenze sia interne alle imprese che le supportano, la diffusione dei risultati, la creazione di un ambiente capace di far emergere la potenziale ma inespressa domanda di innovazione. In particolare, potranno essere realizzati interventi a sostegno di progetti congiunti università imprese in materia di innovazione; servizi di consulenza tecnico-scientifica (innovazione di processo, di prodotto ed organizzativa); misure a sostegno di nuovi brevetti; finanziamento di progetti pilota; azioni volte al coinvolgimento di PMI nelle fasi di dimostrazione e verifica dei risultati in progetti di ricerca (ruolo di observer e user) e sviluppo tecnologico.

Fermo restando il campo di applicazione del FESR, così come definito dall'art. 2 par. 1 Reg. CE 1783/99, in questo settore, il FSE sostiene la qualificazione e il rafforzamento del potenziale umano nella ricerca, nella scienza e nella tecnologia, la formazione post-laurea di dirigenti e tecnici presso istituti di ricerca ed imprese, nonché lo sviluppo dei legami tra il mondo del lavoro e gli istituti di istruzione, formazione e ricerca.

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

Gli interventi del FSE dei Programmi Regionali sono concentrati nell'Asse III. Tuttavia, al fine di rafforzare l'integrazione e la valorizzazione delle "Risorse Umane" nella strategia di sviluppo degli altri Assi del QCS, ciascun Programma Operativo esplicherà se le misure FSE dedicate al raggiungimento degli obiettivi e al supporto degli interventi degli Assi del QCS diversi dall'Asse III saranno incluse nell'Asse III oppure negli altri Assi.

Le misure FSE serventi gli Assi I, II, IV, V e VI del QCS sono articolate in modo da rendere esplicito il loro contributo alla strategia attuativa degli Assi di riferimento. Nel caso di una ricollocazione di tali misure nell'Asse III, determinata da esigenze di semplificazione delle procedure di chiusura dei Programmi, la revisione dei Programmi Operativi non comporterà alcun accorpamento di misure eterogenee (bensì la separazione degli interventi correlati ai vari Assi del QCS in misure diverse), né modifiche aggiuntive al testo delle stesse, se non quelle determinate dall'esigenza di rendere ancora più esplicito il contributo di tali misure al conseguimento dell'obiettivo di integrazione. Nel caso di misure già definite come serventi più Assi e già collocate in Asse III, i Complementi di Programmazione individueranno le risorse finanziarie destinate agli interventi correlati a ciascun Asse del QCS sopra menzionato, rivedendo opportunamente il testo di tali misure.

Le Autorità di Gestione di ciascun Programma Operativo definiranno, nei Complementi di Programmazione, specifiche modalità di concertazione tra le strutture responsabili del FSE e le strutture responsabili degli altri interventi cofinanziati sul piano programmatico, tecnico-attuativo e amministrativo, anche attraverso una preventiva congiunta ricognizione dei fabbisogni, al fine di tradurre in termini operativi il principio di integrazione dei fondi strutturali e delle diverse politiche perseguite.

L'esperienza della prima fase di attuazione ha segnalato che alcune misure non sono riuscite ad attivare o a far realizzare alcune azioni più complesse e innovative, in particolare azioni di sistema, di rete e di accompagnamento; nella seconda fase, sarà opportuno concentrare lo sforzo realizzativo in direzione tendenziale verso queste tipologie, eventualmente limitandone la numerosità, ma non rinunciando a attivare le azioni più innovative anche per ottenere, da queste, esperienza e apprendimento per poter in futuro operare meglio in questa direzione e preservare la caratteristica di potenziale fertilizzazione dell'azione ordinaria che è propria dell'intervento cofinanziato dal FSE.

Attenzione particolare, nel disegno e nell'attuazione degli interventi, dovrà essere prestata alle modalità con cui in pratica si realizza la partecipazione degli individui alle diverse azioni di politica attiva, in modo da assicurare che l'attuazione effettiva degli interventi avvenga nei confronti dei gruppi e dei territori desiderati e con le modalità più opportune.

Particolare importanza riveste l'integrazione degli interventi cofinanziati dal FSE nell'ambito della progettazione integrata; a ciò dovrà essere dedicata una attenzione specifica in termini di adeguato disegno progettuale e coerenti modalità di attuazione, anche con il supporto di azioni di indirizzo e sostegno diretto da parte delle Amministrazioni Centrali competenti.

Gli interventi del FSE dei Programmi Nazionali a titolarità del MIUR attengono interamente all'Asse III; gli interventi del FSE a titolarità del MAP 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 Assistenza tecnica e Azioni di sistema, collocato trasversalmente al QCS.

Sempre in applicazione del principio di integrazione, sono considerati obiettivi da perseguire l'integrazione e la complementarità tra gli interventi FSE programmati nei PON e quelli programmati nei POR su materie analoghe o collegate.

Analogamente va rafforzato il coordinamento e l'integrazione tra interventi di FSE realizzati a valere sui diversi PON, non solo per evitare sovrapposizioni e duplicazioni, ma anche, e soprattutto, per valorizzare al meglio gli interventi e aumentarne le potenzialità d'impatto.

In termini propositivi, si tratta di individuare priorità e/o particolari situazioni di criticità e orientare le azioni previste e poste in essere in modo da convergere su modelli di approccio integrato, utili per scongiurare il rischio di sovrapposizioni e per affrontare in maniera efficace le specifiche situazioni preventivamente individuate e condivise.

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 della nuova SEO (e relativi benchmark), degli obiettivi definiti nell'ambito del processo di Bruges-Copenhagen e dei Piani Nazionali per l'Occupazione e l'inclusione. 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 ad 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 sistema del Comitato nazionale per l'emersione e della rete delle Commissioni regionali e provinciali.

Gli interventi del FSE si caratterizzano per la numerosità e articolazione dei progetti; a fronte di tale articolazione, l'informazione sui progetti effettivamente realizzati non è ancora soddisfacente. In considerazione dell'importanza di documentare in maniera trasparente la realizzazione degli interventi, di migliorare e sostenere - attraverso un costante utilizzo – le attività di monitoraggio, di omogeneizzare la base informativa per i Rapporti annuali di esecuzione e di fornire maggiore visibilità al contributo del FSE sia all'attuazione del complesso della strategia del QCS, sia alla Strategia Europea per l'Occupazione, le Autorità di Gestione si impegnano a predisporre informazioni quantitative per tipologia di progetto (secondo la classificazione già prevista e condivisa per il sistema di monitoraggio) e per misura, su base semestrale, in merito alle caratteristiche, alla localizzazione, alla dimensione finanziaria, al periodo della effettiva attuazione ed ai destinatari dei progetti finanziati. Tale informazione non è aggiuntiva a quella prevista dal sistema di monitoraggio, ma costituisce elaborazione di una parte di informazioni che comunque confluiscono nel sistema e di

informazioni di natura procedurale. L'identificazione delle specifiche informazioni, delle modalità di rappresentazione e della tempistica di elaborazione, nonché della diffusione dei dati disponibili, sono definite dal Gruppo di Lavoro "Risorse umane", operante a supporto del Comitato di Sorveglianza del QCS.

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 istruzione 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 delle Politiche Sociali (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, definizione e implementazione, con le Regioni, del sistema statistico informativo 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 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 ». In tale Programma sono individuate, in stretto raccordo con le esigenze e priorità regionali, le azioni di sistema prioritarie, necessarie per migliorare la qualità degli interventi cofinanziati dal FSE - previsti nei diversi policy field o volti alla realizzazione della strategia di intervento definita per gli Assi I, II, IV, V e VI del QCS - nonché, con maggior riferimento agli interventi gestiti e coordinati dal Dipartimento della Funzione Pubblica, le azioni di sistema ritenute più utili per il più generale rafforzamento dell'efficienza delle Pubbliche Amministrazioni. Il Ministero del Lavoro garantisce il collegamento tra le diverse azioni e tra le Amministrazioni Centrali competenti, anche attraverso la previsione di modalità e strumenti di raccordo specifici.

Nel campo dell'Istruzione è previsto un Programma Nazionale a titolarità del Ministero della Istruzione U. R. MIUR. 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).

Sempre il MIUR, attraverso il PON "Ricerca, Sviluppo Tecnologico e Alta Formazione" prevede un sistema integrato di interventi volti alla valorizzazione del capitale umano di eccellenza nelle imprese, negli enti di ricerca e nella Pubblica Amministrazione. Inoltre, particolare rilievo viene dato all'orientamento mirato dei giovani.

Le Autorità di Gestione, in linea con la messa a regime del sistema di accreditamento, ricorrono sempre a procedure aperte di selezione dei progetti relativi ad attività formative. Nel rispetto delle norme e dei principi nazionali e comunitari in materia di appalti pubblici e di concessioni⁴⁴ potranno essere prese in considerazione specificità di situazioni particolari, formulate ed aggiornate dal Gruppo di Lavoro "Risorse Umane" che le propone, d'intesa con i servizi della Commissione Europea, al Comitato di Sorveglianza del QCS, ai fini dell'affidamento o attuazione diretta dei servizi di formazione.

Per le altre attività diverse dalla formazione, si ricorre a procedure in applicazione di norme nazionali o regionali, nel rispetto della disciplina comunitaria in materia di appalti pubblici e di concessioni.

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

In considerazione della valenza strategica del Settore, della articolata struttura delle competenze e dell'esigenza di indurre un impatto strutturale nelle Regioni dell'Obiettivo 1, è necessario assicurare la realizzazione di una strategia basata sulla coerenza, complementarità ed integrazione tra i diversi livelli istituzionali, nell'ambito di una regia nazionale volta ad assicurare il necessario approccio sistemico.

In riferimento a tale impostazione strategica, è previsto un Programma Nazionale a titolarità del Ministero Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR), che, per i caratteri che lo contraddistinguono, avrà un ruolo fondamentale di implementazione della strategia adottata con il Consiglio di Lisbona volta a sviluppare l'economia della conoscenza, assicurando una connotazione integrata rispetto all'intero QCS, in quanto dovrà indirizzare l'alta formazione e la ricerca a sostegno dei settori decisivi per il riposizionamento competitivo di tutto il territorio dell'Obiettivo 1.

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

⁴⁴ Ovvero:

- delle norme che vietano qualsiasi discriminazione fondata sulla nazionalità (articolo 12, paragrafo 1);
- delle norme relative alla libera circolazione delle merci (articoli 28 e seguenti), alla libertà di stabilimento (articoli 43 e seguenti), alla libera prestazione di servizi (articoli 49 e seguenti), nonché le eccezioni a tali norme previste agli articoli 30, 45 e 46 38.
- del principio di parità di trattamento
- del principio di trasparenza
- del principio di proporzionalità
- del principio del mutuo riconoscimento

Nonché:

- delle norme previste dalle direttive sugli appalti pubblici, per gli appalti ricompresi negli allegati I A e I B
- delle pronunce della Corte di Giustizia delle Comunità Europee.

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 del sistema della ricerca deve 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 strategici di intervento, nel rispondere a concrete esigenze di sviluppo dei prodotti/processi, applicabilità e replicabilità dei risultati di ricerca, deve in ogni caso inquadrarsi nei complessivi indirizzi della politica nazionale e comunitaria. La rispondenza dei progetti ai fabbisogni ed alle potenzialità dei territori e il relativo impatto strutturale costituiscono i criteri base della selezione.

Per la *seconda linea* d'intervento viene data priorità alle misure previste sia dalla comunicazione della Commissione per uno Spazio europeo della ricerca, rispetto alla quale deve essere promossa la messa in rete del sistema scientifico e innovativo del Mezzogiorno, sia dagli indirizzi definiti nelle conclusioni dei Consigli Europei di Lisbona 2000, Barcellona 2002 e Bruxelles 2003.

Per la *terza linea* d'intervento l'attuazione deve mirare a formare nuovi profili professionali ed a diffondere nuove competenze per rispondere ai fabbisogni dei territori del Mezzogiorno. A tal fine, occorre valorizzare le opportunità offerte dai sistemi creati dalla linea due (contenuti multimediali e applicazioni interattive) al fine di promuovere l'integrazione tra il sistema scientifico e il tessuto imprenditoriale, favorendo lo scambio e l'utilizzo di risorse umane di eccellenza e la diffusione di conoscenze relativamente a settori strategici. Coerentemente con le finalità strategiche del QCS, questa linea di intervento sostiene azioni propedeutiche e di accompagnamento delle attività produttive, volte ad adeguare le competenze e incrementare la professionalità all'interno delle imprese migliorandone la capacità di dialogare con il sistema scientifico e tecnologico.

Elemento qualificante della *quarta* linea di intervento è la capacità di indirizzare il sistema della ricerca verso la costituzione di reti e poli strategici in grado di promuovere metodologie e strumenti per la diffusione dell'innovazione in favore dei differenti territori. Nel realizzare tale linea sarà opportuno il coinvolgimento del sistema dell'offerta di ricerca (Università, Centri di ricerca pubblici e privati) al fine di garantire un più stretto contatto con le "sorgenti" dell'innovazione tecnologica e di massimizzare le ricadute degli investimenti tesi a rafforzare il sistema scientifico meridionale.

Possono inoltre essere individuati interventi a sostegno dei cd. distretti tecnologici ed, in generale, gli interventi di contesto idonei a rendere attrattivi i territori delle regioni meridionali per insediamenti di imprese ad alto contenuto innovativo. In ogni caso, è necessario che sia garantita un'autonoma sostenibilità nel tempo delle iniziative promosse, evitando di dar vita a strutture che esauriscano la loro operatività una volta esauriti i benefici derivati dai contributi comunitari.

L'incorporazione di innovazione nelle PMI rimane il fine principale della *quinta linea* d'intervento. I documenti attuativi della programmazione devono 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. Tale linea prevede il soddisfacimento degli effettivi fabbisogni, anche laddove non fossero compiutamente espressi, di imprese o gruppi di imprese e dovrà stimolare le stesse ad assumere un ruolo attivo non solo nella fase di incorporazione delle nuove tecnologie, ma anche nella produzione delle stesse attraverso la ricerca e lo sviluppo tecnologico. L'obiettivo è di favorire la partecipazione del sistema imprenditoriale alle attività di RST, fornendo così impulso alla capacità innovativa di larghi segmenti dell'economia.

In tale ambito sono concessi finanziamenti addizionali alle imprese selezionate per realizzare i progetti avviati attraverso il VI Programma Quadro di ricerca europeo.

Per consentire che il circuito dell'innovazione possa concludersi attraverso coerenti modalità di finanziamento, i Programmi Operativi devono prevedere opportune forme di collegamento tra azioni di promozione e trasferimento dell'innovazione e strumenti mirati di agevolazione, sia con riferimento all'integrazione e complementarità 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".

A metà percorso della stagione programmata 2000-2006, il quadro di indirizzo politico ha trovato ulteriori approfondimenti con l'approvazione delle Strategie Regionali per l'Innovazione (SRI), predisposte dalle Regioni Ob. 1 in coerenza con il dettato del QCS e definite di concerto con il MIUR. E' necessario che le Regioni attuino tempestivamente le SRI, e che l'eventuale attualizzazione degli indirizzi da queste previsti avvenga di concerto con il MIUR.

L'attuazione delle SRI è accompagnata, in ogni Regione, da un processo costante e continuo di coordinamento ed indirizzo che coinvolge, in partenariato tutti gli attori della ricerca e dell'innovazione (in particolare Regioni, MIUR, Università, Associazioni imprenditoriali) al fine di monitorarne le realizzazioni ed i risultati con un reporting adeguato e di riorientarne, eventualmente, gli interventi in funzione della domanda di sviluppo del sistema economico regionale.

Nell'ambito del Gruppo di Lavoro del QCS "Ricerca, Società dell'Informazione, Innovazione", il MIUR assicura il necessario supporto per rendere concreto il perseguimento degli obiettivi di integrazione, complementarità e coerenza tra la programmazione nazionale e regionale evitando, altresì il rischio di sovrapposizioni.

In tale contesto il Gruppo di Lavoro dovrà:

- promuovere, in coerenza con gli indirizzi del CIVR (Comitato di Indirizzo per la Valutazione della Ricerca), adeguate analisi sulle metodologie di valutazione, al fine di trasferirle a tutte le Amministrazioni interessate alla programmazione del QCS 2000-2006;
- assicurare iniziative di accompagnamento in itinere degli interventi al fine di sostenere l'integrazione tra i diversi livelli istituzionali e gli strumenti attuativi e finanziari;

- contribuire alla diffusione di iniziative integrate ed a rete tra le diverse Regioni, onde assicurare agli interventi standard qualitativi e soglie minime ottimali;
- promuovere un'attività comparata di benchmarking delle politiche di R&ST in materia di risorse umane impiegate nel settore della R&ST, creazione di nuove conoscenze, trasmissione ed applicazione delle conoscenze, finanziamento dell'innovazione, output e mercati.

Al fine di accelerare i meccanismi di attuazione delle SRI, le Regioni interessate potranno utilizzare i fondi POR per finanziare il Parco Progetti selezionato dal MIUR, ma privo della necessaria copertura finanziaria, qualora i progetti stessi siano coerenti con le finalità e le metodologie di attuazione delle singole SRI, fermo restando che potranno essere finanziati solo i progetti che hanno raggiunto un'adequata soglia qualitativa in sede di valutazione.

Inoltre, per realizzare una strategia integrata in tema di finanziamento e promozione dell'innovazione, il MIUR è associato ai lavori della task-force costituita dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e dal Ministero dell'Attività Produttive sulla semplificazione del sistema degli incentivi (cfr. Asse IV).

Per assicurare il monitoraggio delle iniziative e orientare al meglio l'attività, assume particolare importanza l'Anagrafe della Ricerca che il MIUR, in coerenza con il disposto di cui all'art. 5 del D.lgs n. 297/99, ha attivato. A seguito di specifiche intese con le Regioni e le altre Amministrazioni interessate, nell'Anagrafe saranno inseriti tutti i progetti cofinanziati dai differenti attori pubblici, nell'ambito dei programmi di rispettiva competenza. Attenzione particolare deve essere rivolta alla valutazione dei risultati dell'attività di ricerca, seguendo le linee guida definite dal CIVR.

Tavola Riepilogativa - Indicatori di contesto chiave - Asse III (*)

Settore	ID	Indicatore	Macro-area strategica	Anno di riferimento	Valore Italia	Valore centro-nord	Valore Mezzogiorno	Valore Obiettivo e phasing out	Ip. Bassa	Ip. Alta	Disaggr. Genere
Lavoro	III-1	Tasso di disoccupazione giovanile (in età 15-24 anni)	Inserimento nel mercato del lavoro	1999 2003	32,9 27,1	19,5 14,4	56,6 49,1	57,9 50,6	45,0	35,0	si
Lavoro	III-1 bis	Tasso di disoccupazione (in età 15 anni e oltre) (1)	Inserimento nel mercato del lavoro	1999 2003	11,4 8,7	6,5 4,6	22,0 17,7	22,8 18,6	16,7	15,7	si
Lavoro	III-1 ter	Tasso di occupazione (in età 15-64 anni) (1)	Inserimento nel mercato del lavoro	1999 2003	52,5 56,0	58,7 62,6	41,2 44,1	40,6 43,3	44,6	46,1	si
Lavoro	III-1 quater	Tasso di occupazione (in età 55-64 anni)	Inserimento nel mercato del lavoro	1999 2003	27,6 30,3	26,5 29,1	30,3 32,8	30,1 32,6			si
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 2003	60,1 57,5	49,4 43,0	67,4 65,8	67,4 66,0	55,0	50,0	si
Lavoro	III-3	Tasso di natalità lorda di imprese al netto delle imprese agricole (nuove imprese sul totale delle imprese registrate nell'anno precedente al netto delle imprese agricole) (2)	Imprenditorialità e lavoro regolare	1999 2003	7,7 7,4	7,7 7,4	7,8 7,2	7,8 7,1	8,3	9,6	no
Lavoro	III-3bis	Tasso di occupazione regolare (occupati interni regolari secondo la definizione di contabilità nazionale in % della popolazione residente media tra 15 e 64 anni)	Imprenditorialità e lavoro regolare	1999 2001	49,7 51,6	57,8 60,0	35,0 36,5	34,2 35,6	aumento		no
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	1999 2003	59,9 57,3	50,0 43,2	68,7 67,1	68,8 67,4	riduzione		-

<i>Lavoro</i>	III-5	Tasso di disoccupazione giovanile femminile (giovani donne in età 15-24 anni)	Occupazione femminile	1999	37,4	23,8	64,5	66,0	—
				2003	30,9	16,9	58,3	60,0	—
<i>Lavoro</i>	III-6	Differenza fra tasso di occupazione maschile e tasso di occupazione femminile (in età 15-64)	Occupazione femminile	1999	28,4	24,8	34,5	34,9	28,1
				2003	26,6	22,2	34,3	34,9	26,8
<i>Lavoro</i>	III-7	Differenza fra tasso di attività maschile e tasso di attività femminile (in età 15-64)	Occupazione femminile	1999	27,7	23,1	35,9	36,3	28,4
				2003	26,1	21,0	35,0	35,6	26,9
<i>Lavoro</i>	III-8	Adulti occupati (età 25-64) che partecipano ad attività formative, per 100 adulti	Formazione per lo sviluppo	1999	5,3	6,1	3,2	3,2	si
				2003	3,5	4,2	1,8	1,8	
<i>Lavoro</i>	III-9	Adulti inoccupati (età 25-64) che partecipano ad attività formative, per 100 adulti	Formazione per lo sviluppo	1999	5,9	6,2	5,5	5,5	si
				2003	6,6	6,7	6,5	6,3	
<i>Esclusione sociale</i>	III-9bis	Incidenza di povertà (Famiglie povere su quelle residenti in %)	Esclusione sociale	2002	11,0	5,5	22,4	22,7	—
<i>Scuola</i>	III-10	Tasso di scolarità nell'istruzione dell'obbligo: quota della popolazione di 15-19 anni in possesso almeno della licenza media inferiore	Istruzione	1999	95,4	95,9	94,7	94,6	no
				2003	95,7	95,9	95,5	95,6	aumento
<i>Scuola</i>	III-11	Tasso di partecipazione nell'istruzione secondaria superiore (totale iscritti sulla popolazione residente in età 14-18)	Istruzione	1998-99	82,2	85,2	78,6	77,9	si
				2000-01	86,2	88,5	83,3	82,8	82,1
<i>Scuola</i>	III-12	Abbandoni su iscritti al secondo anno del totale delle scuole secondarie superiori (%)	Istruzione	1999-00	4,7	4,0	5,6	5,7	si
				2002-03	4,0	2,9	5,4	5,5	
<i>Scuola</i>	III-13	Abbandoni su iscritti al primo anno del totale delle scuole secondarie superiori (%)	Istruzione	1999-00	9,1	9,0	9,2	9,3	si
				2002-03	15,1	13,6	16,8	17,2	

<i>Ricerca</i>	III-14	Laureati in discipline tecnico-scientifiche sul totale dei laureati (%)	Ricerca	1999	30,0	30,6	28,3	28,7	si
				2002	32,7	32,9	32,3	30,9	
<i>Ricerca</i>	III-14bis	Addetti alla R&S per 1.000 abitanti	Ricerca	1999	2,5	3,1	1,3	1,2	no
				2001	2,7	3,3	1,5	1,4	
<i>Ricerca</i>	III-15	Spese per R&S della PA e dell'Università sul PIL (%) (3)	Ricerca	1999	0,53	0,53	0,52	0,53	no
				2001	0,57	0,57	0,55	0,56	
<i>Ricerca</i>	III-16	Spese per R&S delle imprese pubbliche e private sul PIL (%) (3)	Ricerca	1999	0,51	0,63	0,17	0,16	no
				2001	0,55	0,66	0,20	0,18	

(*) Gli indicatori sono disponibili anche per tutte le regioni italiane (livello di disaggregazione NUTS2) e consultabili in serie storica sul sito dell'ISTAT (www.istat.it).

(1) I valori obiettivo per questo indicatore, non presenti inizialmente, sono stati definiti per l'area del Mezzogiorno sulla base delle simulazioni del modello econometrico di offerta effettuate in occasione della revisione di medio termine.

(2) I valori obiettivo per questo indicatore, pur inizialmente presenti, sono stati rivisti per tenere conto del mutamento nell'ordine di grandezza della serie dovuto alla esclusione delle imprese operanti nei settori di agricoltura e pesca.

(3) I valori obiettivo per questo indicatore sono stati modificati rispetto alla definizione iniziale coerentemente con la revisione ipotizzata per la variabile di rottura Spesa per R&S complessiva in % del PIL in occasione della revisione di medio termine e incorporata nelle simulazioni del modello econometrico di offerta.

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, poco propense all'innovazione, 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. Di particolare rilievo risulta l'impatto che la politica comune della pesca ha

sull'occupazione, come risultato delle misure volte a stabilire un equilibrio durevole tra capacità delle flotte pescherecce e risorse ittiche.

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 Regioni Obiettivo 1 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, in particolare nelle aree in cui i presupposti di vivacità sono più evidenti, alla stregua di interventi integrati per la crescita dei sistemi produttivi locali.

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

<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>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>
<p>Opportunità</p> <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>Rischi</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 si confermano quali quelli indicati nel 2000. L'esperienza del primo triennio di attuazione del programma (2001-2003) suggerisce di rafforzare il percorso di razionalizzazione degli strumenti di intervento, di focalizzare gli interventi sulle prospettive e potenzialità dei territori specifici e di prestare attenzione alla ricerca di sinergie con le politiche, gli strumenti e i risultati della programmazione ordinaria.

I principali obiettivi strategici riguardano:

- lo **sviluppo dei fattori di contesto economico e sociale** che assicurino condizioni stabili di competitività nel lungo periodo, tra i quali rientrano:

- la qualità del capitale umano, la dotazione e la qualità delle infrastrutture per la localizzazione delle imprese e relative *facilities*,
 - l'efficienza della Pubblica Amministrazione, quale fattore rilevante per le scelte di localizzazione,
 - l'accesso alle risorse finanziarie a condizioni competitive da parte delle imprese, da perseguirsi anche attraverso lo sviluppo di strumenti finanziari innovativi,
 - il miglioramento della sostenibilità ambientale delle attività produttive, con particolare attenzione all'efficienza ambientale dei processi, finalizzata alla mitigazione degli impatti sull'ambiente,
 - lo sviluppo e il consolidamento di forme di partenariato locale, quale presupposto per affermare la prassi di una programmazione concertata e integrata a livello di territorio o di filiera;
- **la promozione, anche in via sperimentale, 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;
 - l'individuazione e 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;
 - **la qualificazione dei prodotti, dei processi aziendali e dell'innovazione tecnologica**, finalizzati al miglioramento del posizionamento competitivo dei sistemi produttivi locali e del sistema imprenditoriale in un'ottica di contemporanea crescita di efficienza e protezione dell'ambiente, attraverso:
 - 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 soprattutto 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, anche femminili, 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 (rispetto in particolare alle criticità ambientali direttamente riconducibili al settore produttivo interessato), alla promozione della certificazione ambientale, al risanamento delle "aree a rischio di crisi ambientale";

Questi punti fondamentali della strategia fanno riferimento prioritario al territorio e alle sue potenzialità di sviluppo. Tra le iniziative a sostegno dello sviluppo locale si darà priorità a quelle che si ispirano ai principi dell'integrazione, della selettività e della graduale riduzione degli aiuti. Sono perciò da prediligersi interventi che abbiano le caratteristiche di:

- azioni integrate, anche in via sperimentale, che utilizzino il complesso degli strumenti messi a disposizione dalle politiche di sviluppo anche non cofinanziati da fonti comunitarie e facciano leva su di un mix di strumenti reali e finanziari, pubblici e privati anche in collegamento con esperienze territoriali di eccellenza;
- scelte selettive, che puntino prioritariamente su alcuni ambiti d'intervento di tipo territoriale e/o settoriale definiti attraverso la selezione dei destinatari e degli strumenti d'intervento, da effettuarsi a monte e a valle (con appropriati criteri di selezione) dell'attivazione delle politiche;
- graduale rientro verso intensità di aiuto inferiori, in raccordo con il "riorientamento" degli aiuti verso obiettivi orizzontali.

Nel quadro della strategia delineata, le risorse finanziarie dell'Asse sono 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 informazioni disponibili dal sistema di monitoraggio a dicembre 2003 segnalano che nel primo periodo di attuazione tali valori sono stati sostanzialmente rispettati, come sotto riportato:

- | | |
|--|------|
| • agricoltura e settore agroalimentare | 29%; |
| • pesca e acquacoltura | 5%; |
| • industria e artigianato, commercio e servizi | 55%; |
| • turismo | 11%; |

Fonte: dati RGS MONIT2000 provvisori al 31.12.03 estratti al 23.02.04)

La ripartizione degli interventi sopra indicata costituisce il riferimento anche per il secondo periodo della programmazione 2000 – 2006. Le percentuali sopra riportate saranno verificate per la seconda volta (dopo la verifica già affrontata nella prima metà del periodo di programmazione), a livello di QCS, dal Comitato di Sorveglianza entro il 31.12.2005, motivando eventuali scostamenti.

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 e la coerenza con le politiche di contesto, la

programmazione dello sviluppo economico-produttivo di livello regionale, e le politiche nazionali e regionali per i trasporti e le reti; occorrerà fare in modo 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 e con adeguate politiche in termini di subfornitura e acquisto di materie prime e semilavorati.

Gli strumenti di aiuto alle attività economiche dovranno adeguatamente integrare gli aspetti ambientali in una prospettiva di promozione dello sviluppo sostenibile in coerenza, in particolare, con le politiche ambientali settoriali. Tale obiettivo potrà essere perseguito anche valorizzando gli strumenti, in tal senso innovativi, già sperimentati.

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

La complessiva strategia per lo sviluppo del sistema imprenditoriale si realizza attraverso un *mix* tra interventi materiali ed immateriali sul contesto e interventi di aiuto diretto alle imprese, in un'ottica di integrazione a livello territoriale. Detta strategia, 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.

Le azioni per le risorse umane a supporto del conseguimento degli obiettivi dell'Asse sono dirette in particolare a incrementare e a valorizzare le competenze affinché trovino impiego nei processi di sviluppo sia nelle imprese pubbliche e private che alla Pubblica Amministrazione e a promuovere interventi di rete e di sostegno della autoimprenditorialità nonché percorsi di qualificazione professionale.

La diffusione di attività non regolari è caratteristica strutturale dell'economia del Mezzogiorno, come testimoniato anche dall'evidenza della statistica ufficiale. La questione dell'emersione delle attività non regolari è pertanto tema centrale per lo sviluppo sostenibile dell'intera area. Nello specifico della strategia dell'Asse IV, la promozione dell'emersione è fortemente legata alle modalità con cui si realizzano gli interventi propri dell'Asse e all'attenzione alla sostanziale integrazione degli interventi con quelli di altri assi.

Tali modalità sono da rintracciarsi soprattutto nell'impegno sostanziale e nell'attenzione alle esigenze di emersione nella realizzazione di alcune linee di intervento che più si prestano a agevolare percorsi di emersione e rafforzamento imprenditoriale. Ciò in particolare avviene nella effettiva facilitazione dei processi di sviluppo locale che coinvolgono direttamente le imprese di dimensione modesta e le microimprese; nell'attenzione a che si sviluppino servizi per le imprese accessibili e fruibili collettivamente; nella diffusione di informazione adeguata sulle opportunità offerte dal programma; nelle condizioni che facilitino la localizzazione delle imprese in aree che consentano il loro adeguamento al rispetto della normativa ambientale e di sicurezza sul lavoro; nell'accesso ai servizi di logistica; nell'effettiva promozione di aggregazione tra imprese.

Tutto ciò richiede una sostanziale comprensione dei meccanismi che inducono le imprese a operare in condizioni di non regolarità e dei metodi più efficaci per contrastarli attraverso le politiche territoriali. Affinché la strategia per lo sviluppo del sistema imprenditoriale possa avere

più impatto sull'emersione assume pertanto particolare rilievo l'attivazione, nell'ambito delle misure, di un robusto partenariato con gli interessi del lavoro e delle imprese anche a forte base locale. Un contributo rilevante può essere acquisito dal sistema del Comitato per l'emersione del lavoro non regolare, delle Commissioni regionali e provinciali e della rete dei tutori che hanno accumulato nel loro operare diffuso iniziative, esperienze e conoscenze specifiche.

Il collegamento con l'Asse III risulta particolarmente stretto per gli interventi relativi alla formazione continua per gli occupati e nelle azioni dirette a rendere il sistema dell'istruzione-formazione più connesso con le potenzialità di sviluppo e le richieste di competenze del territorio.

Ulteriori connessioni con l'Asse III dovranno essere realizzate in materia di ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione al fine di rafforzare i fattori di competitività del sistema produttivo meridionale.

* * *

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, le filiere produttive (specie in agricoltura e nello sviluppo rurale); promuovere la localizzazione di nuove iniziative imprenditoriali, ivi incluse le iniziative imprenditoriali e di riqualificazione dei servizi pubblici e privati nel comparto e turistico, e l'emersione di imprese dall'area del sommerso; assicurare la sostenibilità ambientale dello sviluppo del sistema produttivo, in particolare, attraverso l'utilizzo delle migliori tecnologie disponibili funzionali al rispetto, nel medio e lungo periodo, della 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.

Migliorare la qualità dell'ospitalità e dei servizi turistici, mettendo in rete i servizi assicurati dal sistema pubblico con quelli offerti dagli operatori privati, soprattutto a rafforzamento del ruolo del turismo quale fattore globale di sistema per la riqualificazione dei territori, in stretta connessione anche con le politiche territoriali di valorizzazione del patrimonio culturale e ambientale.

Migliorare le condizioni economiche e le regole all'interno delle quali nasce e si sviluppa l'attività imprenditoriale favorendo l'irrobustimento dei mercati finanziari e la maggiore efficienza degli operatori; migliorare l'informazione e l'assistenza tecnica alle imprese e i servizi per lo 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 e all'innovazione tecnologica.

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 delle più vivaci realtà di cluster e filiere produttive, anche attraverso attività di marketing territoriale animazione permanente e costruzioni di modelli di intervento.

Favorire l'espansione, l'aumento di competitività e di produttività di iniziative imprenditoriali nei settori già esistenti che dimostrino buone prospettive 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).

Promuovere l'adozione di innovazioni di processo/prodotto che configurino soluzioni superiori sia dal punto di vista dell'efficienza economica che del rispetto dell'ambiente attraverso un razionale utilizzo delle risorse naturali, la riduzione della quantità e pericolosità dei rifiuti e delle emissioni inquinanti generati dal ciclo produttivo, nonché attraverso la promozione del 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, promuovendo a questo fine le più opportune forme di integrazione con gli interventi per la ricerca e l'innovazione finanziati negli altri assi, 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 e attraverso il rafforzamento degli strumenti di pianificazione territoriale, in un'ottica di sostenibilità ambientale); 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 culturali e ambientali ed al recupero di identità e culture locali; consolidare i prodotti turistici e favorire la diversificazione e la destagionalizzazione di prodotti turistici maturi in aree già sviluppate; sviluppare la individuazione e la riconoscibilità sul mercato di nuovi prodotti turistici rappresentativi di territori o di reti di territori attraverso appositi percorsi di certificazione delle caratteristiche e della qualità dell'offerta; accrescere e qualificare le presenze turistiche nel Mezzogiorno (attraverso azioni di marketing dei sistemi turistici).

Servizi: Favorire la creazione e il rafforzamento dei servizi alle imprese ed in particolare la loro qualificazione e specializzazione anche sul versante dei processi di ricerca e di innovazione 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).

Al fine di dare maggior forza alla strategia dell'Asse, anche altre risorse nazionali, centrali e regionali, in particolare quelle destinate all'attuazione degli Accordi di Programma Quadro nei settori di riferimento, saranno orientate al raggiungimento degli obiettivi dell'Asse medesimo.

Agli obiettivi specifici dell'Asse sono associati gli indicatori di contesto presentati nella tabella inserita al termine della descrizione dell'Asse. Gli indicatori hanno la duplice funzione di fornire informazione - in relazione a specifici ambiti - utile (a) ad apprezzare l'evoluzione del contesto territoriale in cui il programma opera e (b) a giudicare gli effetti del programma congiuntamente ad altre analisi, considerando però che il legame tra le strategie messe in atto dal QCS e gli indicatori è spesso indiretto.

Tra i possibili indicatori rappresentativi delle condizioni di contesto rilevanti e 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.

In occasione della revisione di medio termine del QCS, il set di indicatori originariamente identificato è stato in parte aggiornato e ampliato per fornire una migliore descrizione del contesto di riferimento e della sua evoluzione. Ad un sottoinsieme degli indicatori, il cui collegamento con gli interventi di politica economica è più stretto (che possono quindi meglio assolvere la funzione prima citata) e per cui l'informazione disponibile lo ha consentito, sono associati anche valori obiettivo (target) alla conclusione del programma.

I valori obiettivo a fine periodo (target) sono in larga misura quelli definiti attraverso il confronto partenariale tra gli attori interessati nella fase iniziale della programmazione. I valori obiettivo definiti in quella fase hanno subito, nella fase di revisione, alcune modifiche tecniche – comunque rispettose della natura dei target già identificati - laddove l'indicatore ad oggi disponibile sia diverso (ad esempio nel numerario o nella fonte) rispetto a quello originariamente disponibile. Inoltre sono stati resi espliciti i valori obiettivo di alcuni altri indicatori per i quali tali obiettivi sono impliciti in decisioni condivise in relazione agli obiettivi generali e/o sono state indicate alcune tendenze obiettivo per altri indicatori.

Nella tavola, per ogni indicatore associato a ciascun settore di intervento e macroarea strategica si forniscono informazioni relative all'anno di riferimento (per inizio periodo e per metà periodo) e ai valori dei dati disponibili per circoscrizione geografica. Per gli indicatori per cui è stato definito un valore obiettivo (o una tendenza), la tavola presenta anche i valori da raggiungere entro la conclusione del programma, sotto ipotesi di efficacia degli interventi più o meno intensa (ipotesi di esternalità basse o alte, conformemente alla terminologia utilizzata per la valutazione dell'impatto macroeconomico del programma).

Si segnala che indicatori IV.2 (Quota di occupati interni nei SLL di PMI della regione sul totale degli occupati interni), IV.4 bis (Elementi fertilizzanti per ettaro di SAU), IV.5 (Esportazioni agroalimentari/ Valore aggiunto), IV.7 (Valore aggiunto agroindustria per addetto), IV.8 (Valore aggiunto della pesca, piscicoltura e servizi connessi per ULA dello stesso settore), IV.17 (Valore aggiunto aziendale per addetto nelle PMI), IV.21 (Numero imprese con certificazione EMAS ISO 14000 sul totale imprese), IV.22 (Investimenti diretti della regione all'estero / Valore Aggiunto della Regione) e IV.23 (Variazione percentuale rispetto all'anno precedente degli occupati nel settore pesca, della piscicoltura e dei servizi connessi), definiti all'epoca dell'approvazione del QCS ma non quantificati, sono stati nel corso del tempo realizzati e quindi riempiti anche per l'anno iniziale.

Sono stati inoltre aggiunti tre nuovi indicatori: IV.3 bis (Valore aggiunto dell'agricoltura, della caccia e della silvicoltura per ULA in migliaia di euro lire 1995), IV.3 ter (Superficie irrigata nelle aziende agricole in % sulla superficie agricola utilizzata) e IV.13 bis (Valore aggiunto per addetto nell'industria manifatturiera in migliaia di euro lire 1995). Infine, l'indicatore IV.11 è ora definito come "Valore aggiunto per addetto delle PMI iscritte all'albo degli artigiani" rispetto alla precedente definizione di "v.a. per addetto artigiano".

Dove necessario, singole note agli indicatori forniscono ulteriori informazioni.

Le serie storiche complete degli indicatori - con dati disaggregati per circoscrizioni geografiche e singola regione dal 1995 - sono disponibili, assieme ad informazioni dettagliate in merito alle fonti utilizzate e alla metodologia di costruzione degli indicatori, sul sito web dell'Istituto nazionale di statistica (www.istat.it). La consultazione delle serie storiche è necessaria per comprendere l'effettiva evoluzione dei fenomeni che gli indicatori intendono cogliere, in quanto

singoli anni possono fornire informazione parziale o esprimere valori non in linea con le tendenze prevalenti.

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, e operare in direzione della semplificazione, razionalizzazione e specializzazione del sistema dei regimi di aiuto operanti a livello centrale e regionale, al fine di evitare sovrapposizioni e duplicazioni di interventi;
- favorire la creazione di una rete di sportelli unici finalizzati alla semplificazione del procedimento amministrativo;
- continuare a promuovere la valutazione su basi scientifiche degli stock ittici;
- promuovere l'innovazione e il trasferimento tecnologico, in stretta connessione con le iniziative previste nell'Asse III e VI, attraverso lo scambio di informazioni, la collaborazione tra le strutture e l'integrazione tra gli strumenti e in coerenza con la domanda delle imprese;
- accompagnare gli interventi con 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 favorendo piuttosto il recupero delle aree dismesse e alla riqualificazione di quelle esistenti e favorendo gli interventi di sviluppo sostenibile a servizio di tali aree. Una priorità potrebbe essere data agli investimenti ambientali (depuratori consortili, produzione di energia da fonti rinnovabili, utilizzazione del CDR in impianti industriali, tecnologie dell'informazione) e alla cooperazione tra imprese e strutture di ricerca. Nel quadro dei progetti integrati, gli investimenti in aree attrezzate potrebbero incorporare obiettivi specifici in termini di sostegno ai cluster/distretti/filiere. Delle azioni coerenti in materia di marketing territoriale devono anche essere previste;
- 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. Particolarmente pressanti risultano essere gli adempimenti connessi all'attuazione della Direttiva "Nitrati";
- promuovere la diffusione di produzioni attraverso marchi di qualità del prodotto che certifichino la sostenibilità del processo di produzione;
- nell'ambito dei Programmi Operativi Regionali, le azioni integrate sul contesto, correlate ai bisogni e alle potenzialità specifiche del territorio, saranno realizzate – dopo una prima fase incentrata in buona parte sull'utilizzo di strumenti tradizionali - attraverso un mix appropriato

di interventi strutturali e incentivi a valenza regionale (attuati, ove possibile ed opportuno, attraverso il completamento e la valorizzazione delle più avanzate esperienze in corso sul territorio, nell'ambito di progetti integrati territoriali che possono comprendere gli strumenti della programmazione negoziata come i contratti di programma, i contratti d'area, i contratti di investimento e i patti territoriali). Particolare cura deve essere posta nella definizione del mix di operazioni che compongono i PIT al fine di assicurare una stretta coerenza e sinergia con le opere infrastrutturali e le attività formative finanziate in altri Assi. 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 sperimentale prioritariamente 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 fattori

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, da perseguire attraverso i previsti regimi e avviando un processo di razionalizzazione che promuova strumenti tesi al miglioramento dell'efficacia del sistema.

A tal fine sarà perseguita una maggiore specializzazione dei regimi agevolativi, con un migliore adattamento alle necessità del territorio.

Tale processo di razionalizzazione dovrà tradursi nelle seguenti linee di riflessione operativa per il periodo 2004-2006, al fine di:

- evitare la compresenza di regimi che non costituiscano per i potenziali percettori forme complementari tra loro;
- limitare le sovrapposizioni;
- migliorare il “targeting” dei regimi regionali decentrati (“fondo unico”) attraverso un adattamento alle necessità del territorio, a livello dei criteri di selezione dei Complementi di Programmazione.

Andranno inoltre attivate, a partire dal 2004, le azioni propedeutiche a consentire di sviluppare un'analisi dell'efficacia comparativa dei vari regimi, ad esempio in termini di creazione di imprese/occupazione, costo per posto di lavoro creato, introduzione d'innovazione ecc.

*Agricoltura e settore agro-alimentare*⁴⁵

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. 1260/1999 1257/1999 e 1783/2003 del Consiglio. In particolare, quest'ultimo Regolamento allarga la portata del sostegno allo sviluppo rurale mediante l'introduzione di misure nuove, essenzialmente finalizzate a rafforzare la qualità delle produzioni agricole e a rispondere con maggiore efficacia alle preoccupazioni della società riguardanti la sicurezza alimentare. Inoltre, graduale processo di liberalizzazione di mercato, sostenuto anche dal Regolamento n. 1782/2003 del Consiglio, di modifica della PAC, richiede di innalzare i livelli di performance economica del settore primario, affidando l'accrescimento della competitività anche, e in maniera significativa, alla valorizzazione dei prodotti di qualità, nonché alla migliore organizzazione di mercato degli operatori agricoli.

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

⁴⁵ Per quanto riguarda le tipologie di intervento cofinanziate dal FEOGA.

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:

- il rispetto dei *livelli di riferimento*, in termini di stazza lorda (GT) e di potenza motrice (Kw), fissati dalla Commissione europea per la flotta peschereccia di ogni Stato membro in attuazione del Regolamento n. 2371/2002 del Consiglio, al fine di perseguire l'equilibrio durevole tra capacità di pesca e risorse ittiche marine;
- il rinnovamento della flotta, tenuto conto sia dello stato di invecchiamento generale delle imbarcazioni e delle categorie di pesca a maggiore impatto sulle risorse ittiche, sia dei livelli di riferimento fissati per quanto riguarda la capacità della flotta peschereccia;
- l'ammodernamento della flotta, con riferimento, in particolare, alle condizioni di sicurezza, alla qualità di vita a bordo, alla qualità sanitaria del prodotto, alle condizioni di lavoro e all'impiego di attrezzature e metodi di pesca più selettivi e sostenibili;
- gli interventi di competenza statale riguardanti la pesca in Molise saranno attuati con risorse nazionali gestite dal Ministero delle Politiche Agricole e Forestali.

Riguardo alle categorie d'intervento di competenza regionale relative all'acquacoltura e alla trasformazione⁴⁶, sarà dato rilievo agli aspetti ambientali e alle misure collettive a favore dei 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 rafforzare o inserire nei POR le misure volte alla riconversione e alla diversificazione dell'attività di pesca, correlandole alla ricaduta regionale della misura "Demolizione", ricorrendo anche a misure strutturali cofinanziate dal FESR da localizzare nelle zone costiere più deboli e sulle quali maggiore risulta l'impatto dell'attuazione della medesima misura sugli operatori del settore. In tale ambito andrebbero sostenute le azioni collettive organizzate dagli operatori della pesca (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, anche attraverso la promozione di forme associative tra imprese e tra gruppi di imprese, con particolare

⁴⁶ 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.

riferimento alle micro e piccole imprese - in particolare per interventi a favore dell'innovazione e 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);
- azioni di formazione mirate allo sviluppo di professionalità funzionali alle esigenze 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, ISO 14000 e Ecolabel) e promuovendo la 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).

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, anche in ambito urbano, o dalla presenza diffusa di imprese turistiche, con particolare riguardo allo sviluppo del turismo in un'ottica di sostenibilità economica, sociale e ambientale. 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 (incluse azioni di verifica della "customer satisfaction" e azioni finalizzate alla creazione di marchi territoriali che fanno riferimento a percorsi di certificazione dei prodotti/territorio);
- la crescita di attività di collaborazione tra operatori turistici e istituzioni pubbliche 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 e aree marine protette, luoghi storici, aree rurali ecc.);
- le azioni di formazione mirate allo sviluppo delle professionalità tradizionali ed emergenti del settore;
- il sostegno e l'assistenza tecnica alla definizione e promozione dei Sistemi Turistici Locali.

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. Il progetto integrato dovrà prevedere la definizione di sistemi locali d'offerta turistica con "pacchetti d'offerta" pertinenti (anche per gli aspetti di promozione turistica). La definizione di una cornice strategica di contesto a livello regionale è fortemente auspicata. Dovranno essere messe in evidenza le sinergie concrete tra sistemi turistici e culturali. Gli interventi possono altresì essere finalizzati al rafforzamento di progetti integrati finanziati nell'Asse V "Città".

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 PMI⁴⁷), realizzando interventi e incentivi a favore della domanda di servizi con particolare focalizzazione su:

- innovazione, trasferimento tecnologico e certificazione di qualità;
- diffusione di tecnologie più pulite e dell'informazione ambientale, sistemi di gestione ambientale, procedure di certificazione e audit ambientale (EMAS, ISO 14000, 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.

Un'attenzione particolare deve essere data alla promozione della domanda aggregata e collettiva da parte delle imprese.

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 prospettiche 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, saranno realizzati – anche in via sperimentale - interventi di ingegneria finanziaria, valorizzando e mutuando le esperienze in corso - quali i fondi di garanzia e i fondi di capitale di rischio - specificamente mirati alle reali necessità delle PMI e al potenziale dei mercati locali e supportati da adeguate valutazioni ex-ante. I responsabili per la gestione dei fondi dovranno essere selezionati in modo trasparente ed efficiente, mediante procedure d'evidenza pubblica.

In tale ambito, potranno essere previste azioni di accompagnamento al rafforzamento della struttura patrimoniale e finanziaria delle imprese di piccola dimensione, finalizzate a migliorare l'accesso agli strumenti di credito e capitale di rischio esistenti.

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.

⁴⁷ Specifica attenzione deve essere dedicata alle micro e alle piccole imprese, che sono interessate da problemi ed esigenze diversi rispetto alle imprese più grandi.

Criteri e indirizzi per l'attuazione

Criteri 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. Con specifico riferimento alle filiere agricole, esse andranno finalizzate alla valorizzazione dei prodotti e all'integrazione del reddito degli agricoltori con parte del valore aggiunto conseguito nelle fasi di trasformazione e commercializzazione. Una maggiore organizzazione delle filiere trae forza anche dalle modifiche apportate dal Regolamento n. 1783/2003 al Regolamento n. 1257/1999, in particolare con la realizzazione dei sistemi di qualità comunitari e nazionali, da attuare in stretta relazione con le altre misure legate alla qualità, da inserire nei PSR;
- la tutela dell'ambiente e delle risorse naturali, in una prospettiva di sviluppo sostenibile anche alla luce delle nuove possibilità di intervento offerte dal Regolamento n. 1783/2003, che modifica il Regolamento n. 1257/1999, per quanto concerne le norme comunitarie in materia di ambiente, sanità pubblica, salute e benessere degli animali, e sicurezza del lavoro, limitatamente agli articoli 5.3 e 26.1;
- l'attenzione a considerare i potenziali effetti di incentivo all'emersione e le sinergie con altri interventi che favoriscono l'operare in condizioni di regolarità nelle modalità di attuazione delle diverse linee di intervento.

La definizione dei criteri di selezione dovrà tenere conto della necessità di attivare un effettivo trasferimento delle finalità e degli obiettivi sopra indicati nella strumentazione di attuazione. E' altresì necessario accompagnare ogni processo attuativo con un coerente sistema di monitoraggio e condurre e richiedere opportune valutazioni dei risultati dell'implementazione delle misure e delle azioni, ivi compresi quelli sulla situazione socio-occupazionale e su quella ambientale, anche ricorrendo alle informazioni al riguardo disponibili presso enti e Autonomie funzionali operanti sul territorio. E' inoltre indispensabile un rafforzamento delle attività di analisi e valutazione degli specifici fabbisogni di intervento a livello locale.

Gli interventi 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.

Alle misure FSE incluse in questo Asse si applicano anche le indicazioni relative alle priorità trasversali al FSE, nonché i criteri per l'attuazione specificamente volti a sostenere l'attuazione del principio di integrazione, individuati nel paragrafo 3.4 – Asse III del QCS.

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 determinati dal processo di decentramento, 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 e dell'innovazione, 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 si realizzi nell'ambito del PON "Ricerca scientifica, sviluppo tecnologico e alta formazione", in raccordo con le specifiche linee di intervento dei Programmi Operativi Regionali e con le relative strategie per l'innovazione.

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.

Gli ambiti di competenza tra il PON Sviluppo Imprenditoriale Locale ed i POR devono tener conto dell'attuale assetto normativo in materia di riparto delle competenze tra Stato e Regioni.

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, fermo restando l'obiettivo della riduzione progressiva degli aiuti, per privilegiare il rafforzamento dei fattori di contesto, in un'ottica di miglioramento duraturo della competitività dei territori. In tale ottica, il peso relativo degli aiuti cofinanziati dal FESR nell'Asse IV nell'ambito del QCS non dovrà aumentare nel 2004/2006. Le modalità di applicazione di tale principio verranno adottate con decisione del Comitato di Sorveglianza del QCS.

Criteri guida per la definizione del sistema degli incentivi sono:

- l'individuazione di strumenti 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, 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;
- 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 complementarità tra gli interventi di competenza nazionale e regionale, evitando ogni sovrapposizione;
- la semplificazione e razionalizzazione dei regimi, evitandone la proliferazione e favorendo la standardizzazione delle procedure, con particolare attenzione alla trasparenza e alla rapidità attuativa;
- l'integrazione tra regimi di aiuto industriali e la ricerca, l'innovazione e il trasferimento tecnologico, in collegamento con l'attuazione delle strategie regionali per l'innovazione, " in raccordo con le specifiche linee di intervento dei Programmi Operativi Regionali e con le relative strategie per l'innovazione;

- la specializzazione degli incentivi regionali con particolare riguardo ai fenomeni di filiera e cluster;
- la messa a regime della banca dati degli incentivi nazionali e regionali presso il Ministero delle Attività Produttive (BDA).

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 dell'Economia e delle Finanze e il Ministero delle Attività Produttive hanno proceduto alla costituzione di una TaskForce MEF-MAP-IPI (ai cui lavori è associato il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca) 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. La Task Force, di concerto con le Amministrazioni regionali, effettua il monitoraggio delle esperienze che rispondono agli indirizzi più innovativi del QCS - effettuando anche una prima verifica di efficacia degli strumenti attivati - con la finalità di favorirne la conoscenza, lo scambio, la diffusione e la trasferibilità e, in ogni caso, di accompagnare il processo di riqualificazione degli strumenti di intervento anche nella prospettiva di un loro tempestivo utilizzo nel nuovo ciclo di riprogrammazione.

Inoltre, l'azione della TaskForce 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

A fronte della progressiva riduzione delle risorse da destinare ad aiuti all'investimento privato delle imprese è necessario che gli intermediari finanziari vengano maggiormente coinvolti nelle decisioni di investimento e nella fornitura di capitali alle imprese, anche attraverso l'assunzione di una parte del rischio legato alla buona riuscita delle iniziative agevolate. Questo obiettivo verrà perseguito, tra l'altro, attraverso:

- l'attivazione di strumenti che prevedano una maggiore corresponsabilizzazione delle banche e del mercato dei capitali nella fornitura di credito, di capitale di rischio e un maggiore ruolo nell'attività di consulenza/assistenza alle PMI. In questo ambito il **Comitato di Sorveglianza** del QCS viene informato periodicamente dal Gruppo di Lavoro "Sviluppo locale e Internazionalizzazione" (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;
- lo sviluppo di strumenti che consentano 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);

- altri meccanismi incentivanti la qualità e la selettività delle istruttorie per l'accesso a strumenti di incentivo svolte da intermediari finanziari, con riferimento anche agli strumenti che contengono parametri di valutazione su temi orizzontali, quali ambiente e pari opportunità.

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 sovraregionale 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 sovraregionale di interventi ritenuti prioritari, quali la riduzione di costi di produzione, il miglioramento della qualità dei prodotti e dei processi;
- la possibile attivazione di contratti di filiera agroalimentare di ampiezza sovraregionale nell'ambito del programma MiPAF finanziato con delibera CIPE n. 16 del 9 maggio 2003.

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

- evidenziare l'opportunità di una rappresentazione degli sbocchi di mercato dei prodotti agricoli a livello di Complemento di programmazione, a motivo di una loro suscettività a periodici aggiornamenti;
- rendere omogenei i criteri di valutazione e di selezione degli interventi, tenuto conto del regolamento (CE) 1257/99 ;
- rendere integrabili gli interventi definiti nella programmazione nazionale nel settore agroalimentare con gli interventi di filiera previsti nei POR;
- 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 (*)

<i>Settore</i>	<i>ID</i>	<i>Indicatore</i>	<i>Macro-area strategica</i>	<i>Anno di riferimento</i>	<i>Valore Italia</i>	<i>Valore centro-nord</i>	<i>Valore Mezzogiorno</i>	<i>Valore Obiettivo phasing out</i>	<i>Ip. Bassa</i>	<i>Ip. Alta</i>	<i>Disaggr. Genere</i>
<i>Sviluppo locale</i>	IV-1	Indice di infrastrutturazione economica	Sviluppo dei fattori di contesto								no
<i>Sviluppo locale</i>	IV-2	Quota di occupati interni nei SLL di PMI della regione sul totale degli occupati interni	Promozione dei sistemi produttivi	1999	27,1	36,3	3,3	1,8			no
				2001	27,2	36,4	3,4	1,9			
<i>Sviluppo locale</i>	IV-3	Variazione % rispetto all'anno precedente del V.A. ai prezzi base dell'agricoltura della caccia e della silvicoltura (1)	Aumento della competitività	1999	6,2	4,5	8,8	9,8			no
				2002	-2,5	-1,4	-4,3	-4,9			
<i>Sviluppo locale</i>	IV-3 bis	Valore aggiunto dell'agricoltura, della caccia e della silvicoltura per ULA (in migliaia di euro/1995) (2)	Aumento della competitività	1999	23,0	27,2	18,7	18,5	22,8	24,7	no
				2001	22,3	27,3	17,1	16,8			
<i>Sviluppo locale</i>	IV-3 ter	Superficie irrigata nelle aziende agricole (in % sulla superficie agricola utilizzata)	Promozione dei sistemi produttivi	2000	18,7	24,1	12,0	12,4			no
<i>Sviluppo locale</i>	IV-4	Valore aggiunto ai prezzi base dell'agricoltura della caccia e della silvicoltura per ettaro di SAU (3)	Aumento della competitività	1999	2,0	2,3	1,7	1,7	3,4	3,9	no
				2002 (*)	2,1	2,4	1,8	1,8			
<i>Sviluppo locale</i>	IV-4 bis	Elementi fertilizzanti per ettaro di SAU (3)	Promozione dei sistemi produttivi	1999	1,07	1,42	0,67	0,66			no
				2001 (*)	1,55	1,91	1,11	1,11			
<i>Sviluppo locale</i>	IV-4 ter	Principi attivi contenuti nei prodotti fitosanitari per ettaro di SAU (in kg) (3)	Promozione dei sistemi produttivi	1999	5,5	6,6	4,2	4,2			no
				2002 (*)	7,2	7,3	7,0	7,1			

<i>Sviluppo locale</i>	IV-5 Esportazioni agroalimentari/ Valore aggiunto	Aumento della competitività	1999	1,42	1,48	1,24	1,24	aumento	no
			2002	1,52	1,61	1,24	1,24		
<i>Sviluppo locale</i>	IV-6 Variazione occupati famiglie agricole in altri settori	Promozione dei sistemi produttivi							no
<i>Sviluppo locale</i>	IV-7 Valore aggiunto agroindustria per addetto	Aumento della competitività	1999	39,0	41,1	33,6	33,3	aumento	no
			2001	42,7	45,0	37,2	37,0		
<i>Sviluppo locale</i>	IV-8 Valore aggiunto della pesca, piscicoltura e servizi connessi per ULA dello stesso settore (eurolire 1995)	Aumento della competitività	1999	13,4	21,2	7,5	7,4		
			2001	17,2	24,5	11,6	11,9		
<i>Sviluppo locale</i>	IV-9 Variazione % annua della popolazione residente nei comuni rurali (1)	Aumento della competitività	1999	-0,38	0,10	-0,72	-0,73	-0,30	no
			2000	-0,40	0,13	-0,79	-0,79		
<i>Sviluppo locale</i>	IV-10 Addetti delle società cooperative sul totale degli addetti	Aumento della competitività	1999	3,7	3,4	4,8	4,9		no
			2001	3,9	3,6	5,0	5,1		
<i>Sviluppo locale</i>	IV-11 Valore aggiunto per addetto delle PMI iscritte ad albo artigiano (migliaia di euro lire correnti)	Aumento della competitività	1999	21,5	22,8	16,7	16,2	aumento	no
			2001	22,7	24,0	18,3	18,4		
<i>Sviluppo locale</i>	IV-12 Variazione % rispetto all'anno precedente del V.A. ai prezzi base della pesca, della piscicoltura e servizi connessi (1)	Aumento della competitività	1999	0,09	0,08	0,11	0,11		no
			2002	0,08	0,07	0,13	0,13		

<i>Sviluppo locale</i>	IV-13	Valore aggiunto per unità di lavoro nell'industria in senso stretto (migliaia di euro lire 1995)	Aumento della competitività	1999	42,6	43,5	37,7	37,6	38,7	43,9	no
				2002	44,2	45,2	39,2	39,0			
<i>Sviluppo locale</i>	IV-13 bis	Valore aggiunto per addetto nell'industria manifatturiera (migliaia di euro lire 1995)	Aumento della competitività	1999	39,2	40,5	32,7	32,2		aumento	no
				2001	40,9	42,2	34,4	33,8			
<i>Sviluppo locale</i>	IV-14	Valore aggiunto per addetto nel settore del commercio (migliaia di euro lire 1995)	Aumento della competitività	1999	35,6	37,6	30,3	30,3	36,2	41,3	no
				2001	36,6	38,9	31,0	30,9			
<i>Sviluppo locale</i>	IV-15	Valore aggiunto per addetto nel settore del turismo (migliaia di euro lire 1995)	Aumento della competitività	1999	26,3	26,5	25,6	25,9	25,8	31,0	no
				2001	26,3	26,5	25,4	25,9			
<i>Sviluppo locale</i>	IV-16	Valore aggiunto per addetto nel settore dei servizi alle imprese (migliaia di euro lire 1995) (4)	Aumento della competitività	1999	79,1	79,9	76,8	75,8	81,0	88,9	no
				2001	78,1	78,7	76,0	75,3			
<i>Sviluppo locale</i>	IV-17	Valore aggiunto aziendale per addetto nelle PMI (in migliaia di euro lire correnti)	Aumento della competitività	1999	29,1	31,0	22,4	22,2		aumento	no
				2001	30,2	32,0	23,9	23,8			
<i>Sviluppo locale</i>	IV-18	Quota di imprese industriali che ha introdotto innovazioni di prodotto e/o di processo sul totale delle imprese (%) (5)	Promozione dei sistemi produttivi	1998-2000	38,1	25,0					no
<i>Sviluppo locale</i>	IV-19	Spesa per innovazione delle imprese industriali per addetto (in migliaia di Euro) (5)	Sviluppo dei fattori di contesto	1998-2000	9,3	8,2					no

<i>Sviluppo locale</i>	IV-20	Tasso di natalità netta di imprese, escluso settore agricolo (nuove imprese meno imprese cessate sul totale delle imprese registrate nell'anno precedente, escluso settore agricolo) (4)	Promozione dei sistemi produttivi	1999	2,1	1,9	2,6	2,6	2,4	2,9	si
				2003	2,0	1,8	2,3	2,3	2,3		
<i>Sviluppo locale</i>	IV-21	Numero imprese con certificazione EMAS ISO 14000/ Totale imprese x 100.000	Promozione dei sistemi produttivi	1999	1,4	1,2	2,1	1,6			no
				2003	4,5	3,9	6,4	6,2			
<i>Sviluppo locale</i>	IV-22	Investimenti diretti della regione all'estero / Valore Aggiunto della Regione	Aumento della competitività	1999	-0,12	0,06	-0,04	0,00			no
				2002	1,98	1,49	0,09	0,08			
<i>Sviluppo locale</i>	IV-23	Variazione % rispetto all'anno precedente degli occupati nel settore pesca, della piscicoltura e dei servizi connessi (1)	Aumento della competitività	1999	9,4	11,2	8,0	7,6			no
				2001	-5,0	-4,8	-5,1	-5,1			

(*) Gli indicatori sono disponibili anche per tutte le regioni italiane (livello di disaggregazione NUTS2) e consultabili in serie storica sul sito dell'ISTAT (www.istat.it).

(1) L'indicatore, espresso in termini di variazione percentuali - sull'anno precedente, è costruito per essere letto e compreso in serie storica. Per analogia con gli altri indicatori rappresentati nella tavola, anche per questo indicatore si riporta il valore per l'anno iniziale e quello disponibile in occasione della revisione di medio termine, tuttavia per una piena comprensione dell'informazione va consultata la serie storica, disponibile sul sito dell'ISTAT (www.istat.it)

(2) I valori obiettivo per questo indicatore, non presenti inizialmente, sono stati definiti per l'area del Mezzogiorno sulla base delle simulazioni del modello econometrico di offerta effettuate in occasione della revisione di medio termine.

(3) SAU - superficie agricola utilizzata - del 2000.

(4) I valori obiettivo per questo indicatore, inizialmente già presenti, sono stati riproporzionati per tenere conto della diversa composizione settoriale dell'indicatore rispetto alla sua originaria definizione.

(5) I dati si riferiscono al triennio 1998-2000 e non sono disponibili con dettaglio regionale; la fonte è la rilevazione CIS armonizzata a livello europeo.

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;
- le esperienze positive di sviluppo urbano improntato ai principi dello sviluppo sostenibile ed alla partecipazione delle comunità locali alle decisioni.

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. Segnali di vitalità e di rinascita culturale di molte città sia metropolitane che di medie dimensioni (Salerno, Palermo, Cosenza e Catania). Risorse ambientali e culturali da valorizzare a fini turistici, anche attraverso lo sviluppo dell'economia sociale. Vivacità dell'imprenditoria ricreativo-culturale. Centri di eccellenza post-universitaria in alcune città (Napoli, Catania, Bari, Lecce). Disponibilità di strutture e spazi dismessi o inutilizzati da recuperare e utilizzare come contenitori di iniziative produttive, terziarie, sociali, culturali. Rendita fondiaria urbana elevata, può costituire un canale di cofinanziamento privato dei progetti di riqualificazione urbana. Diffusione di politiche urbane partecipate ispirate ai principi dello sviluppo sostenibile.	Scarsa qualità dell'ambiente urbano (inquinamento, congestione, disordine e degrado, mancanza di spazi di aggregazione), soprattutto nelle metropoli. Criminalità diffusa (in particolare nelle aree metropolitane e nelle aree tradizionali). Inadeguata dotazione di infrastrutture. Difficoltà della struttura amministrativa degli Enti locali nel gestire di progetti complessi e integrati. Inefficienza della Pubblica Amministrazione locale nell'offerta di servizi alle imprese e ai cittadini. Amministrazioni locali poco sensibili alla domanda di servizi sociali. Scarsa presenza di cittadini e di imprese straniere. Scarsi collegamenti con altre città. Problemi di spopolamento e degrado delle aree culturali e storiche nei piccoli centri.

Opportunità	Rischi
<p>Opportunità offerte dallo sviluppo dell'economia sociale in termini di maggiore coesione sociale, nuova occupazione, pari opportunità.</p> <p>Opportunità offerte dall'elezione diretta dei sindaci, in termini di maggiore stabilità politica e leadership.</p> <p>Nuove opportunità per le metropoli del Mezzogiorno nell'ambito del sistema di relazioni internazionali, con capacità di erogare servizi di livello superiore.</p> <p>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.</p> <p>Presenza di bisogni sociali non soddisfatti da un'offerta organizzata.</p> <p>Opportunità offerte dalle nuove tecnologie (telelavoro, teleassistenza) che consentono uno sviluppo territoriale più equilibrato.</p> <p>Opportunità generate dalla diffusione di nuovi strumenti di <i>governance</i>, quali i piani strategici per aree metropolitane.</p> <p>Opportunità offerte dal potenziamento degli strumenti di partecipazione degli attori locali.</p>	<p>“Effetto tunnel”: tendenza degli investitori a concentrarsi nei nodi delle grandi reti infrastrutturali, trascurando le altre aree.</p> <p>Concorrenza di altre città europee nell'attrazione di investimenti.</p> <p>Rischi connessi ad uno sviluppo del terzo settore eccessivamente dipendente da finanziamenti pubblici e da meccanismi poco trasparenti di affidamento dei servizi.</p> <p>Marginalizzazione nei processi di agglomerazione territoriale del terziario.</p> <p>Circoscrizione degli investimenti a settori tradizionali dell'infrastrutturazione urbana, in particolare viabilità e spazi pubblici.</p>

Strategia di asse

La strategia si basa sulla necessità di rafforzare il sistema urbano del Mezzogiorno, valorizzandone i fattori di competitività, con un forte partenariato istituzionale, economico e sociale, il coinvolgimento del settore privato, una maggiore integrazione degli interventi, 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.

A tal fine 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 o sistema urbano nel contesto più ampio del territorio regionale e individuano le aree urbane sulle quali intervenire nel rispetto del principio di concentrazione degli interventi.

L'elaborazione e l'attuazione della strategia di Asse dovrà essere adeguatamente sostenuta attraverso il necessario potenziamento degli strumenti utilizzati dalle Regioni e dalle Amministrazioni locali per l'analisi e la pianificazione dei sistemi e delle reti urbane e per la definizione e attuazione delle relative strategie. Questo processo di sviluppo delle capacità istituzionali e tecniche delle Amministrazioni consentirà di migliorare l'efficacia e l'efficienza dell'insieme degli investimenti pubblici (comunitari e nazionali) e privati per le politiche urbane nelle città del Mezzogiorno.

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.

Per l'attuazione della strategia è necessario:

- Rafforzare e sostenere il ruolo di indirizzo strategico delle Regioni, attraverso un processo di programmazione territoriale concertato e finalizzato alla elaborazione di politiche, strategie, priorità ed indirizzi operativi per la creazione di reti e sistemi competitivi di città a livello regionale.
- Incoraggiare e sostenere le città nella individuazione e valorizzazione, nella logica di sistema di cui al punto precedente, di un insieme di progetti integrati, basati sulle specifiche vocazioni e risorse utilizzabili, per lo sviluppo e/o il potenziamento di funzioni strategiche anche in collaborazione con il settore privato.
- Sostenere le città nella utilizzazione di strumenti innovativi per il coinvolgimento del settore privato nella realizzazione dei progetti (Società di Trasformazione Urbana, Società Miste, etc.). Le città, infatti, costituiscono sistemi territoriali che meglio di altri permettono la sperimentazione per nuovi approcci e strumenti di partnership pubblico-privato.

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, centrati sulla valorizzazione delle risorse umane, lo sviluppo di infrastrutture 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.

Il primo triennio di attuazione del QCS ha rivelato alcune debolezze nell'implementazione di questi principi strategici. In particolare, le strategie regionali per lo sviluppo delle politiche urbane e le relative linee guida elaborate dalle Regioni hanno assolto solo parzialmente la loro funzione di strumento di orientamento strategico dello sviluppo delle città, soprattutto nell'indirizzare i progetti verso la creazione di servizi specializzati e funzioni innovative nelle aree urbane. La tendenza delle Amministrazioni a focalizzare gli investimenti in settori tradizionali dell'infrastrutturazione urbana, in particolare trasporti, viabilità e spazio pubblico ha peraltro limitato il coinvolgimento e la partecipazione finanziaria del settore privato, altro obiettivo strategico in gran parte disatteso. Nella seconda fase di attuazione del QCS, le Amministrazioni responsabili si impegneranno migliorare il livello di attuazione della strategia.

* * *

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: riqualificare il contesto socioeconomico, fisico e ambientale di quartieri e aree urbane, migliorando la loro vivibilità e creando condizioni adatte allo sviluppo imprenditoriale; favorire la localizzazione di nuove iniziative di servizi alle persone e alle imprese, rilanciando la competitività dei sistemi economici territoriali; combattere la marginalità sociale e favorire i processi di recupero della fiducia sociale.

L'obiettivo globale mira essenzialmente ad un miglioramento complessivo della qualità della vita nelle città e al potenziamento delle loro funzioni economico-produttive, facendo leva sull'insieme di fattori che incidono sullo sviluppo urbano sostenibile. 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 e promuovendo esperienze più avanzate di governance e pianificazione.

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 e ambientale, 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. Gli indicatori hanno la duplice funzione di fornire informazione - in relazione a specifici ambiti - utile (a) ad apprezzare l'evoluzione del contesto territoriale in cui il programma opera e (b) a giudicare gli effetti del programma congiuntamente ad altre analisi, considerando però che il legame tra le strategie messe in atto dal QCS e gli indicatori è spesso indiretto.

Tra i possibili indicatori rappresentativi delle condizioni di contesto rilevanti e 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.

In occasione della revisione di medio termine del QCS, il set di indicatori originariamente identificato è stato in parte aggiornato e ampliato per fornire una migliore descrizione del contesto di riferimento e della sua evoluzione. Ad un sottoinsieme degli indicatori, il cui collegamento con gli interventi di politica economica è più stretto (che possono quindi meglio assolvere la funzione b prima citata) e per cui l'informazione disponibile lo ha consentito, sono associati anche valori obiettivo (target) alla conclusione del programma.

I valori obiettivo a fine periodo (target) sono in larga misura quelli definiti attraverso il confronto partenariale tra gli attori interessati nella fase iniziale della programmazione. I valori obiettivo definiti in quella fase hanno subito, nella fase di revisione, alcune modifiche tecniche - comunque rispettose della natura dei target già identificati - laddove l'indicatore ad oggi disponibile sia diverso (ad esempio nel numerario o nella fonte) rispetto a quello originariamente disponibile. Inoltre sono stati resi espliciti i valori obiettivo di alcuni altri indicatori per i quali tali obiettivi sono impliciti in decisioni condivise in relazione agli obiettivi generali e/o sono state indicate alcune tendenze obiettivo per altri indicatori.

Nella tavola, per ogni indicatore associato a ciascun settore di intervento e macroarea strategica, si forniscono informazioni relative all'anno di riferimento (per inizio periodo e per metà periodo) e ai valori dei dati disponibili per circoscrizione geografica. Per gli indicatori per cui è stato definito un valore obiettivo (o una tendenza), la tavola presenta anche i valori da raggiungere entro la conclusione del programma, sotto ipotesi di efficacia degli interventi più o meno intensa (ipotesi di esternalità basse o alte, conformemente alla terminologia utilizzata per la valutazione dell'impatto macroeconomico del programma).

Si segnala che l'indicatore V.5 (Utenti di soli mezzi pubblici rispetto al totale delle persone che si sono spostate per motivi di lavoro e studio in %), definito all'epoca dell'approvazione del QCS ma non ancora quantificato, è stato costruito e la batteria degli indicatori di quest'Asse è stata arricchita dall'indicatore V.6bis sulla microcriminalità nelle città espresso come percentuale sul totale dei reati. Infine, l'indicatore V.6 di microcriminalità nelle città per 1.000 abitanti ha subito una modifica nella definizione delle categorie di delitti considerati, perché più significativi (ora borseggio, scippo, furto su auto in sosta e furto di autoveicoli).

Dove necessario, singole note agli indicatori forniscono ulteriori informazioni.

Nel corso dell'attuazione, è importante che le istituzioni interessate continuino a realizzare approfondimenti sugli indicatori dell'Asse per migliorare, in prospettiva, la loro articolazione, attendibilità e significatività sia a livello regionale che comunale.

Le serie storiche complete degli indicatori - con dati disaggregati per circoscrizioni geografiche e singola regione dal 1995 - sono disponibili, assieme ad informazioni dettagliate in merito alle fonti utilizzate e alla metodologia di costruzione degli indicatori, sul sito web dell'Istituto nazionale di statistica (www.istat.it). La consultazione delle serie storiche è

necessaria per comprendere l'effettiva evoluzione dei fenomeni che gli indicatori intendono cogliere, in quanto singoli anni possono fornire informazione parziale o esprimere valori non in linea con le tendenze prevalenti.

Linee di intervento

Nel quadro di una migliore articolazione del ruolo e delle funzioni delle città e, più in generale, delle aree urbane nel proprio contesto territoriale, assumono particolare rilievo interventi che, in un'ottica di sistema, siano rivolti a valorizzare la vocazione, le potenzialità e i fattori di competitività 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;
- promozione di iniziative di cooperazione tra le città e i centri minori per la gestione dei servizi pubblici;
- sviluppo di reti di cooperazione tra centri minori per la riqualificazione e il recupero del tessuto insediativo (in particolare dei centri storici), l'integrazione dei servizi pubblici e delle politiche settoriali alla scala intercomunale, l'attuazione di interventi innovativi nei settori della tutela ambientale e dell'offerta culturale, nonché l'ottimizzazione dell'offerta di spazi e servizi per le attività produttive;
- esperienze pilota per la concreta applicazione di nuovi modelli di governance per lo sviluppo sostenibile locale e di pianificazione strategica.

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)⁴⁸, alla riqualificazione urbana (attraverso interventi che affrontino in una logica integrata le molteplici forme di degrado: edilizio, urbanistico, ambientale, economico, sociale; risparmio energetico e prevenzione dei rischi sismici nell'ambito di azioni integrate di sviluppo urbano). 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). Inoltre gli interventi che prevedono l'erogazione di servizi devono essere supportati da una adeguata analisi dei fabbisogni.

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

⁴⁸ La priorità di interventi per il riequilibrio modale e la mobilità sostenibile è riaffermata negli orientamenti definiti nella Comunicazione della Commissione C(2003) 499 del 25.8.2003.

microcriminalità, di immigrazione e, all'interno di queste, nelle aree caratterizzate da maggiore disgregazione sociale e carenza di strutture e servizi, privilegiando la correlazione con gli altri interventi previsti nell'Asse. Altro ambito prioritario di intervento sono le strutture e i servizi atti a soddisfare le esigenze espresse dal territorio a favore del mondo femminile e, in merito, è utile rafforzare il partenariato con le organizzazioni rappresentative degli interessi femminili. In tale ambito si inseriscono in particolare le azioni volte a facilitare la conciliazione tra vita familiare e lavorativa, quali i servizi per i minori e gli anziani o eventuali progetti pilota relativi ai tempi di vita nelle città. Gli interventi sono principalmente volti al rafforzamento dell'offerta di servizi pubblici alla persona e alla comunità - in particolare rivolti alle fasce più deboli (disabili, nuove povertà, anziani, immigrati, minori a rischio e altre categorie in condizione di svantaggio) - e allo sviluppo dell'economia sociale attraverso la definizione di standard di qualità dei servizi, la qualificazione degli operatori, il sostegno all'imprenditorialità nel terzo settore.

Potranno, tra l'altro, essere previste: la sperimentazione di modelli e strumenti innovativi per sostenere l'integrazione sociale dei soggetti più a rischio di esclusione (anche con l'introduzione di strumenti quali il social care voucher); azioni di informazione e sensibilizzazione dei diversi target; azioni volte al rafforzamento dell'imprenditorialità, anche cooperativa, anche attraverso il riutilizzo, da parte di imprese sociali, dei beni confiscati e di altri beni pubblici, per il rafforzamento dell'offerta di servizi alla persona e la riduzione del disagio sociale; l'uso dei "piccoli sussidi", di cui all'articolo 4 del Regolamento n. 1784/1999. Gli interventi per il rafforzamento del capitale sociale potranno essere ulteriormente affinati e potenziati attraverso la loro integrazione con quanto disposto nella nuova normativa nazionale e regionale in materia (in particolare, i dispositivi regionali in applicazione della L.328/00 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali").

Criteri 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 complementarità degli ambiti di intervento, le strategie di sviluppo urbano definite nei POR dovranno raccordarsi e perseguire effetti sinergici con le altre

iniziative attive nel campo delle politiche urbane altri progetti e strumenti di programmazione locale (quali il PIC Urban 2, i PRUSST, o i Contratti di Quartiere).

Con riguardo agli interventi volti al miglioramento del capitale sociale nelle città, risulta opportuno rafforzare e rendere visibili i collegamenti di tali interventi con le iniziative previste, in particolare, dai Policy Field B (Promozione di pari opportunità per tutti) e Policy Field E (Accesso e partecipazione delle donne al mercato del lavoro) dell'Asse III. Appare altresì opportuno che in tutti gli ambiti di intervento correlati all'Asse V si realizzino appropriate forme di concertazione tra gli Assessorati competenti.

Alle misure FSE incluse in questo Asse si applicano anche le indicazioni relative alle priorità trasversali al FSE, nonché i criteri per l'attuazione specificamente volti a sostenere l'attuazione del principio di integrazione, individuati nel paragrafo 3.4 – Asse III del QCS.

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, della sostenibilità economico-finanziaria);
- 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.

Nel corso della seconda fase di attuazione (dal 2004 in poi), anche sulla base della esperienza accumulata nelle prime annualità, va data priorità ad azioni particolarmente qualificanti e innovative in settori quali: sviluppo di funzioni direzionali e produttive per la competitività urbana, servizi integrati alla persona, ambiente e mobilità sostenibile. In questa seconda fase, pertanto, occorrerà impegnarsi per mobilitare co-finanziamenti da parte di soggetti privati, perseguendo in questo modo uno degli obiettivi più efficaci ancorché complessi per aumentare il valore aggiunto degli interventi in aree urbane.

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. Nella stessa logica, è importante che i progetti integrati dell'Asse si innestino in un più ampio processo di diversificazione e

rilancio degli strumenti di governo e di sviluppo urbano nelle città beneficiarie. In particolare, la strategia dell'Asse dovrebbe favorire la diffusione nelle città del Mezzogiorno di nuove pratiche di governance e pianificazione, quali ad esempio i piani strategici pluriennali per le città e/o per le aree metropolitane già sperimentati con successo in altre realtà nazionali. Questi strumenti contribuiranno a migliorare la futura programmazione di fondi comunitari e nazionali (in particolare, il Fondo per le aree sottoutilizzate), a rafforzare le strategie di marketing urbano, e a indurre nuove forme di cooperazione tra soggetti pubblici, mondo produttivo e società civile, impegnati in un rapporto paritario per la costruzione di una visione comune e condivisa per il futuro di città e aree metropolitane.

Per agevolare il perseguimento di queste priorità strategiche e operative, si dovranno prevedere adeguate azioni di assistenza tecnica agli Enti Locali per sostenerli nel disegno e nell'attuazione dei progetti integrati finanziati con l'asse, contribuendo così ad un rafforzamento permanente della loro capacità istituzionale nella gestione dei processi di trasformazione e sviluppo urbano. Tali attività dovranno favorire il trasferimento di buone prassi attraverso la creazione ed il sostegno al funzionamento di reti tematiche tra le città. Anche per gli interventi sul capitale sociale ed i servizi alla persona, si dovranno rafforzare le competenze e la capacità delle PA del settore tramite interventi formativi, di affiancamento consulenziale, di trasferimento di buone prassi o di sistema, eventualmente beneficiando di collegamenti con le iniziative previste in attuazione dell'obiettivo specifico D.2. "Sviluppare le competenze della PA" dell'Asse III.

Tavola Riepilogativa - Indicatori di contesto chiave - Asse V (*)

<i>Settore</i>	<i>ID</i>	<i>Indicatore</i>	<i>Macro-area strategica</i>	<i>Anno di riferimento</i>	<i>Valore Italia</i>	<i>Valore centro-nord</i>	<i>Valore Mezzogiorno</i>	<i>Valore Ob1 e phasing out</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	1999 2002	27,5 29,8	31,4 33,7	20,8 22,8	20,4 22,5	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	1999 2002	20,5 21,3	20,7 20,3	20,1 23,3	20,0 23,3	riduzione		no
<i>Città</i>	V-3	% di famiglie che dichiarano molta o abbastanza difficoltà nel raggiungere i SUPERMERCATI	Migliore articolazione funzioni urbane	1999 2002	31,7 32,2	31,4 31,1	32,3 34,5	32,3 34,3	32,0	27,0	no
<i>Città</i>	V-4	Dotazione di stazioni di monitoraggio della qualità dell'aria per 100.000 abitanti (1)	Migliore qualità urbana	1999 2002	1,4 1,5	1,8 1,9	0,7 0,8	0,7 0,8	1,05	1,08	no
<i>Città</i>	V-5	Utenti di soli mezzi pubblici rispetto al totale delle persone che si sono spostate per motivi di lavoro e di studio (%)	Migliore articolazione funzioni urbane	1999 2002	14,2 13,7	15,5 15,5	10,7 8,8	11,1 9,0			si
<i>Città</i>	V-6	Indice di microcriminalità nelle città su 1.000 abitanti (borseggio, scippo, furto su auto in sosta, furto di autoveicoli nei comuni capoluogo) (2)	Migliore qualità urbana	1999 2002	8,4 6,3	10,1 7,6	5,4 4,1	5,6 4,2			no

Città	V-6 bis	Indice di microcriminalità nelle città (borseggio, scippo, furto su auto in sosta, furto di autoveicoli nei comuni capoluogo in % sul totale dei reati) (2)				
		1999	36,8	37,8	34,0	34,6
		2002	36,5	37,1	34,9	35,5
						no

(*) Gli indicatori sono disponibili anche per tutte le regioni italiane (livello di disaggregazione NUTS2) e consultabili in serie storica sul sito dell'ISTAT (www.istat.it).

(1) I valori obiettivo per questo indicatore, non presenti inizialmente, sono stati definiti per l'area del Mezzogiorno sulla base dei requisiti previsti dalla normativa vigente per il monitoraggio della qualità dell'aria.

(2) A partire dall'anno 2000 sono stati introdotti cambiamenti nel sistema di rilevazione che possono comportare distorsioni rispetto al passato in particolare per i dati relativi ai Comuni capoluogo.

3.7. Asse VI – Reti e Nodi di Servizio

Analisi dei bisogni e delle potenzialità

I documenti di programmazione (Piano Generale Trasporti e della Logistica, Piani Regionali dei trasporti) e le valutazioni intermedie hanno confermato che nel Mezzogiorno 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 e valorizzando il ruolo del Mezzogiorno come area di congiunzione tra l'Europa e il Mediterraneo e i Balcani. Non inferiori sono gli effetti attesi da migliori collegamenti interni al Mezzogiorno.

Il quadro programmatico ed attuativo ha fatto registrare, dopo il 2000, notevoli progressi: con l'adozione del "*Piano Generale dei Trasporti e della Logistica*" (PGTL) approvato a marzo 2001, la predisposizione dello "*Strumento Operativo per il Mezzogiorno*" (SOM) – coerente con il PGTL - secondo i criteri e gli indirizzi segnati dal QCS 2000-2006, l'adeguamento degli strumenti di programmazione regionali, la sottoscrizione di nuovi Accordi di Programma Quadro settoriali.

Lo scenario della programmazione settoriale nel Mezzogiorno appare quindi radicalmente mutato. In particolare, con il PGTL, è stato avviato un processo di pianificazione dei trasporti in Italia basato su una logica di sistema a rete. E' stata ricostruita la situazione attuale della domanda di trasporto e simulata l'evoluzione al 2010 sia per lo scenario tendenziale che per quello di riequilibrio modale, identificando due ipotesi di scenario. Sulla base di tale analisi è stato individuato il "Sistema Nazionale Integrato dei Trasporti" (SNIT), inteso come insieme integrato di infrastrutture prioritarie sulle quali si effettuano servizi di interesse nazionale ed internazionale, costituenti la struttura portante del sistema italiano di offerta di mobilità alle persone ed alle merci, il cui fine ultimo è rafforzare il sistema economico e migliorare la qualità della vita in un contesto di sviluppo sostenibile. Gli obiettivi del PGTL, sostanzialmente in linea con le indicazioni del Libro Bianco della Commissione Europea, sono accompagnati a livello regionale e locale dai Piani Regionali dei Trasporti, dai Piani per il Trasporto Pubblico Locale, dai Piani della Viabilità Provinciale e dai Piani Urbani del Traffico Comunali o Intercomunali.

Nei campi dell'accelerazione procedurale e della semplificazione amministrativa si sono realizzati progressi significativi, anche per consentire di accelerare e controllare i tempi dei progetti e dei cantieri. Infine, si segnala un miglioramento del coordinamento fra il livello statale e quello regionale, perseguito sia attraverso gli APQ, sia attraverso un più chiaro coordinamento degli ambiti di competenza del PON e dei POR.

Altra importante modifica del quadro strategico di riferimento è rappresentata dalla revisione (in coerenza con le indicazioni del Libro Bianco) che la Commissione ha effettuato nel 2003 degli orientamenti⁴⁹ della rete transeuropea (Rapporto Van Miert, Studio di Impatto⁵⁰), dando

⁴⁹ Decisione del Parlamento Europeo e del Consiglio recante modifica alla Decisione n. 1692/96/CE sugli orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti – Bruxelles 21.4.2004 – COM (2003) 564

priorità assoluta alle vie del mare e ai progetti ferroviari, per rispettare l'obiettivo di spostare i flussi di trasporto dalle strade e dalle autostrade a modalità alternative e intermodali⁵¹.

I Fondi strutturali devono sostenere queste priorità strategiche e, di conseguenza, gli indirizzi per il loro utilizzo sono stati aggiornati⁵² su di esse.

Il quadro complessivo risente comunque dei limiti sotto segnalati, permangono infatti nel Mezzogiorno, molti nodi ancora irrisolti che costituiscono un limite allo sviluppo di un sistema realmente integrato, efficiente e sostenibile dei trasporti, ispirato decisamente al riequilibrio modale⁵³ ed incidono sugli obiettivi del QCS:

- In particolare, costituiscono un limite al raggiungimento di tutti gli obiettivi del QCS:
 - le difficoltà di implementazione della programmazione del settore nel contesto di relazioni fra Amministrazioni Centrali, Aziende ed Enti attuatori, Regioni, in una logica strategica integrata per le diverse modalità di trasporto;
- Incidono negativamente su accessibilità, riequilibrio modale, intermodalità e riduzione degli impatti ambientali:
 - la presenza di ampie porzioni di reti di trasporto stradali e ferroviarie solo parzialmente ammodernate, con prestazioni di servizio inadeguate in riferimento agli standard richiesti (anche sulle direttrici principali) scarsamente integrate con gli altri sistemi di trasporto, o non sufficientemente fornite di una dotazione capillare di servizio, che penalizzano la possibilità di un maggiore utilizzo dell'intera rete ferroviaria meridionale, per la quale la qualità dei servizi di trasporto offerta dall'intera rete viene determinata, in negativo, dalle tratte peggiori;
 - l'insufficiente efficienza attuativa nel comparto ferroviario, anche a livello di progettazione disponibile, pur in presenza di un notevole avanzamento della programmazione (Piano Pluriennale di Intervento), che ritarda talora notevolmente la realizzazione degli investimenti;
 - l'esistenza di porzioni di tratte di trasporto stradali, sia longitudinali sia trasversali, non completate secondo standard geometrici e di sicurezza omogenei, con forte penalizzazione dell'efficienza complessiva e della sicurezza della rete, che nel trasporto stradale di lunga percorrenza, risulta inferiore rispetto alla media nazionale;
 - la riduzione degli standard di sicurezza, dell'efficienza e dei livelli di servizio conseguente all'insufficiente livello di manutenzione delle infrastrutture di trasporto;
 - la disponibilità di aeroporti e porti sufficientemente numerosi rispetto alle odierne esigenze del territorio, ma inadeguati per quanto attiene innanzitutto la gestione e con essa le politiche miranti 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

⁵⁰ Commission Staff Working Paper – Extended impact assessment of the proposal amending the amended proposal for a Decision No 1692/96/EC on the Trans European Transport Network – Bruxelles 1.10.2003 [SEC (2003) 1060], COM (2003) 564.

⁵¹ SEC (2003) 813/2 of 8.07.2003: "An initiative for growth: investing in Trans European Networks and major R & D projects"

⁵² Comunicazione della Commissione C(2003) 499 del 25.8.2003, recante orientamenti riveduti per l'utilizzo dei Fondi Strutturali per il periodo 2000-2006.

⁵³ Il quadro attuale dei volumi di traffico nel Mezzogiorno conferma l'assoluta prevalenza, o meglio squilibrio, del trasporto su strada, sia nel traffico merci (oltre il 75%) che in quello passeggeri (oltre l'83%).

- approcci organizzativi adottati, situazioni che incidono sia sulla capacità operativa sia sul contenimento dei costi per il gestore e per l'utenza e, soprattutto, sulla sicurezza;
- la carente definizione, per i porti, di adeguate strategie di servizi orientate alla domanda di mercato, anche in prospettiva dello sviluppo delle "Autostrade del mare";
 - la carente valorizzazione delle "vocazioni" dei singoli scali aeroportuali regionali, che non consente di sfruttare le economie derivanti dall'operare su specifici segmenti di traffico e le sinergie derivanti dall'operare in una logica di rete e di sistema;
- configurano limiti allo sviluppo, incidendo tanto sull'accessibilità quanto sulle condizioni di contesto per il riequilibrio modale e sulla mobilità:
- i nodi di traffico d'eccellenza separati dal contesto territoriale (come taluni porti per i quali l'avanmare è più importante del retroterra);
 - la carenza di snodi di traffico integrati al territorio e alle sue potenzialità economiche (quali interporti agro-alimentari o porti capaci di attivare nuovi servizi Ro-Ro per veicoli passeggeri e merci);
 - l'insufficienza o l'inadeguatezza delle connessioni ferroviarie e stradali tra le aree locali e le direttrici principali longitudinali e trasversali, e conseguente presenza di numerosi poli trasportistici e vaste zone del territorio, comprese città anche capoluogo di provincia, non ancora adeguatamente collegate, con inevitabile mantenimento e rafforzamento dei vincoli e dei freni allo sviluppo di intere aree del Mezzogiorno;
 - il basso livello di connessione dei nodi (collegamenti multimodali città/porti/aeroporti e nodi di scambio fra modalità) con le aree servite, conseguente anche alla difficoltà ad intervenire in modo concertato sulle diverse modalità di trasporto: strade, autostrade, ferrovie, metropolitane;
- incide negativamente sulla possibilità di aumento della qualità, dell'efficienza e della sicurezza dei servizi e sulla riduzione dei relativi costi:
- la bassa capacità di introdurre innovazioni di servizio sulle infrastrutture esistenti, attraverso la combinazione di tecnologie, regolamentazioni e strumenti di organizzazione sia della mobilità legata alle attività produttive che a quella residenziale e turistica;
- costituisce un forte limite per il raggiungimento degli obiettivi di mobilità e di riduzione degli impatti ambientali:
- la scarsa integrazione dei sistemi di trasporto pubblico locale (sincronizzazione degli orari nei nodi di scambio tra modalità, integrazioni tariffarie, aumento della frequenza dei servizi, etc.) e la conseguente mancata ottimizzazione dell'utilizzo delle infrastrutture e dei servizi esistenti. Ciò in particolare nelle aree urbane (dove la prevalenza del trasporto stradale privato è particolarmente accentuata) anche sui livelli di inquinamento atmosferico ed acustico e sulla qualità della vita;
- determinano un freno rilevante allo sviluppo del trasporto intermodale:
- le debolezze della rete dei centri merci e le strozzature fisiche delle infrastrutture di linea: distribuzione spaziale non omogenea; carenze in alcuni collegamenti esterni con la rete stradale e ferroviaria; necessità di potenziamento delle strutture interne (in particolare degli impianti ferroviari); carenze della rete ferroviaria (in termini di sagoma, peso assiale e lunghezza dei treni, oltre che di capacità delle linee); polverizzazione delle imprese di autotrasporto; assenza del Piano di Settore. Infine va

evidenziato come la logistica stia mutando l'intero modo di intendere i trasporti, e come la nuova (e prospettica) qualità della domanda di trasporto del Sud imponga tempestivo nel Mezzogiorno alle novità (organizzative ma soprattutto di economia delle reti) che determinano il differenziale di efficienza e di competitività, attraverso un approccio sistemico strategico e operativo.

Si sottolineano, infine, gli alti impatti sull'ambiente derivanti dalla attuale carenza "sostenibilità" del sistema dei trasporti.

Lo sviluppo della **società dell'informazione** (SI) costituisce uno dei principali fattori propulsivi dell'economia europea. Le Tecnologie dell'Informazione e delle Comunicazioni (TIC), infatti, permettono di ridurre 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 e consentono di aumentare la produttività del fattore lavoro nelle imprese. Inoltre l'introduzione della TIC nella Pubblica Amministrazione contribuisce a rendere più efficace l'azione amministrativa, migliorando la qualità dei servizi erogati ai cittadini e alle imprese.

Lo sviluppo della SI richiede cambiamenti culturali e organizzativi nella società che devono essere sostenuti ed accompagnati, per evitare quella che comunemente viene chiamata "frattura digitale", da adeguati investimenti nella formazione del capitale umano e nella ricerca nel settore delle TIC e delle relative applicazioni. 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 e sono state ulteriormente rafforzate dalle esperienze effettuate nella prima fase di attuazione del QCS. In alcune aree, pur concentrate, il settore privato sta mostrando una notevole vitalità, anche con iniziative che si sono imposte sui mercati internazionali. La definizione delle Strategie Regionali per la S.I. in tutte le Regioni e lo sviluppo di specifici programmi di intervento dedicati da parte del MIT, finanziati con risorse CIPE, costituiscono importanti progressi nella direzione di un rafforzamento del processo di ammodernamento dell'Amministrazione pubblica e del sistema produttivo nonché del potenziamento della qualità dei servizi pubblici offerti al cittadino e alle imprese.

In questo contesto per il Mezzogiorno le sfide della SI costituiscono una irripetibile opportunità che deve essere colta dalle Istituzioni, dal sistema imprenditoriale e, più in generale, dai cittadini e dalle comunità locali. Nel settore delle ICT sono presenti nel Mezzogiorno importanti centri di competenze e di ricerca, numerose iniziative imprenditoriali di eccellenza e, più in generale, esiste una grande disponibilità di risorse professionali adeguatamente formate.

Ciò nondimeno, nel Mezzogiorno, alcuni fattori costituiscono ancora oggettivamente un freno allo sviluppo della SI:

- esiste un basso livello di cooperazione e poca propensione all'innovazione da parte delle imprese;

- nell'attuale congiuntura, il mercato tende a non investire sufficientemente nelle nuove infrastrutture di telecomunicazioni al di fuori delle grandi aree metropolitane;
- al di là della forte propensione delle famiglie al consumo delle nuove tecnologie, vi è un deficit ancora generalizzato di consapevolezza, cultura e competenza che attiene sia alla dimensione tecnica, non solo in termini di alfabetizzazione di base, oramai in via di diffusione, ma soprattutto in termini di disponibilità di skill avanzati, ma anche alla dimensione gestionale e strategica;
- ciò si traduce, in specifico, nel fatto che le istituzioni non percepiscono, se non ritualmente, la SI come una priorità e, quindi, senza svilupparne pienamente le potenzialità e coglierne le implicazioni strategiche essenziali per lo sviluppo economico e sociale.

Quanto sopra evidenzia la necessità, all'interno di un quadro di riferimento nazionale ed europeo, di un approccio strategico e condiviso allo sviluppo della SI da parte delle Regioni del Mezzogiorno.

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: nel 1997 il 55,3% degli italiani individua nella "criminalità" la principale preoccupazione e detta percentuale sale fino all'80,7% nelle regioni Obiettivo 1.

La significativa riduzione dell'insicurezza percepita nel Mezzogiorno nel 2002 (riduzione di 6 punti percentuali rispetto al 1999), sembra confermare la validità del percorso, multidisciplinare ed integrato, avviato dal QCS in materia di sicurezza.

Il tema della sicurezza è strettamente collegato a quello della legalità, infatti, la compresenza della criminalità organizzata, ancora assai radicata nel territorio meridionale, nelle sue varie forme, e della microcriminalità, diffusa soprattutto nelle grandi aree urbane, non contribuisce ad elevare nei cittadini e nelle imprese il livello di fiducia e di sicurezza.

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
Collocazione geografica del Sud come porta e proiezione dell'Europa verso il Mediterraneo ed i Balcani.	Tempi tecnici di trasformazione delle reti più lunghi dell'orizzonte di piano (QCS) per assenza di progetti e altre ragioni intrinseche.
Disponibilità di un quadro generale (PGTL) e di scelte condivise, sulla base di analisi ed indirizzi recenti, relativamente alle politiche di settore in ogni regione (PRT).	Bassa velocità di implementazione della programmazione e di realizzazione delle opere da parte degli Enti (ANAS e RFI) e difficoltà nel rispettare i tempi di rinnovamento della rete.
Coerenza di indirizzo tra livelli di programmazione nazionali e regionali.	Difficoltà procedurali legate alla complessità degli interventi di trasporto, in particolare per il settore ferroviario, che comportano il ritardato avvio degli interventi.
Miglioramento della capacità di programmazione partenariale finalizzata a valorizzare le caratteristiche e le possibilità specifiche delle diverse realtà locali (APQ, Piani Regionali dei Trasporti, Piani Urbani del	Mancanza di legami fra realizzazioni stradali e gestione delle stesse, con effetti sulla qualità del servizio.

<p>Traffico, Piani Urbani della Mobilità, altre tipologie di piani strategici locali).</p> <p>Accelerazione dei processi autorizzativi e procedurali.</p> <p>Acquisizione di vantaggi relativi per le regioni del Mezzogiorno, a seguito del più lento manifestarsi dei fenomeni di congestione rispetto alle regioni del Centro-Nord.</p> <p>Sviluppo della capacità di realizzare rapidi interventi tecnologici puntuali per il miglioramento della competitività delle alternative modali esistenti alla strada (ferro, aeroporti, servizi navali).</p> <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, nonostante i notevoli miglioramenti ancora da apportare.</p> <p>Miglioramento dell'accessibilità alle Isole maggiori per nuovi servizi introdotti (Navi veloci).</p> <p>Interessante disponibilità di potenzialità professionali qualificate, soprattutto giovani neolaureati nel settore delle ICT.</p> <p>Presenza di università e centri di ricerca pubblici e privati con competenza di eccellenza nel settore delle ICT e attrezzature informatiche rilevanti.</p> <p>Presenza di alcune iniziative imprenditoriali nel settore delle ICT di rilevanza internazionale.</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>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>Standard di sicurezza, efficienza e livelli di servizio ridotti in conseguenza dell'insufficiente livello di manutenzione delle infrastrutture di trasporto.</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>Ridotta funzionalità delle strutture puntuali in conseguenza della carenza di politiche mirate alla risoluzione dei problemi di nodo.</p> <p>Fenomeni di congestione sempre più frequenti nei principali centri urbani, con aumento dei costi sociali e ambientali connessi, dovuta principalmente alla debolezza dei sistemi di trasporto pubblico.</p> <p>Forte marginalità delle aree montane o interne, dovuta anche alla particolare condizione orografica del Mezzogiorno.</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>Insufficiente dotazione e qualità delle infrastrutture telematiche al di fuori delle grandi aree metropolitane.</p> <p>Deficit generalizzato di consapevolezza, cultura e competenza rispetto alle opportunità e modalità concrete di utilizzo della società dell'informazione tra i soggetti economici e le pubbliche amministrazioni.</p> <p>Insufficiente percezione tra i soggetti pubblici e privati responsabili dell'attuazione di policy per lo sviluppo della SI e delle potenzialità e implicazioni strategiche della stessa per lo sviluppo economico territoriale.</p> <p>Non adeguata coerenza tra investimenti sull'offerta di infrastrutture ICT e domanda di servizi e progetti che puntano a stimolarla.</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>
<p>Opportunità</p> <p>Forte aumento atteso nei traffici commerciali marittimi internazionali verso l'Italia e in particolare verso il Sud (autostrade del mare); possibilità congiunta di rilancio consistente anche del cabotaggio interno al Paese e dei traffici del Mediterraneo, anche in proiezione dello sviluppo della sponda Sud.</p> <p>Nuovi strumenti legislativi e procedurali per avviare</p>	<p>Rischi</p> <p>Minaccia di nuova marginalità a seguito del potenziamento del Corridoio 5 che, se non controbilanciato, farà crescere il gap del Mezzogiorno.</p> <p>Difficile rapporto costo preventivato/costo finale delle opere, per oggettive specificità orografiche e di sicurezza.</p> <p>Minaccia, per alcuni territori, di esclusione dalla rete delle autostrade del mare e dai collegamenti di valenza</p>

<p>e concludere nei tempi preventivati nuove grandi opere condivise.</p> <p>Quadro legislativo e regolamentare favorevole al coinvolgimento dei privati nel finanziamento di infrastrutture.</p> <p>Significativi vantaggi in termini di continuità territoriale, soprattutto per le regioni Insulari, attesi a seguito del processo di liberalizzazione in atto nel settore dei trasporti marittimi ed aerei. Apertura di nuovi mercati e di nuove opportunità di integrazione transfrontaliera verso i Paesi Balcanici (Corridoio 8).</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>Trasporto combinato, con tratta terrestre su ferro, in espansione, e con ulteriori margini di sviluppo.</p> <p>Avvio dei processi di liberalizzazione e affermazione di un quadro maggiormente concorrenziale portatori di condizioni di maggiore efficienza nei trasporti.</p> <p>Potenziali miglioramenti significativi nel sistema produttivo, nelle altre “reti”, nell’Amministrazione Pubblica attraverso l’introduzione delle tecnologie di TLC.</p> <p>Possibilità di sviluppare nuova occupazione qualificata nei settori delle TIC.</p> <p>Riduzione dello spopolamento delle aree rurali e/o periferiche attraverso l’erogazione di servizi basati sulle TIC alla popolazione.</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>internazionale (reti TEN e TERN). 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 i collegamento con il Centro-Nord Italia.</p> <p>Maggiore incidentalità sulla viabilità ordinaria per effetto del decadimento dei livelli funzionali dovuto a carenza di manutenzione.</p> <p>Il mancato adeguamento della rete dell’IS alla domanda proveniente dalla pubblica amministrazione, dalle imprese e dai cittadini provocherà externalità negative, congestione e strozzature allo sviluppo.</p> <p>Aumento del divario tra Mezzogiorno e resto del Paese anche per la SI con i conseguenti effetti che ne deriverebbero.</p> <p>Marginalizzazione progressiva delle imprese e dei sistemi produttivi locali che non saranno in grado di partecipare alle sfide della competizione sui mercati.</p> <p>Creazione, all’interno del Mezzogiorno, per alcune aree territoriali e per specifiche fasce di popolazione di “fratture digitali” che possono portare all’esclusione sociale.</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 dei territori 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**” mira a realizzare un sistema di trasporti sostenibile⁵⁴ in grado di raggiungere l’obiettivo di una più equilibrata distribuzione dei traffici tra le modalità, disegnando un sistema integrato di trasporto coerente con gli obiettivi comunitari del Libro Bianco⁵⁵ ed idoneo a supportare lo sviluppo locale sostenibile. Tale strategia 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, garantendo una accorta integrazione tra reti locali, rete nazionale ed internazionale al fine di sostenere la coesione sociale e processi di sviluppo equilibrato dei territori;
- **riequilibrio modale** - indirizzare la domanda di mobilità verso le modalità più efficienti sotto gli aspetti economico, sociale e ambientale nei diversi contesti, al fine di alleggerire la pressione cui è sottoposta la rete stradale da parte del trasporto di lunga percorrenza, quale ad esempio il traffico merci di cabotaggio nelle relazioni interne;
- **intermodalità** - procedere verso l’integrazione del Sud nella rete del sistema dei trasporti europeo, favorendo l’interconnessione tra le grandi direttrici di traffico e le reti di trasporto locale, e tra diverse modalità di trasporto;
- **mobilità** - incentivare il riequilibrio modale, soprattutto in ambito urbano, controllare i fenomeni di congestione, garantire la continuità degli spostamenti, rendere fluida la circolazione ed accessibile il territorio, anche urbano, con ciò migliorando la conciliazione tra vita professionale e vita domestica;
- **qualità ed efficienza** - migliorare la qualità dei servizi di trasporto, gli standard di sicurezza, l’accessibilità per tutte le categorie di cittadini e le tecniche di gestione allineandoli alla media nazionale;
- **riduzione degli impatti ambientali** – sia sul fronte delle infrastrutture di trasporto, sia 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).

Le linee strategiche sotto elencate contribuiscono al raggiungimento di uno o più degli obiettivi sopra elencati:

⁵⁴ Il Consiglio “Trasporti” dell’UE ha adottato, nell’aprile 2001, la seguente definizione di sistema di trasporti sostenibile:

- un sistema che consenta che le necessità fondamentali di accesso e di sviluppo degli individui, delle imprese e della società possano essere soddisfatte, garantendo la sicurezza in modo compatibile con la salute umana e con l’ecosistema, e promuova l’equità nell’ambito di ogni generazione nonché tra generazioni diverse;
- sia economicamente accessibile, funzioni in maniera efficiente, offra una gamma di modi di trasporto tra cui scegliere e sostenga un’economia e uno sviluppo regionale competitivi;
- limiti le emissioni e i rifiuti entro la capacità di assorbimento del pianeta, utilizzi risorse rinnovabili al ritmo di produzione di queste ultime o ad un ritmo inferiore, e usi le risorse non rinnovabili a ritmi pari o inferiori allo sviluppo dei sostituti rinnovabili, minimizzando l’occupazione del territorio e la produzione di inquinamento acustico.

⁵⁵ Nel suo Libro bianco “La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte”, adottato nel settembre 2001, la Commissione ha proposto i seguenti orientamenti strategici a lungo termine in materia di trasporti:

- riequilibrare i nodi di trasporto, ed in particolare migliorare la qualità del trasporto su strada, rilanciare le ferrovie, controllare la crescita del trasporto aereo, adattare il sistema marittimo e fluviale (autostrade del mare), legare lo sviluppo dei modi di trasporto;
- eliminare le strozzature della rete transeuropea, promuovendo la costituzione di corridoi prioritari per le merci e di una rete veloce per i passeggeri, e l’adozione di piani di gestione del traffico sui principali assi stradali;
- fare degli utenti il fulcro della politica dei trasporti, soprattutto per quanto riguarda la sicurezza stradale, la consapevolezza dei costi del trasporto, e diritti e doveri degli utenti.

- A livello generale:
 - un approccio di sistema per la selezione degli interventi orientato a renderli completamente funzionali gli interventi alle finalità di un trasporto “sostenibile”: centrato sul riequilibrio modale, che contribuisce in maniera significativa, attraverso la riduzione degli impatti ambientali, al raggiungimento degli obiettivi di Kyoto ed in grado di influire in modo deciso anche sul miglioramento della qualità dei servizi di trasporto in termini di frequenza, sicurezza e affidabilità, accessibilità e riduzione dei costi;
 - il miglioramento del quadro conoscitivo nel settore dei trasporti e delle conoscenze e/o competenze delle Amministrazioni in materia di programmazione, gestione, monitoraggio e valutazione di programmi, piani e progetti;
 - la creazione di una “Banca progetti ed interventi” costantemente monitorata che, partendo da un censimento dei progetti disponibili ai vari livelli di intervento, tenga sotto osservazione lo status del singolo progetto ed identifichi le progettazioni strategiche da attivare e/o da accelerare. La Banca Progetti monitorata sarà quindi uno strumento di supporto per la programmazione degli interventi anche per finanziamenti diversi da quelli comunitari;
 - il rafforzamento dell’integrazione, sia territoriale, sia degli strumenti e delle fonti di finanziamento utilizzabili;
 - il miglioramento della governance del sistema, attraverso il rafforzamento del partenariato istituzionale fra Amministrazioni centrali, Aziende ed Enti attuatori e Regioni;

- Per il raggiungimento degli obiettivi di accessibilità, riequilibrio modale e riduzione degli impatti ambientali:
 - il progressivo superamento dei problemi “di nodo” (collegamenti città/porti/aeroporti e nodi di scambio fra modalità) attraverso la connessione delle reti di infrastrutture ferroviarie e stradali sia con le aree urbane sia con i terminali delle altre modalità di trasporto - aumentando la possibilità di scelte intermodali alternative - promuovendo a tal fine idonee modalità operative di rafforzamento del partenariato istituzionale;
 - l’innalzamento degli standard delle grandi direttrici di traffico (Reti TEN stradali e ferroviarie) e dei principali elementi di connessione sui quali è basato l’intero sistema dei trasporti del Mezzogiorno, puntando ad itinerari con caratteristiche prestazionali il più omogenee possibili e differenziate per i diversi segmenti di traffico - viaggiatori di lunga e breve percorrenza, merci - allo scopo di massimizzare le capacità di trasporto delle diverse infrastrutture e consentire lo sviluppo del trasporto merci Nord-Sud su ferrovia con caratteristiche di sagoma adeguate al trasporto unitizzato (container e casse mobili);
 - i collegamenti delle reti secondarie di trasporto del Mezzogiorno con la Rete Transeuropea dei Trasporti (TEN) e con la rete SNIT;
 - il rafforzamento delle maglie trasversali attraverso l’adeguamento delle caratteristiche geometriche e funzionali dei corridoi Est-Ovest ferroviari e/o stradali;

- Circa gli obiettivi di qualità ed efficienza, riequilibrio modale ed accessibilità:
 - l’integrazione a sistema dei terminali portuali di livello nazionale e internazionale, per soddisfare la crescente domanda di traffico passeggeri e merci con particolare

- riferimento agli interventi per lo sviluppo dei servizi di cabotaggio Ro-Ro lungo le “autostrade del mare” ed alle interconnessioni col territorio;
- l’integrazione a sistema dei principali terminali aeroportuali, organicamente collegati ai terminali e agli hub nazionali e internazionali;
 - la promozione, per gli aeroporti di livello regionale, di sistemi aeroportuali regionali o di area vasta che tengano conto delle potenzialità di sviluppo del settore e all’interno dei quali ciascun aeroporto veda valorizzata una propria vocazione, favorendo le sinergie e le connesse economie di specializzazione che ne derivano;
- Per il riequilibrio modale e l’intermodalità:
- lo sviluppo del trasporto merci ferroviario e marittimo, sia convenzionale che combinato, in alternativa al “tutto strada”;
 - il potenziamento del sistema dei centri di interscambio secondo una gerarchia tecnico-funzionale dei centri stessi (interporti, centri intermodali e piattaforme logistiche) tenendo conto dei bacini di utenza potenziale e dell’efficienza delle reti che convergono su di essi;
- In relazione alla mobilità sostenibile ed alla riduzione degli impatti ambientali:
- lo sviluppo della mobilità sostenibile nelle aree locali a maggiore domanda (in particolare aree urbane) e tra le principali aree urbane delle singole regioni attraverso sistemi integrati di trasporto collettivo e sistemi di governo della mobilità sfruttando le possibili applicazioni derivanti dalle tecnologie dell’informazione, quali il controllo del traffico, la gestione delle reti e delle flotte, l’informazione agli utenti, il controllo del traffico aereo, il supporto alla logistica, ecc;
- Per il perseguimento della qualità ed efficienza:
- il miglioramento delle caratteristiche funzionali delle opere e del servizio all’utenza tramite interventi di innovazione tecnologica ed organizzativa, nella gestione delle infrastrutture e nella erogazione dei servizi.

Gli obiettivi, e le relative strategie, sono perseguiti nell’ambito del quadro strategico definito dal nuovo Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL), che ha individuato il “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 PGTL si è tradotto in uno strumento operativo più puntuale per identificare le scelte di intervento destinate al Mezzogiorno al fine dello sviluppo socioeconomico, che, sino all’adozione di detto strumento, possono 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 offre un quadro di tutte le risorse destinate allo sviluppo del settore. Lo Strumento fornisce il quadro di riferimento per le politiche regionali di trasporto legate allo sviluppo.

La scelta delle componenti invarianti viene 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.

Lo Strumento operativo ha contribuito 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 viene essere assicurato dalle Autorità italiane avvalendosi del Gruppo di Lavoro "Trasporti" costituito nell'ambito del Comitato di Sorveglianza del QCS (cfr. capitolo 6).

Sino all'adeguamento dei Piani Regionali di Trasporto, gli interventi sono concentrati esclusivamente sulle componenti "invarianti". La scelta degli interventi "invarianti" compiuta trova definitiva conferma nella loro coerenza con gli strumenti regionali di programmazione del settore adeguati.

A seguito dell'adozione dello Strumento Operativo il PON Trasporti può cofinanziare tutti gli interventi da esso previsti.

Analogamente, l'adozione dei Piani Regionali adeguati consente, nell'ambito dei singoli POR, il cofinanziamento di tutti gli interventi ad essi conformi.

La strategia per lo sviluppo della **società dell'informazione** nel Mezzogiorno, in coerenza con gli indirizzi strategici comunitari e nazionali, è centrata sulle seguenti aree prioritarie di intervento:

- *Sensibilizzazione di imprese, cittadini, associazioni e operatori pubblici sulle possibilità offerte dalle tecnologie informatiche e telematiche*, con particolare attenzione alla diffusione rapida all'interno della società delle capacità di uso del computer e dei nuovi strumenti telematici.
- *Ammodernamento della Pubblica Amministrazione*, con riferimento particolare a quella regionale e locale, con priorità ai servizi resi ai cittadini e alle imprese.
- *Utilizzo dell'information technology da parte delle PMI*, con priorità ai servizi ad alto valore aggiunto per l'industria.

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 2002* 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, ha adottato una propria Strategia le cui conseguenti linee di intervento devono trovare progressiva attuazione nei Programmi Operativi e nelle altre iniziative regionali e nazionali.

Lo spostamento di enfasi della strategia dalle infrastrutture agli usi delle tecnologie ha come conseguenza quello di riportare 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 nella prima fase di attuazione sono stati perseguiti 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.

Rispetto alla impostazione strategica definita in sede di stesura del QCS 2000-2006, nel periodo 2000-2003 sono intervenuti importanti elementi di innovazione del quadro complessivo di policy tanto a livello comunitario quanto a livello nazionale, quali l’adozione dell’iniziativa e del piano d’azione *eEurope 2005*, il perfezionamento e aggiornamento delle disposizioni comunitarie in materia di comunicazioni elettroniche⁵⁶, la miglior definizione delle potenzialità economiche in termini di sviluppo del settore ICT, nonché, infine, l’adozione di specifici indirizzi a livello nazionale di intervento per le aree sottoutilizzate.

A livello comunitario, per conseguire l’obiettivo strategico di sviluppare un’economia basata sulla conoscenza, è stato dato seguito all’iniziativa *eEurope 2002* con *eEurope 2005*. Gli obiettivi e le strategie di *eEurope 2005* sono riassumibili nei seguenti punti:

- dotare tutto il territorio europeo di un’infrastruttura a banda larga, già in gran parte disponibile, per i cittadini come per le imprese, a prezzi accessibili;
- sviluppare servizi e contenuti adeguati, per le amministrazioni pubbliche (*e-government*), per le attività imprenditoriali attraverso un ambiente elettronico dinamico (*e-business*), per i cittadini attraverso servizi telematici per la sanità (*e-health*) e l’apprendimento elettronico (*e-learning*).

Altro elemento di innovazione di rilievo, rispetto alla prima fase di attuazione dei fondi strutturali, è rappresentato, a livello nazionale, dagli indirizzi di policy formalizzati nelle *Linee guida per la Società dell’Informazione*⁵⁷ e nel *Piano di e-government*⁵⁸.

In considerazione della particolare valenza degli aspetti istituzionali dello sviluppo della Società dell’Informazione, e nello specifico dell’e-government, è stata elaborata la “*Visione Condivisa*”⁵⁹ che definisce il quadro di riferimento comune, sia tecnico che organizzativo, in grado di garantire una attuazione coerente e coordinata dei processi di e-government in tutto il

⁵⁶ Directive (2002/21/EC) on a Common Regulatory Framework for electronic communications networks and services.

Directive (2002/19/EC) on Access and Interconnection.

Directive (2002/20/EC) on Authorisation.

Directive (2002/22/EC) on Universal Service and Users rights.

Directive (2002/58/EC) on Data Protection and Privacy.

Directive (2002/77/EC) on Competition in the markets for electronic communications networks and services.

Regulation (EC) 2887/2000 for unbundled access to local loop.

⁵⁷ Linee Guida per la Società dell’Informazione approvate dal Comitato dei Ministri della società dell’informazione nel maggio 2002.

⁵⁸ Il Piano di e-government, impostato inizialmente nel giugno 2000, è stato via via precisato in diversi passaggi anche di concertazione con il sistema delle Autonomie Locali ed è stato definitivamente formalizzato con DPCM del 14 febbraio 2002

⁵⁹ Approvata dalla Conferenza Unificata Stato-Regioni, Città e Autonomie Locali luglio 2003 – www.innovazione.gov.it/ita/

territorio nazionale, salvaguardando l'autonomia decisionale e gestionale degli Enti locali. Infatti il rischio riconosciuto, in mancanza di regole, modelli e standard di riferimento condivisi e comuni, è quello della frammentazione delle reti, dei sistemi informativi e, in ultima istanza, dei servizi nuovi o innovati che da essi dipendono. Le indicazioni presenti nella Visione Condivisa, se pienamente applicate, garantiscono viceversa, che i progetti già avviati e tutte le nuove iniziative approntate convergano verso un sistema di servizi pubblici digitali coerente, interoperabile, sicuro e accessibile in più modi da tutti i cittadini.

Un altro passo importante per l'attuazione della strategia complessiva nazionale è costituito dalle risorse stanziate a favore di interventi nei settori dei servizi e delle infrastrutture per la società dell'informazione, per il triennio 2003-2005, dal CIPE.

Infine il *Piano per l'innovazione digitale nelle imprese*⁶⁰ rappresenta un ulteriore tassello nell'attuazione delle Linee guida per la SI.

Nel secondo periodo di attuazione del QCS, sulla base dell'evoluzione delle politiche e delle priorità europee e nazionali in materia di SI, in coerenza con in Piani Regionali per la SI, è necessaria una evoluzione dei processi di attuazione delle tre aree prioritarie di intervento nei seguenti termini:

- da “sensibilizzazione e alfabetizzazione” ad attuazione di strategie per e-learning, ICT Training, life-long learning (LLL) e sviluppo di servizi a supporto di tali processi;
- da “ammodernamento della PA “alla realizzazione di servizi di e-government tenendo conto di quanto stabilito nel Piano di e-government, nei Piani Regionali per la SI e nel documento “L'e-government nelle regioni e negli enti locali: II fase di attuazione”⁶¹;
- da “utilizzo dell'information technology da parte delle PMI” alla definizione di strategie di e-business, ovvero iniziative integrate per la definizione e realizzazione di nuovi servizi per le imprese, viste in chiave di filiera, distretto, catena di fornitura, ecc. per la formazione di skill ICT e manageriali adeguati, per la creazione di un “ambiente” favorevole all'innovazione (compresi i servizi pubblici alle imprese).

Per tutte le aree di intervento, essendo lo sviluppo di contenuti, servizi e applicazioni e l'installazione dell'infrastruttura di supporto, compiti che spettano prioritariamente al mercato, l'azione pubblica dovrà concentrarsi laddove essa può costituire un valore aggiunto e contribuire a generare un ambiente favorevole all'investimento privato.

In stretta sinergia con gli interventi a favore della ricerca, anche le iniziative di sviluppo della S.I. devono essere finalizzate a promuovere la cooperazione tra strutture di ricerca e sistema produttivo. Nel Gruppo di Lavoro “Ricerca, Società dell'Informazione, Innovazione”, anche in collegamento con le attività dei Gruppi di Lavoro “Sviluppo Locale e Internazionalizzazione” e “Risorse Umane” verranno effettuati periodici approfondimenti specifici su queste tematiche, al fine di orientare concretamente l'attuazione degli interventi di SI nei singoli Programmi Operativi e contribuire ad un efficace raccordo con le iniziative promosse a valere sulle risorse nazionali.

⁶⁰ Approvato dal Comitato dei Ministri della Società dell'Informazione a luglio 2003 - www.innovazione.gov.it/ita/

⁶¹ Documento approvato dalla Conferenza Unificata il 26 novembre 2003.

Le azioni per il raggiungimento di questi obiettivi sono state individuate 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 "Ricerca, Società dell'Informazione, Innovazione", è 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.

Nel seguito si riportano le strategie operative per i principali ambiti di intervento del QCS per la SI:

E-learning/ICT training/Life-long learning

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.

Alla luce dell'evoluzione del contesto e di eEurope 2005, è oggi possibile fornire indicazioni più articolate e pregnanti sul tema dell'istruzione e formazione nella SI, nella consapevolezza che lo skill shortage, specifico per le ICT, da criticità rilevante può trasformarsi in opportunità.

In mancanza ancora di un quadro di riferimento nazionale che metta a sistema e indirizzi strategicamente gli interventi per l'e-learning e per il life-long learning, quelli di ICT training e in generale le altre iniziative per la qualificazione delle risorse umane nella prospettiva dell'economia della conoscenza, un'attenzione specifica va prestata per garantire l'integrazione, la coerenza e l'efficacia alle azioni dei diversi PON e dei POR che intervengono su questi temi, in particolare tra gli interventi effettuati dai POR e quelli previsti dal PON Scuola.

La strategia del QCS, in coerenza con gli indirizzi di *eEurope 2002* e di *eEurope 2005*, è incentrata su seguenti tre ambiti di intervento:

- Formazione iniziale, continua e permanente – inclusa l'alfabetizzazione – nel settore delle ICT e delle relative applicazioni.
- Utilizzo delle ICT nei processi di apprendimento e a supporto delle attività di istruzione e formazione.
- Sostegno, attraverso lo sviluppo delle competenze professionali, all'introduzione delle ICT nelle organizzazioni (PA e imprese).

E-government

L'impiego esteso delle TIC, unitamente ai cambiamenti normativi in atto, possono contribuire in misura determinante a rendere più efficace ed efficiente l'azione delle Amministrazioni

pubbliche centrali e locali. In Italia, sulla base degli indirizzi di *eEurope 2002* e di *eEurope 2005* è stato approvato nel febbraio del 2002 ed aggiornato nel luglio 2003 il Piano nazionale di e-Government, che individua quattro ambiti di intervento prioritari:

- *l'attuazione di un modello di erogazione dei servizi pubblici fortemente orientato al cittadino-impresa e comprendente 80 servizi prioritari;*
- *il piano di e-government per la PA Centrale, con obiettivi trasversali e obiettivi specifici "di settore";*
- *il piano di e-government per la PA Locale;*
- *le infrastrutture informatiche e telematiche.*

Per quanto riguarda l'attuazione dell'e-government su scala nazionale è stata approvata in sede di Conferenza unificata Stato-Regioni-Città e Autonomie Locali nel luglio 2003, il documento cosiddetto "*Visione Condivisa*"⁶² che definisce i principali indirizzi sulle seguenti priorità:

- *l'interconnessione tra tutte le PA e tra queste e i cittadini e le imprese tramite il Sistema Pubblico di Connettività, SPC;*
- *gli strumenti di accesso e le modalità di erogazione dei servizi erogati sul canale telematico, inclusi i requisiti per garantire la sicurezza;*
- *le architetture che garantiscono l'interoperabilità dei servizi sul territorio nazionale, i sistemi federati e gli indirizzi per il riuso delle soluzioni;*
- *le strutture organizzative per l'attuazione dell'e-government.*

E-business

Il problema dell'adozione su larga scala delle ICT da parte delle imprese ed il loro efficace sfruttamento, non è circoscrivibile solo a questioni di investimento; tra gli ostacoli da superare per creare una maggiore disponibilità verso l'innovazione tecnologica vi sono quelli della conoscenza delle soluzioni applicative e delle loro ricadute positive nonché quelli della consapevolezza delle variabili organizzative che incidono sui processi aziendali. Pertanto la sfida dell'innovazione nei sistemi imprenditoriali del Mezzogiorno che le ICT devono contribuire a vincere riguarda i seguenti ambiti di intervento:

- *innovazione nei processi organizzativi e nei processi produttivi delle aziende;*
- *sostegno alla creazione ed al funzionamento di reti e sistemi di imprese;*
- *potenziamento e qualificazione del "portafoglio prodotti/servizi" delle imprese tradizionali.*

L'innovazione delle imprese utilizzatrici di ICT, va affiancata da politiche rivolte in modo specifico alle imprese produttrici delle stesse ICT e, soprattutto, dei servizi che su di esse si basano. Ciò è importante al fine di garantire un rapporto virtuoso tra domanda e offerta e far sì che si traduca in effetti benefici sullo sviluppo locale (e non in squilibri eccessivi di "bilancia tecnologica" con altre regioni e nazioni).

Le azioni, inoltre, potranno essere integrate con quelle definite nel "Piano per l'innovazione digitale delle imprese" approvato in luglio 2003.

⁶² "*E-government per un federalismo efficiente. Una visione condivisa, una realizzazione cooperativa*".

E-health

Con il termine e-health si comprendono due grandi ambiti applicativi delle nuove ICT. Il primo, prossimo a quello dell'e-government, riguarda la gestione ed erogazione dei servizi sanitari per il cittadino e il relativo back-office. Il secondo ambito riguarda invece l'utilizzo delle ICT nella pratica medica in senso stretto.

I sistemi sanitari delle Regioni del Mezzogiorno sono caratterizzati da punti di eccellenza e da aree di grande inefficienza e scarsa qualità dei servizi che incidono anche in maniera rilevante sui bilanci delle Amministrazioni regionali. Lo sviluppo dell'e-health costituisce quindi un'opportunità per i sistemi sanitari regionali. Gli interventi del QCS devono essere finalizzati a ottenere il miglioramento della qualità dei servizi, il contenimento dei costi e una relativa omogeneità di prestazioni per i cittadini in tutto il territorio nazionale.

In mancanza ancora di un quadro di riferimento nazionale che metta a sistema e indirizzi strategicamente gli interventi per l'e-health, un'attenzione particolare va prestata per garantire l'integrazione, la coerenza e l'efficacia alle azioni vengono poste in essere in questo settore.

Sviluppo della larga banda

Nella prima fase di attuazione del QCS sulla base degli orientamenti della CE, 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 deve cofinanziare reti di base né gli investimenti in infrastrutture di telefonia vocale mobile e fissa. Gli investimenti in infrastrutture e in reti di telecomunicazione possono 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 verificati dal Gruppo di Lavoro "Ricerca, Società dell'Informazione, Innovazione" e rispettino la legislazione comunitaria e nazionale in materia di concorrenza.

In base a tali orientamenti gli interventi di sviluppo delle infrastrutture di banda larga devono in ogni caso essere concepiti in un'ottica funzionale all'innescio di un meccanismo virtuoso di promozione di servizi pubblici on line e di sviluppo di infrastrutture in grado di sostenere la domanda di servizi, al fine di creare una dinamica in cui la crescita di un fattore induca la crescita dell'altro.

Le nuove "Linee guida sui criteri e le modalità di implementazione dei Fondi strutturali in materia di comunicazioni elettroniche – luglio 2003" della Commissione Europea consentono, per la seconda fase di attuazione, a particolari condizioni, di investire in infrastrutture banda larga per superare il digital divide.

Ferme restando le condizioni stabilite dalle suddette Linee Guida, da rispettare ai fini dell'ammissibilità al finanziamento comunitario di interventi nella banda larga, il tema richiede una attenzione particolare affinché:

- non si verifichino duplicazioni;
- non restino escluse dal beneficio parti significative del territorio;
- non vi siano incompatibilità o squilibri nelle scelte tecnologiche;
- non vi siano incoerenze nelle scelte e nelle modalità attuative, che riducano l'efficacia potenziale degli interventi;
- non si perdano opportunità di economie di scala o sinergie fra interventi.

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 e accompagnare trasversalmente i diversi processi di sviluppo.

Concretamente ciò significa:

- 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 dell'Unione Europea;
- rafforzare e diffondere l'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, in modo da orientare e concentrare, sentite anche le Regioni interessate, gli interventi sulla sicurezza e legalità su specifici fabbisogni territoriali in linea con le strategie dettate dall'Autorità Nazionale di Pubblica Sicurezza;
- dare significato unitario e riferimenti condivisi a tutte quelle forme di intervento, anche volontario, di ripristino della legalità, ivi comprese le attività finalizzate a prevenire le infiltrazioni mafiose nella gestione degli appalti pubblici 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. L'accesso e la competitività saranno favoriti dalla pratica delle relazioni internazionali e del partenariato interregionale e territoriale che le Regioni possono sviluppare. Gli strumenti del QCS debbono promuovere più favorevoli condizioni di attrattività per le imprese.

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 scelte che assicurino l’efficienza interna degli interventi e tendano a generare esternalità positive (sostenibilità ambientale), promuovano la riduzione degli impatti (riequilibrio modale nei trasporti), rispettino la capacità di carico dell’ambiente e del territorio in generale, garantiscano il necessario livello di interconnessione alle reti telematiche nazionali e globali e la partecipazione dei cittadini e delle imprese ai nuovi processi economici, politici, culturali che tramite di esse si sviluppano, 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, elevare la qualità dei servizi, aumentare l'utilizzo delle strutture trasportistiche esistenti, generare 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 su quello 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) prestando attenzione agli effetti sulla finanza pubblica.*
- *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 e della cooperazione economica, culturale e istituzionale transfrontaliera, transnazionale e interregionale.

Al fine di dare maggior forza alla strategia dell'Asse, anche altre risorse nazionali, centrali e regionali, in particolare quelle destinate all'attuazione degli Accordi di Programma Quadro in materia di trasporti, società dell'informazione e sicurezza e legalità, saranno orientate al raggiungimento degli obiettivi dell'Asse medesimo.

Agli obiettivi specifici dell'Asse sono associati gli indicatori di contesto presentati nella tabella inserita al termine della descrizione dell'Asse. Gli indicatori hanno la duplice funzione di fornire informazione - in relazione a specifici ambiti - utile (a) ad apprezzare l'evoluzione del contesto territoriale in cui il programma opera e (b) a giudicare gli effetti del programma congiuntamente ad altre analisi, considerando però che il legame tra le strategie messe in atto dal QCS e gli indicatori è spesso indiretto.

Tra i possibili indicatori rappresentativi delle condizioni di contesto rilevanti e 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.

In occasione della revisione di medio termine del QCS, il set di indicatori originariamente identificato è stato in parte aggiornato e ampliato per fornire una migliore descrizione del contesto di riferimento e della sua evoluzione. Ad un sottoinsieme degli indicatori, il cui collegamento con gli interventi di politica economica è più stretto (che possono quindi meglio assolvere la funzione prima citata) e per cui l'informazione disponibile lo ha consentito, sono associati anche valori obiettivo (target) alla conclusione del programma .

I valori obiettivo a fine periodo (target) sono in larga misura quelli definiti attraverso il confronto partenariale tra gli attori interessati nella fase iniziale della programmazione. I valori obiettivo definiti in quella fase hanno subito, nella fase di revisione, alcune modifiche tecniche – comunque rispettose della natura dei target già identificati - laddove l'indicatore ad oggi disponibile sia diverso (ad esempio nel numerario o nella fonte) rispetto a quello originariamente disponibile. Inoltre sono stati resi espliciti i valori obiettivo di alcuni altri indicatori per i quali tali obiettivi sono impliciti in decisioni condivise in relazione agli obiettivi generali e/o sono state indicate alcune tendenze obiettivo per altri indicatori.

Nella tavola, per ogni indicatore associato a ciascun settore di intervento e macroarea strategica, si forniscono informazioni relative all'anno di riferimento (per inizio periodo e per metà periodo) e ai valori dei dati disponibili per circoscrizione geografica. Per gli indicatori per cui è stato definito un valore obiettivo (o una tendenza), la tavola presenta anche i valori da raggiungere entro la conclusione del programma, sotto ipotesi di efficacia degli interventi più o meno intensa (ipotesi di esternalità basse o alte, conformemente alla terminologia utilizzata per la valutazione dell'impatto macroeconomico del programma).

Si segnala che gli indicatori VI.11 (Emissioni di CO2 da trasporto stradale in tonnellate per abitante) e VI.13 (Grado di diffusione di Internet nelle famiglie), definiti all'epoca dell'approvazione del QCS ma non ancora quantificati, sono stati costruiti e la batteria degli indicatori di quest'Asse è stata arricchita di sei nuovi indicatori: VI.1 bis (Furti e rapine meno gravi sul totale dei delitti in %), VI.4 bis (Minorenni denunciati sul totale dei denunciati), VI.5 bis (Percezione delle famiglie del rischio di criminalità nella zona in cui vivono), VI.6 bis (Tonnellate di merci in ingresso ed in uscita per ferrovia, per 100 abitanti) e VI.7 bis (Tonnellate di merci in ingresso ed in uscita su strada per abitante) e VI-10bis (Percentuale di lavoratori, scolari e studenti di 3 anni e più che utilizzano il treno abitualmente per recarsi a lavoro, asilo o scuola sul totale). L'indicatore VI.2 "Indice di criminalità organizzata" viene ora costruito, per migliore leggibilità, come un numero indice su base dell'anno 1995 e le categorie di reati presi in considerazione sono ponderate con le rispettive pene medie edittali, mentre nella precedente definizione era un indice non ponderato e espresso per 10.000 abitanti. Infine, l'indicatore VI.12 relativo alla "quota di comuni con anagrafe informatizzata" è stato modificato nella definizione, assai più significativa, di "percentuale di popolazione nei comuni con collegamento al sistema di accesso e interscambio anagrafico -SAIA".

Dove necessario, singole note agli indicatori forniscono ulteriori informazioni.

Le serie storiche complete degli indicatori - con dati disaggregati per circoscrizioni geografiche e singola regione dal 1995 - sono disponibili, assieme ad informazioni dettagliate in merito alle fonti utilizzate e alla metodologia di costruzione degli indicatori, sul sito web dell'Istituto nazionale di statistica (www.istat.it). La consultazione delle serie storiche è necessaria per comprendere l'effettiva evoluzione dei fenomeni che gli indicatori intendono cogliere, in quanto singoli anni possono fornire informazione parziale o esprimere valori non in linea con le tendenze prevalenti.

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, PGTL e SOM, SNIT, PRT, nonché strumenti di pianificazione territoriale e ambientale). In questo quadro va ricercato il coinvolgimento di operatori e capitali privati tramite operazioni di finanza di progetto.

In linea generale, nel rammentare che gli interventi puntuali sono oggetto di analisi all'interno dei singoli programmi, in coerenza con le strategie delineate alle diverse scale, si evidenziano le principali linee di intervento individuate per ciascun obiettivo strategico, con l'avvertenza che molte delle linee indicate incidono su più obiettivi:

accessibilità: sono 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;
- potenziare le linee trasversali, e completare le direttrici insulari;
- migliorare il livello di servizio attraverso rimozione dei colli di bottiglia, interventi tecnologici e rimozione delle acclività e tortuosità sulle linee attuali;
- adeguare i principali rami autostradali conformemente alle normative tecniche nazionali (presenza banchina laterale e/o terza corsia);
- ammodernare e/o integrare la viabilità ordinaria per migliorare il livello di sicurezza secondo quanto stabilito dal Piano Nazionale della Sicurezza Stradale e garantire una migliore accessibilità alla rete autostradale;
- potenziare e ammodernare le strutture aeroportuali con interventi *air-side* e *land-side*;
- realizzare e/o potenziare interconnessioni ferroviarie e/o stradali tra gli scali portuali ed aeroportuali ed i principali bacini urbani, per favorire l'accessibilità di persone e merci, anche per le aree insulari e più periferiche;
- migliorare le infrastrutture destinate alla sicurezza del volo.

riequilibrio modale: si dovrà sviluppare il trasporto merci e passeggeri alternativo a quello stradale concentrando gli interventi:

- per il settore portuale, che registra segnali di ripresa, sull'ammodernamento e potenziamento infrastrutturale (banchine, raccordi stradali o ferroviari, ecc.) per accogliere un volume di traffici (container) in continua crescita, anche in considerazione del progetto "autostrade del mare" e su interventi inerenti la sicurezza e la protezione, anche in riferimento al cabotaggio delle merci pericolose;
- nel sistema ferroviario, laddove possa rappresentare una valida alternativa alla rete stradale, parallelamente, si prevedranno interventi di omogeneizzazione ammodernamento e/o potenziamento.

intermodalità: l'obiettivo viene perseguito attraverso opportuni interventi di:

- potenziamento dei nodi (interporti, centri di interscambio strada-rotai) 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, utilizzando anche strumenti applicativi validi riconducibili ai programmi di sviluppo urbano (programmi innovativi in ambito urbano, Urban, Prusst, ecc.);
- 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.

qualità e efficienza: si tratta di privilegiare:

- l'adeguamento agli standard;
- i lavori di ammodernamento tecnologico delle reti stradali, ferroviarie, degli aeroporti e della navigazione per il volo per elevare gli standard di sicurezza;
- i sistemi di controllo del traffico stradale e marittimo per la prevenzione degli incidenti e la salvaguardia delle risorse marine;
- la razionalizzazione e ottimizzazione, per la logistica e intermodalità, del trasporto merci, anche pericolose, tramite Intelligence Transport Systems;
- l'ottimizzazione della funzionalità delle infrastrutture esistenti con l'adozione di tecnologie innovative, orientata anche ai fini sociali e di competitività del territorio;
- l'adozione di specifici programmi di comunicazione 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.

governo della mobilità sostenibile: le azioni saranno orientate:

- a sviluppare il trasporto collettivo (accessibile a tutti gli utenti, comprese le persone a mobilità ridotta) per i passeggeri nelle aree a maggiore domanda (aree urbane, collegamenti intercomunali e fra città ed hinterland) e tra le principali aree urbane delle singole regioni;
- al potenziamento delle infrastrutture - quali i principali nodi metropolitani ferroviari - per contenere la congestione ed i costi ad essa associati e per rendere più fluidi i traffici all'interno delle rispettive aree, evitando sovrapposizioni con quelli a lunga percorrenza;
- a migliorare i sistemi di controllo del traffico e di gestione delle reti e delle flotte;
- all'aumento di servizi collettivi di mobilità, ad una migliore sincronizzazione degli orari nei nodi di scambio tra modalità, ed al miglioramento dei sistemi di informazione agli utenti;
- a promuovere sistemi di supporto alla logistica nelle aree urbane per il trasporto e la distribuzione delle merci (incluse le piattaforme di scambio).

riduzione degli impatti ambientali: oltre agli effetti che si determineranno sia con il miglioramento complessivo di efficienza, sia col riequilibrio modale, le azioni devono rivolgersi verso:

- interventi di prevenzione in fase progettuale;
- mitigazione, ove necessario, 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, di valutazioni di impatto sull'ambiente e sul paesaggio.

Società dell'informazione

La ridefinizione della pianificazione strategica comunitaria e nazionale e la conclusione del processo di definizione delle Strategie Regionali, da parte di tutte le Regioni costituiscono condizione di piena attuazione delle misure e delle azioni previste e, al tempo stesso, quadro di riferimento per l'aggiornamento delle linee di intervento di seguito declinate.

I. E-learning/ICT training/Life-long learning

Gli interventi riguardano i seguenti cinque ambiti distinti di azione:

1. La formazione specifica sull'ICT, la formazione permanente e la formazione a distanza che fanno uso dell'ICT. Le offerte formative e, più in generale, i relativi servizi per l'istruzione e la formazione, sono trasversali ai vari settori e quindi ai vari PO. Questo ambito di azione è cofinanziato dal FSE.
2. Formazione di docenti. La formazione dei docenti sulle ICT e sul loro utilizzo nella didattica è strategico per lo sviluppo della SI. Gli interventi formativi saranno articolati su diversi livelli e tematiche: i) prima alfabetizzazione, ii) formazione specifica per la gestione delle reti, iii) utilizzazioni delle ICT nella didattica (tecnologie didattiche). Questo ambito di azione è cofinanziato dal FSE.
3. Alfabetizzazione dei giovani e degli adulti occupati e disoccupati. Le scuole e le università potranno, attraverso interventi di formazione iniziale e permanente, contribuire all'alfabetizzazione di larghe fasce della popolazione. Questo ambito di azione è cofinanziato dal FSE.
4. Cablaggio delle sedi scolastiche, creazione di reti e postazioni tecnologiche, laboratori e sistemi multimediali per la didattica, sistemi informativi integrati per la gestione delle attività scolastiche, reti tra scuole per la condivisione delle risorse didattiche. Questi interventi permetteranno sia la formazione di base sulle ICT degli studenti, sia il miglioramento della qualità e dell'efficacia della didattica nelle scuole pubbliche. Questo ambito di azione è cofinanziato dal FESR.
5. Iniziative formative "a contenuto ICT" per il mondo delle imprese. Le tipologie di interventi che potranno essere attivati sono le seguenti:
 - Alfabetizzazione informatica, conoscenza di applicativi specifici, ecc..;
 - Acquisizione di conoscenze e competenze sulle problematiche e sull'impatto dell'innovazione digitale nelle imprese e sulle relative opportunità di sviluppo economico e produttivo;
 - la conoscenza e promozione dei benefici dei nuovi servizi di e-government rivolti al settore imprenditoriale.

Questo ambito di azione è cofinanziato dal FSE.

II. E-government

Il tema dell' e-government è sicuramente giunto in Italia ad uno stadio avanzato di maturazione, anche grazie dall'esperienza attuativa maturata in questi ultimi anni.

L'attuazione del piano nazionale di e-government mostra, infatti, l'importanza di alcuni fattori chiave per realizzare i processi di innovazione nel campo della SI:

- *presenza di indirizzi operativi-tecnici;*
- *l'apprendimento tramite il "far le cose" (learning by doing);*
- *procedure e attività di concertazione funzionali al raggiungimento di una attuazione cooperativa tra i livelli istituzionali coinvolti.*

Alla luce del nuovo contesto, le iniziative per l'ammodernamento della Pubblica Amministrazione nel Mezzogiorno dovranno procedere in modo coerente, funzionale e complementare agli obiettivi e alle logiche architettrali definite per l'attuazione dell'e-government a livello nazionale, in particolare, nella "Visione Condivisa" approvata dalla Conferenza Unificata in luglio 2003 e tenendo conto di quanto definito nel documento "L'e-government nelle regioni e negli enti locali: II fase di attuazione" approvato dalla Conferenza Unificata a novembre 2003. Tale documento prevede le seguenti cinque linee di azione:

- *Lo sviluppo dei servizi infrastrutturali locali (Sistema Pubblico di Connettività), che ha come obiettivo quello di conseguire, in tutti i territori regionali, la disponibilità di servizi infrastrutturali adeguati;*
- *Diffusione territoriale dei servizi per cittadini ed imprese, quali ad esempio i servizi culturali, anche attraverso la valorizzazione ed il riuso delle soluzioni;*
- *L'inclusione dei comuni piccoli nell'attuazione dell' e-government che ha per finalità quella di favorire la cooperazione e l'associazione tra piccoli comuni;*
- *Avvio di progetti per lo sviluppo della cittadinanza digitale (e-democracy) finalizzati a promuovere la partecipazione dei cittadini alla vita delle amministrazioni pubbliche ed alle loro decisioni;*
- *Promozione dell'utilizzo dei nuovi servizi presso cittadini e imprese, con l'obiettivo di spostare fasce consistenti di utenza dalla fruizione tradizionale dei servizi alla fruizione dei servizi telematici mediante le nuove modalità di erogazione.*

L'obiettivo è arrivare alla massima copertura territoriale e di popolazione con l'erogazione in rete di tutti i servizi prioritari, anche promuovendo il trasferimento ed il riuso di soluzioni e servizi già disponibili.

In questo contesto assume particolare rilevanza la problematica relativa ai problemi di accessibilità ai servizi e, quindi di inclusione, delle fasce più deboli della popolazione (es. disabili, anziani) da affrontare attraverso adeguate soluzioni tecnologiche (es. applicazione delle linee guida WAI nella realizzazione dei servizi) finalizzate ad una migliore "user-friendliness".

III. E-business

Il termine e-business oggi ha un significato ben più articolato e pregnante di quanto non ne avessero i neologismi relativi all'impatto della SI sulle attività produttive nella cosiddetta "new economy". I primi anni del 2000 sono stati caratterizzati da un ridimensionamento delle aspettative e soprattutto dalla acquisizione della consapevolezza che la complessità sistemica dell'innovazione non possa essere elusa con soluzioni miracolose solo perché basate su

Internet. Da qui la necessità di analizzare e poi affrontare opportunamente i processi delle aziende e le interazioni tra di esse, a monte e a valle del processo produttivo, i servizi che offre la realtà territoriale in cui vanno a collocarsi, i mercati di sbocco, ecc.

Gli interventi riguardano i seguenti ambiti distinti di azione:

- Azioni specifiche dedicate alle PMI, e riguardanti gli investimenti in innovazione digitale delle singole imprese per l'innovazione dei sistemi organizzativi, dei processi produttivi, dei prodotti/servizi e delle relazioni con i mercati;
- Azioni per le iniziative di filiera o per i raggruppamenti di imprese a livello settoriale e/o territoriale sostenendo la produzione di servizi nel campo della logistica, della gestione delle catene di sub-fornitura e dei rapporti con il mercato, della gestione delle infrastrutture e del territorio, della salute, dell'ambiente, della sicurezza, della formazione, della mobilità;
- Azioni a favore delle aziende produttrici di ICT e servizi collegati compreso il sostegno alla nuova imprenditorialità in questo campo, garantendo l'opportuno coordinamento con il PON Ricerca ed il PON Sviluppo Imprenditoriale Locale.

IV. E-health

Lo sviluppo dell'e-health costituisce la frontiera attuale dell'evoluzione dei sistemi sanitari. Questo è un campo nel quale, ancora una volta, le nuove ICT possono dare un contributo prezioso per ottenere al tempo stesso un miglioramento della qualità dei servizi, il contenimento dei costi e una relativa omogeneità di prestazioni per i cittadini in tutto il territorio nazionale.

Le tipologie di interventi da realizzare riguardano i seguenti ambiti distinti di azione:

- *Gestione ed erogazione dei servizi sanitari per il cittadino e il relativo back-office*: ricerca e prenotazione delle prestazioni, pagamenti dei servizi, gestione della cartelle cliniche, reti informative per i medici di base, ecc.
- *Servizi medici in senso stretto*: diagnostica, consulto e sorveglianza a distanza, trasmissione di immagini, operazione in remoto di strumentazione, e così via. In questo secondo ambito, la disponibilità di sistemi di comunicazione a banda larga risulta essere indispensabile.

V. Lo sviluppo della banda larga

A livello nazionale è stato approvato dal CIPE il Programma per lo sviluppo della banda larga nel Mezzogiorno finalizzato alla rimozione degli ostacoli che impediscono l'affermarsi di condizioni di mercato favorevoli, abbassando il costo dell'investimento richiesto ad operatori privati di servizi avanzati di telecomunicazione.

Il ruolo delle Regioni e la conoscenza delle politiche di sviluppo che esse attuano, incidendo in vario modo sulle diverse aree del territorio, diventa quindi fondamentale. Per questo, vanno garantiti e rafforzati opportuni meccanismi di confronto e coordinamento tra di esse e gli altri attori che intervengono per lo sviluppo della banda larga con risorse pubbliche. A tale proposito è opportuno e necessario assicurare il coordinamento tra le iniziative regionali e

locali e le iniziative nazionali, sia relative alla realizzazione di infrastrutture, sia relative alla realizzazione di servizi che utilizzano tali infrastrutture .

Gli interventi riguardano i seguenti ambiti di azione:

- investimenti per la realizzazione di infrastrutture e servizi di connettività a banda larga, secondo i nuovi criteri indicati dalla Commissione Europea nel luglio 2003, finalizzati a contrastare il digital divide e a sostenere progetti di sviluppo delle aree marginali e rurali;
- realizzazione e potenziamento di servizi online sia infrastrutturali (cioè di supporto e abilitanti all'erogazione di servizi finali, in particolare nel campo dell'e-government), sia indirizzati ad utenti finali, che facciano ricorso o beneficino della banda larga, nonché azioni di stimolo e aggregazione della domanda di servizi a banda larga;
- iniziative di sensibilizzazione rivolte agli enti locali e agli altri attori del partenariato e iniziative di collaborazione e scambio su base inter-regionale, anche con le regioni ob.2, nell'ottica di programmare adeguatamente e ottimizzare le iniziative rivolte allo sviluppo della banda larga sul territorio.

VI. Assistenza Tecnica

Appare indispensabile garantire un processo di accompagnamento delle Regioni per il periodo di programmazione restante sugli interventi relativi alla SI, alla luce della complessità di attuazione delle strategie per la Società dell'informazione e delle opportunità che possono derivare da iniziative che sostengano la collaborazione e lo scambio tra gli attori impegnati nei diversi contesti territoriali.

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, anche con riguardo all'accesso non regolare nell'Unione Europea;
- 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;
- allo sviluppo del tema della sicurezza nel contesto dei progetti integrati e all'approfondimento dell'analisi dei progetti pilota e del loro contenuto d'innovazione (diffusione della cultura della legalità, creazione di nuova occupazione, interventi sull'ambiente) in zone con un'importante problematica legata alla criminalità organizzata.

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 soprattutto tramite le reti esistenti;
- supporto alle istituzioni regionali e locali e agli operatori locali per la predisposizione e attuazione di programmi, progetti e iniziative che accrescano le relazioni e gli scambi con l'estero anche per il rafforzamento del raccordo con le attività di cooperazione e per massimizzare le ricadute sul territorio degli accordi di cooperazione commerciale e interindustriale siglati nei diversi settori;
- azioni di sistema e formative nonché di affiancamento consulenziale e di trasferimento di competenze tecniche e organizzative per il rafforzamento dei soggetti istituzionali deputati all'attuazione delle strategie regionali di internazionalizzazione.

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.

Sul rispetto dei criteri sopra citati da parte dei Programmi Operativi e sul collegamento tra interventi per l'internazionalizzazione e sviluppo economico-produttivo le Autorità di Gestione riferiranno al Gruppo di Lavoro "Sviluppo Locale e Internazionalizzazione".

Criteri e indirizzi per l'attuazione

Trasporti

I criteri di ripartizione degli interventi tra programmi nazionali e programmi regionali devono basarsi sulle specifiche caratteristiche delle componenti dell'Asse 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 trovano collocazione sia nel PON che nei POR.
- *globale-globale*. Si tratta di quegli interventi, riconducibili alla rete SNIT, aventi valenza prioritaria per il territorio del Mezzogiorno nel suo complesso, e in particolare per la realizzazione dei TEN. Tali interventi troveranno prevalente collocazione nel PON.

In considerazione del fatto che ogni intervento "globale" ha sempre anche un'efficacia ed un utilizzo "locale", le Regioni, qualora si rilevi un particolare interesse per lo sviluppo del territorio, possono contribuire alla realizzazione degli interventi di livello "globale" previa istruttoria, in partenariato con le Autorità di Gestione coinvolte, a livello di QCS, e parere

conforme del Gruppo di Lavoro “Trasporti”.

Ferma restando la necessità di una metodologia di valutazione ex-ante dei progetti, la selezione e realizzazione degli interventi dovranno seguire alcuni indirizzi comuni:

- la selezione degli interventi dovrà avvenire attraverso un approccio di sistema orientato a rendere completamente funzionali gli interventi alle finalità di un trasporto sostenibile ed in grado di influire in modo deciso sul riequilibrio modale;
- concentrazione su di un numero circoscritto di interventi prioritari, selezionati in prevalenza fra quelli che maggiormente concorrono a configurare un sistema di trasporto integrato e che contribuiscano significativamente al completamento di interventi prioritari, con particolare attenzione al potenziamento dei TEN (reti transeuropee) e delle reti SNIT;
- valutazione dell’opportunità, in caso di interventi su infrastrutture particolarmente strategiche che necessitino, per la loro natura, di lunghi tempi di realizzazione, del loro inserimento in più periodi di programmazione, previo esame delle soluzioni progettuali, delle priorità realizzative più efficaci e della identificazione e messa in atto di tutte le possibili modalità di accelerazione;
- selezione degli interventi secondo criteri basati: sulla sostenibilità finanziaria (costruzione ed esercizio), che stimolino la possibilità di partecipazione di operatori e capitali privati; la complementarità ed integrazione 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 sicurezza e di sostenibilità ambientale di lungo periodo; lo specifico contributo alla minimizzazione degli impatti sulle aree naturali e paesaggistiche di pregio;
- attribuzione di priorità: agli interventi che, rispetto all’impegno finanziario, possono avere maggiore efficacia per completare le reti o le aste, potenziare le prestazioni a parità di infrastruttura ed aumentare le interconnessioni fra nodi e archi ed in base delle previsioni della domanda, dei servizi di trasporto e dei flussi di traffico, nonché degli impatti su sicurezza, sviluppo socio-economico, ambiente e territorio;
- individuazione di procedure atte ad assicurare maggiore efficienza e celerità nella fase di avvio e realizzazione delle opere; per il settore ferroviario si deve particolarmente puntare ad un miglioramento della capacità progettuale, anche in considerazione dei tempi progettazione/realizzazione normalmente necessari in tale settore;
- impulso all’introduzione di nuove tecnologie nel settore anche indicando l’innovazione quale requisito già in fase di gara.

Le modalità di selezione dei progetti da proporre a cofinanziamento devono ispirarsi a un criterio di concentrazione che privilegi gli interventi più significativi per l’attuazione della strategia e compatibili con le risorse disponibili, orientando le risorse dei prossimi anni sugli interventi maggiormente in grado di contribuire agli obiettivi specifici e garantire un approccio di sistema. E’ in ogni caso necessario che i meccanismi prescelti non determinino un sistema di vincoli tale da porsi come un freno all’attuazione.

Dovrà procedersi ad una verifica periodica, al livello del QCS, con l’ausilio del Gruppo di Lavoro “Trasporti”, dell’efficacia delle azioni avviate in funzione degli obiettivi della programmazione al fine di evidenziare eventuali criticità e i conseguenti aggiustamenti della strategia attuativa.

L’esigenza di assicurare omogeneità negli standard qualitativi e di conseguire economie di scala nella realizzazione degli interventi aventi in particolare riferimento sovraregionale, è

alla base dell'affidamento al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti di un Programma Operativo Nazionale, le cui priorità di azione sono collegate con le scelte programmatiche delle Regioni.

L'integrazione tra PON Trasporti e dei POR regionali e il necessario coordinamento, nel quadro del nuovo assetto istituzionale conseguente alla recente riforma del Titolo V della Costituzione, sono assicurati anche avvalendosi del Gruppo di Lavoro "Trasporti" (cfr. capitolo 6).

In considerazione delle difficoltà che tuttora permangono sul fronte del raccordo fra i vari soggetti responsabili della programmazione e attuazione degli interventi nel settore, e del rilievo che tali problematiche assumono ai fini dell'effettivo conseguimento di taluni obiettivi strategici, il Gruppo di Lavoro "Trasporti" ha anche il compito di sottoporre al Comitato di Sorveglianza del QCS approfondimenti specifici sul sistema di relazioni sia a livello nazionale sia regionale, fra Amministrazioni Centrali, Aziende ed Enti attuatori e Regioni. Tali approfondimenti sono finalizzati al rafforzamento complessivo del partenariato istituzionale e, nello specifico, alla individuazione delle modalità operative più adeguate alla realizzazione di interventi di collegamento tra strutture puntuali e reti, con particolare riferimento ai nodi urbani plurimodali, anche in collegamento e sinergia con le azioni previste dall'Asse V "Città".

Dovrebbe inoltre essere ricercata una migliore integrazione, per le attività di interesse comune, con le azioni previste nei settori Sicurezza e Ricerca.

Vista l'esperienza positiva del Gruppo di Lavoro "Trasporti" del QCS, sarebbe auspicabile che venisse costituita analoga sede di confronto anche a livello regionale, finalizzata al POR.

Società dell'informazione:

La prima fase di attuazione è sostanzialmente incentrata, per i POR, sulla definizione e adozione delle Strategie Regionali per la Società dell'Informazione. Nel frattempo l'intervento del FESR è stato rivolto al soddisfacimento della domanda di nuovi servizi sicuramente utili quali, ad esempio, la promozione all'acquisto dei prodotti locali e l'animazione settoriale e/o territoriale.

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 l'attuazione delle linee di intervento come precedentemente delineate, gli interventi della seconda fase di attuazione saranno finalizzati alla realizzazione delle Strategie per la SI ai vari livelli, approvate o adeguate al progressivo evolversi delle nuove opportunità offerte dagli indirizzi più recenti. Il processo di evoluzione delle Strategie sarà accompagnato, anche a livello partenariale, a tal fine valorizzando e rafforzando le esperienze e le prassi esistenti, anche attraverso la definizione e applicazione di un modello comune di valutazione strategica dell'impatto delle Strategie Regionali per la SI sullo sviluppo socio-economico regionale.

Per ciascun POR sarà individuato un referente per il coordinamento dell'attuazione della Strategia Regionale della SI al fine di assicurare una gestione coerente e unitaria di tali

interventi, che opererà in stretta concertazione con la Commissione Permanente per l'innovazione e le tecnologie, istituita dal Protocollo d'intesa siglato dal Ministro per le Innovazioni e le Tecnologie ed i Presidenti delle Regioni nel 2002, e tenendo conto anche dell'impatto regionale delle azioni previste nei programmi delle Amministrazioni centrali.

Ciò premesso è necessario che le linee di intervento siano scelte basandosi sui seguenti criteri:

1. Gli investimenti relativi alla banda larga:
 - 1.1 devono essere effettuati tenendo conto di quanto prescritto nelle nuove *“Linee guida sui criteri e le modalità di implementazione dei Fondi strutturali in materia di comunicazioni elettroniche – luglio 2003”* della Commissione Europea;
 - 1.2 richiedono una chiara divisione dei compiti di gestione dei servizi infrastrutturali tra gli attori coinvolti (a partire dalla Regione e dagli Enti Locali, anche in forma associata), al fine di garantire la sostenibilità dei nuovi sistemi e nella prospettiva di aggregare tramite le reti regionali la domanda di banda larga collegata a servizi pubblici avanzati.
2. E' necessario individuare modalità adeguate di integrazione e raccordo tra programmazione comunitaria, nazionale e regionale, tenuto conto della molteplicità di iniziative previste dalle linee d'azione nazionali (risorse Cipe, II fase di attuazione e-government..) e dalle Strategie regionali.
3. L'utilizzo di indicatori regionali e di appropriati sistemi di valutazione (in particolare per quanto riguarda la domanda nel settore del TIC) che riflettano l'azione compiuta in materia di sviluppo regionale, deve essere incoraggiato. Si auspica l'utilizzo, per quanto possibile, degli indicatori previsti per "e-Europe 2005" adeguati al contesto regionale.

Nel secondo periodo di programmazione le azioni dovranno essere finalizzate a verificare e garantire che l'esecuzione dei piani sia coerente con le priorità stabilite. A tal fine deve essere avviato un processo "d'accompagnamento" delle Regioni al fine di garantire:

- *la coerenza delle strategie regionali con le evoluzioni di policy* sia a livello nazionale che a livello comunitario, garantendo sinergie adeguate tra gli interventi (iniziative nazionali, PON Ricerca e Scuola);
- *la promozione di un approccio comune* a tutte le regioni per garantire l'interoperabilità dei sistemi attraverso l'adozione di *standard comuni* che possano facilitare l'aggregazione della domanda di servizi a banda larga;
- la realizzazione di azioni che consentano *un reale ravvicinamento e standardizzazione degli indicatori SI a livello regionale*, che permetterebbe di operare un'azione reale di monitoraggio sulle realizzazioni e sugli impatti;
- *la definizione di azioni comuni per la costituzione di reti* di cooperazione tra Regioni nella fase di definizione degli interventi e in quella successiva di realizzazione per l'identificazione e lo scambio di buone pratiche e di esperienze innovative nei settori prioritari d'intervento (e-government, e-learning, ecc.).

Il Comitato di Sorveglianza del QCS, con il supporto del Gruppo di Lavoro “Ricerca, Società dell'Informazione, Innovazione”, dovrà essere regolarmente informato dell'evoluzione dei Piani e degli interventi in materia di SI.

Sicurezza

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;
- il ruolo e la funzione dell'esperto trasversale in sicurezza, originariamente previsto in alcuni POR, possono essere assorbiti, ove la Regione lo ritenesse opportuno, dall'incarico del coordinamento e del raccordo con il Prefetto coordinatore e con l'Autorità di Gestione del PON Sicurezza, istituito nell'ambito degli Accordi di Programma Quadro.

Internazionalizzazione

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 programmatico 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, attraverso il rafforzamento della capacità di programmazione delle Regioni, in una logica unitaria, di tutte le azioni che concorrono ad accrescere il livello di internazionalizzazione delle imprese e delle istituzioni. A tale riguardo, viene indicata come utile, per la sistematizzazione e la visibilità delle politiche regionali di internazionalizzazione, l'adozione da parte delle Regioni di un documento di programmazione ad hoc, sul modello del Programma regionale per l'internazionalizzazione – PRINT che è stato messo a punto dal Progetto di assistenza tecnica del Ministero degli Affari Esteri e del Ministero delle Attività Produttive, che contribuisca alla definizione di una precisa strategia regionale per l'internazionalizzazione.

Alle misure FSE incluse in questo Asse si applicano anche le indicazioni relative alle priorità trasversali al FSE, nonché i criteri per l'attuazione specificamente volti a sostenere l'attuazione del principio di integrazione, individuati nel paragrafo 3.4 – Asse III del QCS.

Tavola Riepilogativa - Indicatori di contesto chiave - Asse VI (*)

<i>Settore</i>	<i>ID</i>	<i>Indicatore</i>	<i>Macro-area strategica</i>	<i>Anno di riferimento</i>	<i>Valore Italia</i>	<i>Valore centro-nord</i>	<i>Valore Mezzogiorno</i>	<i>Valore Obl e phasing out</i>	<i>Ip. Bassa</i>	<i>Ip. Alta</i>	<i>Disaggr. Genere</i>
<i>Sicurezza</i>	VI-1	Indice di criminalità diffusa (Furti e rapine meno gravi su 1000 abitanti)	Sicurezza	1999	26,3	30,0	19,7	20,1	16,0	14,0	no
				2002	23,5	26,3	18,3	18,6			
<i>Sicurezza</i>	VI-1 bis	Indice di criminalità diffusa (Furti e rapine meno gravi sul totale dei delitti %)	Sicurezza	1999	63,8	66,8	57,0	57,2			no
				2002	60,1	61,6	56,6	57,0			
<i>Sicurezza</i>	VI-2	Indice di criminalità organizzata (Specifici reati (1), ponderati con le rispettive pene edittali, per 10,000 abitanti: numero indice base 1995)	Sicurezza	1999	106,1	119,5	96,4	95,4			no
				2002	102,8	113,0	94,8	94,7			
<i>Sicurezza</i>	VI-3	Indice di criminalità violenta (Stragi, omicidi volontari, violenze, rapine gravi, sequestri, attentati, ecc. per 10.000 abitanti)	Sicurezza	1999	13,2	12,0	15,4	15,8	14,0	12,0	no
				2002	13,1	11,6	16,3	16,8			
<i>Sicurezza</i>	VI-4	Minorenni denunciati per reati escluso il furto su totale minorenni denunciati	Sicurezza	1999	61,3	58,6	67,0	67,2	60,0	55,0	no
				2002	62,3	57,6	72,4	72,9			
<i>Sicurezza</i>	VI-4 bis	Indice di criminalità minorile (Minorenni denunciati sul totale dei denunciati)	Sicurezza	1999	2,8	3,1	2,2	2,2			no
				2002	2,5	2,6	2,3	2,3			
<i>Sicurezza</i>	VI-4 ter	Percezione delle famiglie del rischio di criminalità nella zona in cui vivono	Sicurezza	1999	32,5	32,6	32,4	33,7			
				2002	29,2	30,1	27,4	28,5			
<i>Trasporti</i>	VI-5	Tonnellate di merci in ingresso ed in uscita per ferrovia, per 100 abitanti (% sul totale delle modalità) (2)	Riequilibrio modale	1998	2,30	2,40	1,88	1,98	2,68	2,83	no
<i>Trasporti</i>	VI-5bis	Tonnellate di merci in ingresso ed in uscita per ferrovia, per 100 abitanti	Incremento del traffico	1998	52,4	69,9	21,8	22,2			no

<i>Trasporti</i>	VI-6	Tonnellate di merci in ingresso ed in uscita su strada, per 100 abitanti (% sul totale delle modalità) (2)	Riequilibrio modale	1998	92,5	95,0	81,9	80,3	80,27	79,95	no
<i>Trasporti</i>	VI-6 bis	Tonnellate di merci in ingresso ed in uscita su strada per abitante	Riequilibrio modale	1999	18,5	24,2	8,5	8,0			no
				2001	19,7	25,7	9,0	8,1			
<i>Trasporti</i>	VI-7	Tonnellate di merci imbarcate e sbarcate in navigazione di cabotaggio, per 100 abitanti (% sul totale delle modalità)(2)	Riequilibrio modale	1998	5,2	2,6	16,2	17,8	17,06	17,22	no
<i>Trasporti</i>	VI-7 bis	Tonnellate di merci imbarcate e sbarcate in navigazione di cabotaggio, per 100 abitanti	Incremento del traffico	1999	114,8	68,5	186,6	196,1			no
				2001	99,1	60,9	150,7	158,1			
<i>Trasporti</i>	VI-8	Passeggeri sbarcati ed imbarcati via aerea per 100 abitanti	Incremento del traffico	1999	138,6	174,3	74,3	78,8	120,0	140,0	no
				2001	152,7	188,8	88,3	94,1			
<i>Trasporti</i>	VI-9	Grado di soddisfazione dell'utenza per i servizi di trasporto ferroviario (media delle varie modalità)	Innalzamento della qualità dell'esercizio	1999	50,8	52,0	47,5	47,1	50,0	60,0	no
				2002	53,0	55,4	46,8	46,4			
<i>Trasporti</i>	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	1999	29,7	33,4	23,0	23,2	30,0	33,0	no
				2002	28,7	31,8	23,0	23,3			
<i>Trasporti</i>	VI-10bis	Frequenza di utilizzazione dei treni (Percentuale di lavoratori, scolari e studenti di 3 anni e più che utilizzano il treno abitualmente per recarsi a lavoro, asilo o scuola sul totale)	Innalzamento della qualità dell'esercizio	1999	4,8	5,1	4,3	4,6			
				2002	4,4	4,7	3,7	3,9			
<i>Trasporti</i>	VI-11	Emissioni di CO2 da trasporto stradale (tonnellate per abitante) (3) Trasporti		1999	1,95	2,00	1,87	1,82			no
				2001	1,90	1,90	1,88	1,88			

<i>Soc. Informazione</i>	VI-12	Popolazione residente in comuni con anagrafe collegata al SAIA sul totale della popolazione regionale (%)	Telecomunicazioni	1999	9,2	11,4	5,3	5,5	no
				2001 (4)	39,2	47,9	23,6	23,7	
<i>Soc. Informazione</i>	VI-13	Grado di diffusione di Internet: % famiglie che dichiarano di possedere l'accesso a Internet	Società dell'informazione	1999	7,6	9,0	4,9	4,9	aumento al 40%
				2002	30,4	33,5	24,0	23,7	no
<i>Soc. Informazione</i>	VI-14	Utilizzo di internet nelle imprese	Società dell'informazione						no
		(5)							
<i>Soc. Informazione</i>	VI-15	Grado di utilizzo dell'E-commerce	Società dell'informazione						no
		(5)							

(*) Gli indicatori sono disponibili anche per tutte le regioni italiane (livello di disaggregazione NUTS2) e consultabili in serie storica sul sito dell'ISTAT (www.istat.it).

(1) I reati considerati sono: omicidi per mafia, camorra o 'ndrangheta, attentati dinamitardi o incendiari, incendi dolosi, furti di merci su veicoli commerciali e rapine gravi

(2) Indicatore non aggiornato per mancanza di dati regionali sul trasporto ferroviario.

(3) Valori obiettivo per la riduzione del complesso delle emissioni di gas serra sono definiti dal Piano Nazionale di Riduzione delle Emissioni per l'Italia nel suo complesso.

(4) Si considera la popolazione al 31/12/2000

(5) L'indicatore, in corso di costruzione, potrebbe essere modificato nella definizione specifica sulla base della natura dell'informazione disponibile dalle indagini sull'ICT effettivamente significative a livello regionale.

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, Igp, e prodotti di qualità riconosciuti a livello nazionale - 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 anche attraverso: i) un sistema di aggregazione e commercializzazione dell'offerta che favorisca una crescente e durevole partecipazione del settore primario alla fase di trasformazione e commercializzazione dei prodotti, ii) uno stimolo all'adozione dell'innovazione tecnologica in stretto collegamento con l'impulso al sistema della ricerca; iii) un 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 di qualità, riconosciuti a livello nazionale e comunitario (prodotti IGP, DOP, DOC ecc);
- 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 vivibilità economica e della qualità della vita per la popolazione residente.

Per entrambi i tipi di aree, sia per quelle maggiormente dinamiche che per quelle caratterizzate da difficoltà del processo di sviluppo, la prima fase della programmazione ha messo in evidenza, in alcuni casi, la necessità di perseguire modalità di intervento meno frammentate e nel contempo di adottare un metodo di intervento più unitario, non solo nella programmazione, ma anche nella gestione delle diverse misure.

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 realizzazione di sistemi di qualità riconosciuti per la valorizzazione e il potenziamento delle produzioni, l'organizzazione dell'offerta e il rafforzamento delle funzioni commerciali anche attraverso la promozione di rapporti di integrazione, sia a livello orizzontale tra gli agricoltori, sia a livello verticale tra i vari partner della filiera che conduce al mercato;

- 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 sovragregionale, 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 del settore primario e l'integrazione all'interno delle filiere, in modo da intercettare quota del valore aggiunto che matura dalla produzione al consumo.

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. Particolare attenzione andrà rivolta ai temi introdotti dal regolamento (CE) n. 1783/2003 che modifica il Regolamento (CE) n. 1257/1999, riguardanti il rafforzamento della qualità dei prodotti e della sicurezza alimentare.

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.

Il rafforzamento della capacità competitiva della filiera potrà essere ricercata altresì attraverso un forte raccordo e coordinamento tra le varie forme d'intervento, nazionale e regionale (POR), in particolare da riscontrare nell'attuazione del programma MiPAF relativo ai contratti di filiera agroalimentare finanziato con il Fondo Aree Sottoutilizzate (Delibera CIPE n.16 del 9.05.2003). A tal fine occorre realizzare opportune forme di coordinamento con tutti quegli interventi previsti nei POR, sia in termini di sinergie a livello territoriale, sia in termini di limitazioni settoriali, criteri e condizioni di ammissibilità, criteri di selezione e di intensità di aiuto, assicurando la massima complementarietà possibile.

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-filiere 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.

I rapporti di valutazione intermedia dei POR hanno sinora messo in luce che l’obiettivo del “Sostegno dello sviluppo dei territori rurali e valorizzazione delle risorse agricole, ambientali e storico-culturali” ha registrato le maggiori difficoltà nell’attuazione degli stessi POR, sia in termini di procedure attivate con successo che di risorse globalmente impiegate.

Alla luce dei risultati emersi dal processo di valutazione intermedia, pertanto, appare necessario, nella seconda fase della programmazione 2000-2006, con riferimento specifico a tale obiettivo, perseguire per quanto possibile e pertinente nei singoli documenti di programmazione, i seguenti orientamenti:

- a) mantenere e, laddove possibile, rafforzare o introdurre le misure più specificamente connesse a tale obiettivo (in particolare quelle previste dall’art. 33 del Reg. 1257/99);
- b) verificare l’opportunità di introdurre quelle nuove misure previste dal Reg. 1783/2003, ad integrazione dell’art. 33 del Regolamento 1257/1999, quali il sostegno della gestione delle strategie integrate di sviluppo rurale da parte dei partenariati rurali, al fine di rimuovere le difficoltà legate alla mancanza dell’iniziativa individuale da parte dei vari attori locali;
- c) rafforzare l’azione di supporto ai progetti integrati con una forte connotazione rurale, al fine di accelerarne l’avanzamento e soprattutto di assicurarne l’efficacia e l’impatto sul territorio e di valorizzarne gli obiettivi di sviluppo territoriale endogeno. Sotto questo profilo di particolare rilievo può apparire l’azione svolta dal PON ATAS.

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 (art. 22-24) e le indennità compensative per le zone svantaggiate e le zone soggette a vincoli ambientali (art. 13-21).

Con l'approvazione del recente Reg. 1783/2003 che modifica il Reg. n 1257/1999, alle suddette misure si aggiungono altresì, nell'ambito della programmazione del FEOGA-Garanzia, nuove misure concernenti il rispetto dei requisiti minimi in materia di ambiente, sanità pubblica, salute e benessere degli animali, sicurezza del lavoro e il sostegno ai metodi di produzione agricola intesi a migliorare la qualità alimentare.

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, n. 1750/1999 e n. 1783/2003 relativi allo sviluppo rurale.

In considerazione del fatto che la grande maggioranza delle nuove misure introdotte con il citato Reg. Ce 1783/03 viene finanziata dalla Sezione Garanzia del Feoga nell'ambito dei PSR e che tali misure sono assolutamente strategiche per quanto concerne il raggiungimento di gran parte degli obiettivi enunciati, occorre assicurare una maggiore integrazione e sinergia tra le due forme di intervento (POR e PSR), soprattutto tramite l'adozione di opportuni criteri di selezione da utilizzare contestualmente nell'attuazione di misure riferite ai POR ed ai PSR. A questo fine, dovranno essere utilizzate, per quanto possibile, le risorse finanziarie messe a disposizione dal FEOGA-Garanzia nei PSR nel corso della seconda fase della programmazione, provenienti dai meccanismi di potenziamento del secondo pilastro della PAC, introdotti dalla riforma di medio termine (modulazione degli aiuti diretti, riforma OCM), nonché dai fondi nazionali.

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 e le sinergie 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. Naturalmente, la coerenza e le sinergie andranno verificate anche laddove si introducano nel PSR le nuove misure concernenti il rispetto delle norme e la qualità alimentare. Una particolare attenzione andrà riservata proprio alla qualità alimentare, per le sinergie che questa potrà creare tra le misure di sostegno degli investimenti (aziendali e agro-industriali), alcune specifiche tipologie di misure agro-ambientali (in particolare quelle concernenti le produzioni ottenute grazie a metodi di produzione integrata e di agricoltura biologica) e la commercializzazione dei prodotti di qualità.

Gli interventi nel settore forestale, a partire dagli interventi attuati dal 1 gennaio 2005, dovranno essere conformi a un quadro di riferimento nazionale, predisposto dal MIPAF, che possa favorire la redazione dei Piani Forestali Regionali. Tale quadro dovrà contribuire al rispetto degli impegni assunti dall'Italia e dall'Unione Europea a livello internazionale e in sede di conferenze ministeriali sulla protezione delle foreste in Europa e dovrà essere redatto al più tardi entro il 31.12.2004.

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 dovrebbero, in linea di principio e per quanto pertinente, essere individuate tenendo presente, laddove esistente, 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. Inoltre, l'attuazione del programma MiPAF finanziato con delibera CIPE n. 16 del 9 maggio 2003, relativo ai contratti di filiera agroalimentare dovrà, oltre a tenere conto dei vincoli di riparto territoriale del Fondo Aree Sottoutilizzate previsti dalla stessa delibera, rispondere all'obiettivo di valorizzazione delle produzioni assicurando positive ricadute sui redditi degli operatori agricoli e sull'efficacia degli investimenti pubblici effettuati a valere sulle varie forme d'intervento del settore primario con gli altri attori delle filiere. Attenzione particolare andrà rivolta, da parte delle Commissioni incaricate dell'istruttoria dei contratti di filiera, di cui al punto 7, comma 2, del D.M. 1.8.2003, al riscontro di coerenza dei contratti di filiera con la programmazione nazionale e comunitaria, compresi i POR e i PSR.

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, sia dal blocco degli incentivi comunitari, a causa del mancato conseguimento degli obiettivi stabiliti dal Programma di Orientamento Pluriennale, protrattosi sino al giugno 2002, sia dalla norma del nuovo Regolamento dello SFOP n. 2369/2002 del Consiglio che limita al 31.12.2004 il periodo entro cui utilizzare (assunzione degli impegni giuridicamente vincolanti) la misura costruzione di nuove navi, specie se correlata all'impossibilità di poterne rafforzare la dotazione finanziaria;
- 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 mucilluginosi che impediscono e/o riducono l'attività produttiva;
- la crescita delle importazioni di specie ittiche a prezzi sempre più competitivi rispetto alla 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 tonniera 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:

- dopo i programmi d'orientamento pluriennali (Pop IV fino al 2002), il Regolamento (CE) n. 2371/2002 rappresenta la base di riferimento per dimensionare le azioni relative al governo della capacità di pesca, tenuto conto dei livelli di riferimento al 1° gennaio 2003 relativi alla flotta italiana, definiti con il Regolamento n. 1438/2003 della Commissione. In particolare, le misure relative all'adeguamento dello sforzo di pesca saranno dirette al raggiungimento di un equilibrio durevole tra sforzo di pesca e stock delle risorse biologiche.
- riguardo al rinnovo e all'ammodernamento della flotta, vanno considerate le specifiche norme dettate dal Regolamento n. 2369/2002 in ordine alle limitazioni temporali, fino al 31.12.2004, per l'utilizzazione della misura rinnovo, nonché alle tipologie d'azioni riconoscibili per l'ammodernamento dei pescherecci, limitate all'impiego di tecniche di pesca più selettive, al miglioramento della sicurezza, della qualità sanitaria del prodotto, e delle condizioni di lavoro e di vita a bordo, senza aumentare l'efficacia degli attrezzi da pesca, né riguardare la capacità in termini di tonnellaggio e potenza; stante le limitazioni poste nell'ambito della riforma della Politica Comune della Pesca, rimane insoluto il problema della vetustà della flotta italiana e della sua competitività rispetto alle altre flotte

che pescano nel Mediterraneo, con il rischio di pregiudicare il conseguimento dell'obiettivo specifico del PON Pesca e dell'obiettivo globale dell'Asse 4 del QCS, a meno di modifiche al Regolamento CE 2369/2002 per quanto concerne la limitazione temporale e la possibilità di rafforzare la dotazione finanziaria della Misura "Rinnovo".

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. In particolare per l'acquacoltura risulta indispensabile orientarne la produzione al mercato, attuando tutta una serie di azioni strutturali principalmente volte ad aumentare il numero di specie allevate, a limitare la costruzione di nuovi impianti ai soli segmenti che assicurino sbocchi di mercato, a ridurre al minimo i rischi potenziali per l'ambiente, promuovendo nella misura del possibile forme di acquacoltura estensiva, e l'adesione a sistemi di qualità e di certificazione.

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 nei seguenti Regolamenti comunitari:

- Regolamento (CE) n. 1263/1999 relativo allo SFOP,
- Regolamento (CE) n. 2369/2002 recante modifica del Regolamento (CE) 2792/99,
- Regolamento (CE) 2371/2002 relativo alla conservazione e allo sfruttamento sostenibile delle risorse della pesca nell'ambito della Politica comune della pesca (PCP),
- Regolamento (CE) n. 1438/2003 che stabilisce le modalità d'applicazione della politica comunitaria per la flotta di cui al capitolo III del Regolamento (CE) n. 2371/2002.

Data la nota obsolescenza della flotta, nel secondo periodo di programmazione risulta comunque prioritario, così come già evidenziato, l'obiettivo di rinnovo della medesima, pur nel rispetto del conseguimento di un equilibrio durevole tra sforzo di pesca e stock delle risorse biologiche.

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, prive di sbocchi di mercato. 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 come modificato dal Regolamento (CE) n. 2369/2002, i Piani di sviluppo 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. Inoltre, i predetti Piani devono dimostrare che le flotte pescherecce interessate, in mancanza di aiuti pubblici 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 così come modificati dal Regolamento (CE) n. 2369/2002);
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 2008 mira a rafforzare la competitività e la qualità dei prodotti della pesca attraverso il rinnovamento delle strutture produttive e del tessuto economico settoriale.

In questa ottica gli interventi di ritiro definitivo delle imbarcazioni andranno orientati verso quelle più obsolete e appartenenti a determinate categorie di pesca, in relazione alle quali l'Amministrazione centrale definirà un'adeguata politica di riduzione della flotta. Andrà anche ricercato un equilibrio tra demolizione e interventi di ammodernamento della flotta. Andrà ricercata, inoltre, la ponderazione ottimale delle dotazioni allocate sulle misure gestite dalle Amministrazioni regionali nell'ambito dei POR rispetto ai fabbisogni reali. Il rafforzamento della competitività del settore andrà conseguito nella misura del possibile, attraverso la realizzazione di sinergie tra interventi finanziati dal PON Pesca e quelli finanziati dai Programmi operativi regionali (POR).

Inoltre, dovrà essere perseguito l'obiettivo del mantenimento del livello occupazionale, in particolare:

- riservando una priorità nell'ambito delle operazioni di acquacoltura agli operatori della pesca che costituivano l'equipaggio di una nave interessata a ritiro definitivo;
- rafforzando le azioni volte alla riconversione e riqualificazione degli operatori espulsi dal settore come effetto dell'attuazione della Politica comune della pesca per equilibrare la capacità di pesca con le risorse ittiche. La dimensione finanziaria di queste azioni nell'ambito dei POR terrà conto della ricaduta regionale della misura "Demolizione" (come da Accordo Multiregionale dell'11 giugno 2001 tra il MiPAF – D.G. pesca e acquicoltura e le Regioni ob. 1). Per preservare i livelli occupazionali potrà essere valutato, nell'ambito dei POR, il ricorso a misure strutturali cofinanziate dal FESR da localizzare in via prioritaria nelle zone costiere più deboli e sulle quali maggiore si prevede l'impatto della misura "Demolizione". Funzionale con l'obiettivo in questione risulta essere il programma di monitoraggio e valutazione degli effetti sull'occupazione

finanziato nell'ambito della misura Assistenza tecnica del PON Pesca, eventualmente ricalibrandone la missione, nell'ambito della dotazione finanziaria prevista nel PON per tale misura.

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 come modificati dal Regolamento (CE) 2369/2002).

Al fine di attuare la gestione coordinata degli interventi co-finanziati dallo SFOP nei Programmi Operativi nazionale e regionali, le Amministrazioni centrale e regionali hanno siglato un Accordo Multiregionale, sulla base del quale sono stati successivamente stipulati singoli Accordi bilaterali. In particolare, nell'ambito di tali accordi è stata definita la ricaduta regionale delle risorse del PON Pesca, salvaguardando le competenze e le prerogative delle Regioni a Statuto Speciale relativamente allo specifico settore. In sede di attuazione la ricaduta regionale delle risorse è in ogni caso subordinata al conseguimento dell'obiettivo prioritario del PON Pesca, ovvero il rispetto dei livelli di riferimento definiti anche per la flotta italiana con il Regolamento n. 1438/2003 della Commissione. La ricaduta regionale delle risorse convenuta con l'Accordo Multiregionale sarà osservata nella misura del possibile, e in ogni caso con riferimento all'intero periodo di programmazione.

Per il periodo 2004-2006, l'eventuale aggiornamento dell'Accordo Multiregionale terrà conto sia della politica comunitaria e nazionale di riduzione della flotta, sia delle disposizioni comunitarie e nazionali in materia di ambiente.

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 cofinanziate 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

L'attuazione dei progetti integrati può essere sostenuta dalle esperienze maturate con gli strumenti della programmazione negoziata.

In tal senso, particolarmente significativo è il contributo dei Patti territoriali al perseguimento di una piena responsabilizzazione dei soggetti locali - e delle relazioni che intercorrono tra loro - tanto importante per l'affermazione dei sistemi produttivi locali.

Ulteriori esperienze sono quelle relative a:

- il 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;
- il 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.

Lezioni apprese dall'esperienza del periodo 2000-2003

Sulla base delle indicazioni del QCS sopra riportate, le Regioni hanno avviato il processo di identificazione, valutazione, selezione e attuazione dei progetti integrati, utilizzando soluzioni attuative anche molto differenziate nell'implementazione di tale processo.

L'esperienza così maturata evidenzia una grande varianza delle declinazioni possibili di questa particolare modalità attuativa dei Programmi Operativi, nella quale sono comunque rintracciabili alcuni fondamentali tratti comuni. Anche dove maggiori sono le difficoltà incontrate nell'attuazione, il contributo di tale esperienza alla promozione di modalità partenariali fra Regioni e soggetti locali, per l'identificazione dei progetti più appropriati alle esigenze del territorio, è stato quanto mai significativo, e ha rappresentato senza dubbio un potente fattore di avanzamento istituzionale diffuso.

Nel complesso, le risorse destinate ai progetti integrati assumono, in tutti i POR, una dimensione significativa, che in alcuni assi raggiunge livelli tali da rappresentare la modalità attuativa largamente prevalente, se non unica, almeno in alcuni casi.

Al contempo i risultati finora raggiunti in termini di operatività dei singoli progetti, nella grande differenziazione che si rileva sulla base delle informazioni disponibili, delineano uno scenario molto articolato, rispetto al quale emerge chiaramente la necessità di valutare le possibilità di superamento dell'orizzonte attuativo del QCS.

Appare pertanto necessario che in questa seconda fase di attuazione e con le modalità indicate al cap. 6.4.7 vengano individuate soluzioni equilibrate per garantire il completamento dei programmi senza disperdere il patrimonio progettuale individuato e l'esperienza maturata nella selezione degli interventi scelti per la costruzione dei singoli progetti.

3.11. Azioni per il miglioramento della capacità istituzionale e assistenza tecnica

Nell'ambito del QCS 2000-2006 le attività di assistenza tecnica rivestono una importanza strategica di assoluto rilievo: a tali attività è infatti affidato il compito di contribuire in modo sostanziale al processo di avanzamento istituzionale e al conseguimento dell'obiettivo di modernizzazione amministrativa, che della strategia del QCS rappresentano elementi fondanti.

Tali attività, infatti, oltre ad assicurare le forme tradizionali di supporto e accompagnamento dell'attuazione dei programmi, sono anche finalizzate, in misura cospicua, a rafforzare e rendere più efficace la cooperazione istituzionale fra amministrazioni centrali e regionali, irrobustire e qualificare le competenze tecniche delle singole amministrazioni in relazione ai diversi ambiti di intervento, migliorare la qualità e incisività delle relazioni con le parti economiche e sociali, sostenendo al contempo il processo di decentramento che ha determinato l'attuale assetto del sistema di governo del QCS.

Per queste sue peculiari finalità, l'assistenza tecnica al QCS 2000-2006 si qualifica quindi come un potenziale fattore di innovazione di portata quanto mai significativa, non solo perché ad una sua efficace e appropriata programmazione e gestione è strettamente connessa la capacità di conseguire gli obiettivi fissati, ma anche per il contributo che essa può fornire ai fini di una efficace e tempestiva impostazione del nuovo ciclo di programmazione.

L'attuale collocazione di queste attività nei singoli Programmi Operativi evidenzia una forte specializzazione degli strumenti attuativi: le risorse a tal fine previste nell'ambito dei singoli PON e POR sono pressoché esclusivamente orientate a finanziare le attività strumentali alla gestione dei programmi e quindi largamente concentrate sulle forme di supporto e accompagnamento più tradizionali. Nel complesso, l'incidenza relativa di tali attività è molto differenziata, ma sempre inferiore alla soglia massima indicata dai regolamenti comunitari.

Al PON ATAS è stato invece affidato il compito di promuovere e realizzare le attività più direttamente orientate a sostenere il conseguimento degli obiettivi specifici del QCS. La peculiare connotazione di tale programma è peraltro diretta conseguenza delle scelte effettuate in sede di impostazione di questo ciclo di programmazione e dell'assetto delle competenze che da queste sono derivate. Sotto questo profilo, il PON ATAS ha quindi rappresentato e costituisce tuttora un'opportunità di grande rilievo nello sperimentare la capacità delle singole amministrazioni centrali di conferire, con tempestività ed efficacia, al nuovo quadro istituzionale, quel valore aggiunto costituito da una incisiva azione di accompagnamento e, soprattutto, di sistema, volta a supportare il conseguimento degli obiettivi specifici dei singoli Programmi operativi. Alle amministrazioni centrali affrancate dai compiti di gestione diretta, è infatti richiesto di sviluppare le attività di orientamento, coordinamento e supporto a tal fine necessarie.

I risultati sinora ottenuti su questo fronte sono alquanto differenziati e testimoniano della diversa capacità delle singole amministrazioni di cogliere appieno questa opportunità; tuttavia, il progressivo assestamento del PON ATAS ha consentito di migliorare significativamente la finalizzazione delle singole attività agli specifici fabbisogni espressi dalle Regioni, grazie anche ad una più puntuale definizione della domanda di assistenza tecnica nei vari ambiti.

Nella seconda fase di attuazione del QCS, il ruolo cruciale dell'assistenza tecnica istituzionale, soprattutto in alcuni ambiti prioritari, diviene ancora più centrale nella prospettiva di una sua sempre più marcata finalizzazione al nuovo ciclo di programmazione. E' pertanto essenziale assicurare la concentrazione delle risorse e delle attività sugli ambiti di intervento prioritari, anche attraverso una più efficace integrazione tra le azioni promosse dal PON ATAS e quelle allocate nei singoli POR. Appare pertanto necessario non limitare il finanziamento di questi ultimi alle sole forme di supporto di carattere tradizionale, ma estenderne l'ambito di operatività, attraverso un appropriato potenziamento delle misure dedicate, alle iniziative più direttamente orientate al rafforzamento dei presidi istituzionali più direttamente coinvolti nel conseguimento degli obiettivi della programmazione. In tale ambito si colloca, tra l'altro, il progetto di assistenza tecnica al partenariato socio-economico predisposto dall'Autorità di Gestione del QCS sulla base di una consultazione aperta a tutte le istanze interessate (parti economiche e sociali, Regioni) e che costituisce una iniziativa fortemente innovativa finalizzata a potenziare il valore aggiunto implicito nell'applicazione del principio partenariale richiamato dagli stessi Regolamenti.

Particolare attenzione dovrà essere data, altresì, al rafforzamento dell'assistenza tecnica a supporto degli Enti subregionali soprattutto nella fase attuativa delle operazioni loro affidate.

In tale contesto, particolare attenzione deve essere riservata alle iniziative più direttamente correlate all'attuazione delle strategie definite dal Consiglio europeo di Goteborg e Lisbona.

Al fine di valorizzare adeguatamente le buone pratiche e le esperienze di eccellenza, e nell'ottica della preparazione del periodo di programmazione post-2006, il PON ATAS prevederà, per il periodo 2004-2006, la realizzazione di un apposito programma di scambi di esperienze e promozione di reti tematiche, a livello regionale, nazionale ed europeo, anche attraverso forme di gemellaggio. In tale contesto, il PON ATAS potrà altresì sviluppare analisi e studi su aspetti del presente QCS, legati ai principi della strategia, che necessitano di approfondimenti conoscitivi, quali ad esempio il coinvolgimento del capitale privato nel finanziamento delle infrastrutture e l'attuazione del "passaggio" dalla programmazione 1994-1999 a quella attuale.

Ciò ferma restando l'esigenza di una progressiva internalizzazione, nelle strutture ordinarie, delle competenze tecniche necessarie, che richiede l'adozione, ai vari livelli istituzionali, di appropriate iniziative volte a conseguire un duraturo e irreversibile rafforzamento delle strutture dedicate alla programmazione e gestione degli interventi cofinanziati. In tale contesto, le Autorità di gestione dei Programmi Operativi presentano ai rispettivi Comitati di Sorveglianza, entro il 31.12.2004, un "programma di internalizzazione delle competenze" per il periodo 2004-2006, che indichi un calendario di impegno al rafforzamento delle strutture (prevedendo ad esempio il potenziamento graduale delle unità attualmente dedicate) che possa nel tempo assicurare l'assorbimento dei compiti attualmente assolti da azioni di assistenza tecnica, esterne all'Amministrazione, sia attraverso il Programma Operativo di cui l'Amministrazione stessa ha la titolarità sia mediante il PON ATAS.

In ogni caso, nell'ambito dell'assistenza tecnica dei Programmi Operativi plurifondo, finanziata dal Fondo Strutturale preponderante in termini di risorse finanziarie, devono essere

rese disponibili risorse dedicate ad attività di supporto agli interventi cofinanziati anche dagli altri Fondi Strutturali presenti nei programmi stessi.

Per garantire il pieno ed efficace supporto di assistenza tecnica del QCS e dei Programmi, l'Autorità di Gestione del QCS individua l'esigenza di ottenere dalla Commissione europea, in sede di adozione delle singole decisioni di riprogrammazione, l'ammissibilità delle spese di assistenza tecnica fino al termine di presentazione dei documenti di chiusura. A tal fine l'AdG del QCS si impegna a rappresentare nelle opportune sedi comunitarie tale istanza compatibilmente con le norme regolamentari esistenti.

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.

Le attività di assistenza tecnica del PON ATAS dovranno essere concordate con le AdG dei singoli POR.

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 in conto capitale nel Mezzogiorno

Le prospettive in merito alla spesa pubblica in conto capitale nel Mezzogiorno per il periodo 2000-2006 sono state inizialmente indicate nel DPEF 2000-2003, attraverso un piano finanziario per tutte le risorse pubbliche, sia comunitarie che nazionali, disponibili per la spesa effettiva durante tale periodo. Tale piano finanziario è oggetto di periodici aggiornamenti nei documenti ufficiali. In occasione della revisione di medio termine del QCS, il quadro finanziario di riferimento è stato aggiornato in considerazione sia degli effettivi valori di spesa realizzati fino al 2003, sia - per i valori prospettici - sulla base dell'apprezzamento della capacità di realizzazione dei soggetti di spesa e delle prospettive di finanza pubblica (cfr. paragrafo 2.3.2); l'orizzonte del piano finanziario è stato inoltre esteso all'intero periodo di realizzazione del programma (2000-2008). Le ipotesi sottostanti le prospettive finanziarie aggiornate sono esplicitate nei paragrafi 2.2 e 2.3.2.

Le risorse finanziarie a prezzi correnti originariamente quantificate in circa 164 miliardi di euro (compresi i Fondi Strutturali), sono nella fase di revisione di medio termine quantificabili in circa 146 miliardi di euro per il periodo 2000-2006 e in circa 200 miliardi di euro per il periodo 2000-2008; esse 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 di miglioramento del contesto in cui le imprese operano e quindi di migliori prospettive per l'investimento è comunque diretta a consentire l'attivazione di livelli di investimento privati più consistenti rispetto a quelli realizzati nel passato. In fase di revisione intermedia, la validità di questa catena di effetti rimane confermata, anche se le prospettive di medio termine risultano meno favorevoli di quanto ipotizzato nella fase di valutazione ex-ante (cfr. paragrafo 2.3.2). In particolare la crescita media annua dell'investimento privato, stimata nella valutazione ex-ante per il periodo 2000-2006 tra il 9,5% e 12,8% nell'ipotesi di simulazione meno favorevole o con esternalità elevate, risulta più contenuta: a seconda degli scenari tra 0,3 e 1,9 nel periodo 2000-2006 e tra 1,6 e 4,5 nel periodo 2000-2008. Nelle simulazioni effettuate per la revisione intermedia, la crescita dell'investimento privato acquista peraltro momento dal 2006, quando il quadro complessivo diviene più favorevole, riportandosi sui valori elevati.

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 comprendevano originariamente le stime dei finanziamenti privati che includevano, oltre alle risorse attivabili attraverso i regimi di aiuto alle imprese, anche le previsioni in ordine a risorse private che potevano essere attratte per il cofinanziamento di infrastrutture, opere pubbliche o di pubblica utilità suscettibili di gestione economica.

Attualmente, anche a seguito delle decisioni rettificative dei piani finanziari assunte dalla Commissione, che hanno limitato la quota dei privati alla sola parte "certificabile", tale quota è stata sensibilmente ridotta. Le Autorità di Gestione dei Programmi Operativi rimangono, tuttavia, impegnate a verificare la dimensione delle risorse private attivate, anche indirettamente, dall'investimento pubblico, in particolare di quelle relative a 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 tecnica di finanza di progetto (UTFP) (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 e DM del Ministro dell'Economia e delle Finanze del 23/05/2003, n. 162). 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 è strutturata 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.

Successive disposizioni normative hanno esteso le competenze dell'UTFP anche nei confronti delle amministrazioni statali (legge n. 443/2001) con particolare riferimento all'attuazione della Legge Obiettivo (legge n. 443/2001). Nel corso del periodo di attuazione 2000-2002 sono stati numerosi gli strumenti attuati per favorire il coinvolgimento del settore privato nel finanziamento delle infrastrutture e per rafforzare l'azione amministrativa in favore della mobilitazione di risorse private; si possono citare a questo fine:

- a) l'individuazione di uno specifico indicatore della riserva di efficacia e efficienza comunitaria che ha favorito la realizzazione di progetti con tecniche "finanza di progetto"; hanno soddisfatto tale indicatore quattro delle sei Regioni interessate dalla riserva;
- b) la creazione di competenze specifiche nell'amministrazione dedicate a favorire i processi di coinvolgimento del settore privato, come nel caso dell' istituzione dell'Unità Tecnica di Finanza di Progetto della Regione Campania, o delle competenze professionali reclutate nei nuclei di valutazione delle amministrazioni;
- c) la predisposizione di strumenti metodologici atti a favorire le buone prassi di valutazione economico-finanziaria dei progetti e la valutazione del corretto apporto finanziario dei privati con la redazione del documento (cfr. "Documento per la determinazione della partecipazione dei Fondi Strutturali negli investimenti in infrastrutture generatrici di entrate" del 27 giugno 2003)

L'Autorità di Gestione del QCS fornirà, anche nell'ambito del Gruppo Tecnico incaricato delle analisi sui Grandi progetti, 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 del finanziamento, da remunerare attraverso la gestione della stessa infrastruttura. In particolare, l'UTFP 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.

L'Autorità di gestione del QCS inoltre si adopererà nel periodo 2003-2006, a dare ampia diffusione alle pubblicazioni di indirizzo della Commissione in tema di Public-Private Partnership⁶³.

⁶³ - Guidelines for successful PPP, marzo 2003

- Resource book of PPP Case studies, giugno 2004

- green paper on PPP's and Community Law on Public Contract and Concessions, marzo 2004

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. Tali risorse sono state assegnate ai Programmi Operativi secondo i criteri stabiliti e sono ricomprese nel piano finanziario del QCS.

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														
Quadro Comunitario di Sostegno - Italia - Regioni obiettivo 1														
Periodo di Programmazione 2000-2006														
Piano finanziario indicativo totale														
Importi in Euro														
Assi Prioritari	Costo Totale	Totale Risorse Pubbliche	Risorse Pubbliche											Risorse Private
			Contributi Comunitari			Contributi Nazionali			Contributi Nazionali					
			Totale	Fesr	Fse	Fega	Sfop	Totale	Stato	Regione	9=10+11	10	11	
3=4+5+6+7	4	5	6	7	9=10+11	10	11	12	10	11	12			
I - RISORSE NATURALI	7.795.292.226	7.794.645.088	3.967.770.712	3.201.904.383	30.922.880	714.943.449	-	-	-	3.826.874.376	2.300.381.938	1.326.492.418	647.138	
II - RISORSE CULTURALI	2.625.069.383	2.624.163.969	1.280.791.074	1.188.775.379	69.515.695	22.300.000	-	-	-	1.343.372.895	957.787.110	385.385.785	905.414	
III - RISORSE UMANE	8.365.027.230	8.194.105.855	5.238.649.966	1.345.242.411	3.893.407.555	-	-	-	-	2.955.453.889	2.358.252.226	597.203.663	370.921.395	
IV - SISTEMI LOCALI	15.077.408.392	14.855.432.043	7.765.985.439	4.724.725.360	185.417.695	2.554.865.484	300.976.900	-	-	7.089.446.604	5.824.460.235	1.264.986.369	221.976.349	
V - CITTA'	2.109.725.071	2.109.725.071	1.040.863.288	983.674.000	57.189.288	-	-	-	-	1.068.861.783	752.382.821	316.478.962	-	
VI - RETI E NODI DI SERVIZIO	9.281.308.767	9.276.736.270	4.281.388.229	4.108.826.019	172.562.210	-	-	-	-	4.995.368.041	4.401.904.534	593.463.507	4.532.497	
ASSISTENZA TECNICA	621.912.038	621.912.038	383.551.292	364.941.261	12.460.031	-	-	-	-	238.360.766	214.008.898	24.351.868	-	
TOTALE	46.075.743.147	45.476.740.334	23.959.000.000	15.918.088.813	4.441.475.354	3.292.208.933	307.126.900	-	-	21.517.740.354	17.009.177.782	4.508.562.372	599.002.793	
di cui Sostegno Transitorio	469.483.994	468.061.850	201.000.000	128.183.503	28.569.664	43.293.933	952.900	-	-	267.061.850	186.945.048	80.116.802	1.422.144	

Tabella C												
Quadro Comunitario di Sostegno - Italia - Regioni obiettivo 1 Periodo di Programmazione 2000-2006 Piano finanziario indicativo FESR												
Importi in Euro												
<i>Assi Prioritari</i>	Costo Totale	Totale Risorse Pubbliche	Risorse Pubbliche									Risorse Private
			Contributi Comunitari			Contributi Nazionali			Totale	Stato	Regione	
			Totale	Fesr	Fse	Feoga	Sfop	Totale				
	1=2+12	2=3+9	3=4+5+6+7	4	5	6	7	8	9=10+11	10	11	12
<i>I - RISORSE NATURALI</i>	6.589.201.812	6.589.201.812	3.201.904.383	3.201.904.383					3.387.297.429	2.251.940.764	1.135.356.665	-
<i>II - RISORSE CULTURALI</i>	2.487.170.189	2.487.170.189	1.188.775.379	1.188.775.379					1.298.394.810	926.301.393	372.093.417	-
<i>III - RISORSE UMANE</i>	2.630.404.935	2.308.072.504	1.345.242.411	1.345.242.411					962.830.093	832.884.812	129.945.281	322.332.431
<i>IV - SISTEMI LOCALI</i>	9.593.339.159	9.593.339.159	4.724.725.360	4.724.725.360					4.868.613.799	4.131.927.486	736.686.313	-
<i>V - CITTA'</i>	2.018.844.555	2.018.844.555	983.674.000	983.674.000					1.035.170.555	728.800.388	306.370.167	-
<i>VI - RETTE NODI DI SERVIZIO</i>	9.024.072.774	9.024.072.774	4.108.826.019	4.108.826.019					4.915.246.755	4.337.860.336	577.386.419	-
<i>ASSISTENZA TECNICA</i>	591.811.871	591.811.871	364.941.261	364.941.261					226.870.610	202.518.742	24.351.868	-
<i>TOTALE</i>	32.934.845.295	32.612.512.864	15.918.088.813	15.918.088.813	-	-	-	-	16.694.404.051	13.412.233.921	3.282.190.130	322.332.431
<i>di cui Sostegno Transitorio</i>	298.892.512	298.892.512	128.183.503	128.183.503					178.709.069	119.498.578	51.210.431	-

Tabella D													
Quadro Comunicato di Sostegno - Italia - Regioni obiettivo 1													
Periodo di Programmazione 2000-2006													
Piano finanziario indicativo annuale FESR													
Importi in Euro													
<i>Annualità</i>	Costo Totale	Totale Risorse Pubbliche	Risorse Pubbliche										Risorse Private
			Contributi Comunitari					Contributi Nazionali					
			Totale	Fesr	Fse	Feoga	Sfop	Totale	Stato	Regione			
1=2+12	2=3+9	3=4+5+6+7	4	5	6	7	9=10+11	10	11	12			
2000	4.072.352.763	4.040.686.691	2.018.391.000	2.018.391.000	2.018.391.000	2.018.391.000	2.022.295.691	1.634.248.090	388.047.601	388.047.601	31.666.072	31.666.072	
<i>di cui Obiettivo I</i>	4.016.478.763	3.984.812.691	1.994.429.000	1.994.429.000	-	-	1.990.383.691	1.611.909.090	378.474.601	378.474.601	31.666.072	31.666.072	
<i>di cui Sostegno Transitorio</i>	55.874.000	55.874.000	23.962.000	23.962.000	-	-	31.912.000	22.339.000	9.573.000	9.573.000	-	-	
2001	4.790.172.901	4.736.977.187	2.324.067.000	2.324.067.000	2.324.067.000	2.324.067.000	2.432.910.187	2.036.108.187	396.802.000	396.802.000	33.195.714	33.195.714	
<i>di cui Obiettivo I</i>	4.740.128.901	4.706.933.187	2.302.605.000	2.302.605.000	-	-	2.404.328.187	2.016.100.187	388.228.000	388.228.000	33.195.714	33.195.714	
<i>di cui Sostegno Transitorio</i>	50.044.000	50.044.000	21.462.000	21.462.000	-	-	28.582.000	20.008.000	8.574.000	8.574.000	-	-	
2002	4.916.105.239	4.874.837.739	2.374.933.240	2.374.933.240	2.374.933.240	2.374.933.240	2.499.924.499	2.099.683.999	400.240.500	400.240.500	41.247.500	41.247.500	
<i>di cui Obiettivo I</i>	4.870.554.239	4.829.806.739	2.355.398.240	2.355.398.240	-	-	2.473.908.499	2.081.473.999	392.434.500	392.434.500	41.247.500	41.247.500	
<i>di cui Sostegno Transitorio</i>	45.551.000	45.551.000	19.535.000	19.535.000	-	-	26.016.000	18.210.000	7.806.000	7.806.000	-	-	
2003	4.606.771.780	4.565.812.065	2.211.068.090	2.211.068.090	2.211.068.090	2.211.068.090	2.354.743.975	1.832.718.874	522.025.101	522.025.101	40.959.715	40.959.715	
<i>di cui Obiettivo I</i>	4.566.191.780	4.525.232.065	2.193.665.090	2.193.665.090	-	-	2.331.566.975	1.816.492.874	515.074.101	515.074.101	40.959.715	40.959.715	
<i>di cui Sostegno Transitorio</i>	40.580.000	40.580.000	17.403.000	17.403.000	-	-	23.177.000	16.226.000	6.951.000	6.951.000	-	-	
2004	4.786.906.410	4.730.312.073	2.298.666.017	2.298.666.017	2.298.666.017	2.298.666.017	2.431.646.036	1.928.090.765	503.555.291	503.555.291	56.594.337	56.594.337	
<i>di cui Obiettivo I</i>	4.748.698.653	4.692.104.316	2.282.279.765	2.282.279.765	-	-	2.409.824.531	1.912.816.476	497.008.075	497.008.075	56.594.337	56.594.337	
<i>di cui Sostegno Transitorio</i>	38.207.757	38.207.757	16.386.252	16.386.252	-	-	21.821.505	15.274.289	6.547.216	6.547.216	-	-	
2005	4.845.675.282	4.786.969.600	2.326.766.162	2.326.766.162	2.326.766.162	2.326.766.162	2.460.203.438	1.930.443.802	529.759.636	529.759.636	58.705.682	58.705.682	
<i>di cui Obiettivo I</i>	4.808.299.527	4.749.593.845	2.310.736.911	2.310.736.911	-	-	2.438.856.934	1.915.499.513	523.357.421	523.357.421	58.705.682	58.705.682	
<i>di cui Sostegno Transitorio</i>	37.375.755	37.375.755	16.029.251	16.029.251	-	-	21.346.504	14.944.289	6.402.215	6.402.215	-	-	
2006	4.916.860.920	4.856.897.509	2.364.197.304	2.364.197.304	2.364.197.304	2.364.197.304	2.492.700.205	1.930.940.204	541.760.001	541.760.001	59.963.411	59.963.411	
<i>di cui Obiettivo I</i>	4.885.600.920	4.825.637.509	2.350.791.304	2.350.791.304	-	-	2.474.846.205	1.938.443.204	536.403.001	536.403.001	59.963.411	59.963.411	
<i>di cui Sostegno Transitorio</i>	31.260.000	31.260.000	13.406.000	13.406.000	-	-	17.854.000	12.497.000	5.357.000	5.357.000	-	-	
Totale	32.934.845.295	32.612.512.864	15.918.088.813	15.918.088.813	15.918.088.813	15.918.088.813	16.694.424.031	13.412.233.921	3.282.190.130	3.282.190.130	322.332.431	322.332.431	
<i>di cui Obiettivo I</i>	32.635.952.783	32.313.620.352	15.789.905.310	15.789.905.310	-	-	16.523.715.042	13.292.735.343	3.230.979.699	3.230.979.699	322.332.431	322.332.431	
<i>di cui Sostegno Transitorio</i>	298.892.512	298.892.512	128.183.503	128.183.503	-	-	170.709.009	119.498.578	51.210.431	51.210.431	-	-	

Tabella E												
Quadro Comunitario di Sostegno - Italia - Regioni obiettivo 1												
Periodo di Programmazione 2000-2006												
Piano finanziario indicativo FSE												
Importi in Euro												
<i>Assi Prioritari</i>	Costo Totale	Totale Risorse Pubbliche	Risorse Pubbliche						Contributi Nazionali			Risorse Private
			Contributi Comunitari			Totale	Stato	Regione	Contributi Nazionali			
			Totale	Fesr	Fse				Fecoga	Sfop	Totale	
	1=2+12	2=3+9	3=4+5+6+7	4	5	6	7	9=10+11	10	11	12	
<i>I - RISORSE NATURALI</i>	80.994.978	80.347.840	50.922.880	50.922.880	50.922.880			29.424.960	20.597.003	8.827.957	647.138	
<i>II - RISORSE CULTURALI</i>	107.899.194	106.993.780	69.515.695	69.515.695	69.515.695			37.478.085	26.235.717	11.242.368	905.414	
<i>III - RISORSE UMANE</i>	5.934.622.315	5.886.033.351	3.893.407.555	3.893.407.555	3.893.407.555			1.992.625.796	1.525.367.414	467.258.382	48.588.964	
<i>IV - SISTEMI LOCALI</i>	286.808.768	285.601.163	185.417.695	185.417.695	185.417.695			100.183.468	78.806.543	21.376.925	1.207.605	
<i>V - CITTA'</i>	90.880.516	90.880.516	57.189.288	57.189.288	57.189.288			33.691.228	23.582.453	10.108.795	-	
<i>VI - RETTE NODI DI SERVIZIO</i>	257.235.993	252.683.496	172.562.210	172.562.210	172.562.210			80.121.286	64.044.198	16.077.088	4.552.497	
<i>ASSISTENZA TECNICA</i>	17.800.187	17.800.187	12.460.031	12.460.031	12.460.031			5.340.156	5.340.156	-	-	
<i>TOTALE</i>	6.776.241.951	6.720.340.333	4.441.475.354	4.441.475.354	4.441.475.354	-	-	2.278.864.979	1.743.973.464	534.891.515	55.901.618	
<i>di cui Sostegno Transitorio</i>	66.617.924	66.617.924	28.569.664	28.569.664	28.569.664			38.048.260	26.633.900	11.414.360	-	

Tabella F													
Quadro Comunitario di Sostegno - Italia - Regioni obiettivo 1													
Periodo di Programmazione 2000-2006													
Piano finanziario indicativo annuale FSE													
Importi in Euro													
Annuità	Costo Totale	Totale Risorse Pubbliche	Risorse Pubbliche							Contributi Nazionali			Risorse Private
			Contributi Comunitari			Feoga	Sfop	Totale	Stato	Regione	Contributi Nazionali		
			Totale	Fesr	Fse						Stato	Regione	
	1=2+12	2=3+9	3=4+5+6+7	4	5	6	7	9=10+11	10	11	12		
2000	791.989.002	785.802.073	527.847.000	527.847.000	527.847.000	527.847.000	527.847.000	198.120.472	59.834.601	6.186.929	6.186.929		
di cui Obiettivo 1	783.658.002	776.871.073	524.017.000	-	524.017.000	-	-	252.854.073	194.549.472	58.304.601	6.186.929		
di cui Sostegno Transitorio	8.931.000	8.931.000	3.830.000	-	3.830.000	-	-	5.101.000	3.571.000	1.530.000	-		
2001	818.443.428	811.974.142	544.644.000	544.644.000	544.644.000	544.644.000	544.644.000	205.343.642	61.986.500	6.469.286	6.469.286		
di cui Obiettivo 1	805.366.428	798.897.142	539.036.000	-	539.036.000	-	-	259.861.142	200.115.642	59.745.500	6.469.286		
di cui Sostegno Transitorio	13.077.000	13.077.000	5.608.000	-	5.608.000	-	-	7.469.000	5.228.000	2.241.000	-		
2002	831.873.143	824.410.643	554.861.000	554.861.000	554.861.000	554.861.000	554.861.000	207.130.643	62.399.000	7.462.300	7.462.300		
di cui Obiettivo 1	823.661.143	816.198.643	551.339.000	-	551.339.000	-	-	264.859.643	203.867.643	60.992.000	7.462.300		
di cui Sostegno Transitorio	8.212.000	8.212.000	3.522.000	-	3.522.000	-	-	4.690.000	3.283.000	1.407.000	-		
2003	1.039.046.284	1.030.861.000	692.186.000	692.186.000	692.186.000	692.186.000	692.186.000	338.675.000	238.097.100	80.577.900	8.185.284		
di cui Obiettivo 1	1.029.950.284	1.021.765.000	688.285.000	-	688.285.000	-	-	333.480.000	254.461.100	79.018.900	8.185.284		
di cui Sostegno Transitorio	9.096.000	9.096.000	3.901.000	-	3.901.000	-	-	5.195.000	3.636.000	1.559.000	-		
2004	1.058.925.482	1.050.037.792	682.458.885	682.458.885	682.458.885	682.458.885	682.458.885	367.578.907	281.010.542	86.568.365	8.887.890		
di cui Obiettivo 1	1.050.714.020	1.041.826.330	678.937.053	-	678.937.053	-	-	362.889.277	277.727.592	85.161.685	8.887.890		
di cui Sostegno Transitorio	8.211.462	8.211.462	3.521.832	-	3.521.832	-	-	4.689.630	3.282.950	1.406.680	-		
2005	1.101.033.626	1.091.762.483	709.439.873	709.439.873	709.439.873	709.439.873	709.439.873	382.322.610	292.179.848	90.142.762	9.271.143		
di cui Obiettivo 1	1.092.842.164	1.083.571.021	705.927.041	-	705.927.041	-	-	377.643.980	288.904.898	88.739.082	9.271.143		
di cui Sostegno Transitorio	8.191.462	8.191.462	3.512.832	-	3.512.832	-	-	4.678.630	3.274.950	1.403.680	-		
2006	1.134.930.986	1.125.492.200	730.038.596	730.038.596	730.038.596	730.038.596	730.038.596	395.453.604	302.071.217	93.382.387	9.438.786		
di cui Obiettivo 1	1.124.031.986	1.114.593.200	725.364.596	-	725.364.596	-	-	389.228.604	297.713.217	91.515.387	9.438.786		
di cui Sostegno Transitorio	10.899.000	10.899.000	4.674.000	-	4.674.000	-	-	6.225.000	4.358.000	1.867.000	-		
Totale	6.776.241.951	6.720.340.333	4.441.473.354	4.441.473.354	4.441.473.354	4.441.473.354	4.441.473.354	2.278.864.979	1.743.973.464	534.891.515	55.901.618		
di cui Obiettivo 1	6.709.624.027	6.653.722.409	4.412.905.690	-	4.412.905.690	-	-	2.240.816.719	1.717.339.564	523.477.155	55.901.618		
di cui Sostegno Transitorio	66.617.924	66.617.924	28.569.664	-	28.569.664	-	-	38.048.260	26.633.900	11.414.360	-		

Tabella G												
Quadro Comunitario di Sostegno - Italia -Regioni obiettivo 1												
Periodo di Programmazione 2000-2006												
Piano finanziario indicativo FEOGA - Orientamento												
Importi in Euro												
<i>Assi Prioritari</i>	Costo Totale	Totale Risorse Pubbliche	Risorse Pubbliche						Contributi Nazionali			Risorse Private
			Contributi Comunitari			Contributi Nazionali			Totale	Stato	Regione	
			Totale	Fesr	Fse	Feoga	Sifop	7				
	1=2+12	2=3+9	3=4+5+6+7	4	5	6	7	9=10+11	10	11	12	
<i>I - RISORSE NATURALI</i>	1.125.095.436	1.125.095.436	714.943.449			714.943.449		410.151.987	227.844.191	182.307.796	-	
<i>II - RISORSE CULTURALI</i>	30.000.000	30.000.000	22.500.000			22.500.000		7.500.000	5.250.000	2.250.000	-	
<i>III - RISORSE UMANE</i>	-	-	-			-		-	-	-	-	
<i>IV - SISTEMI LOCALI</i>	4.449.408.689	4.418.475.305	2.554.865.484			2.554.865.484		1.863.609.821	1.402.204.566	461.405.255	30.933.384	
<i>V - CITTA'</i>	-	-	-			-		-	-	-	-	
<i>VI - RETI E NODI DI SERVIZIO</i>	-	-	-			-		-	-	-	-	
<i>ASSISTENZA TECNICA</i>	-	-	-			-		-	-	-	-	
TOTALE	5.604.504.125	5.573.570.741	3.292.308.933	-	-	3.292.308.933	-	2.281.261.808	1.635.298.757	645.963.051	30.933.384	
<i>di cui Sostegno Transitorio</i>	100.330.564	100.330.564	43.293.933			43.293.933		57.036.631	39.935.341	17.111.290	-	

Tabella H															
Quadro Comunitario di Sostegno - Italia - Regioni obiettivo 1 Periodo di Programmazione 2000-2006															
Piano finanziario indicativo annuale FEOGA - Orientamento Importi in Euro															
<i>Annualità</i>	Costo Totale	Totale Risorse Pubbliche	Risorse Pubbliche										Risorse Private		
			Contributi Comunitari			Contributi Nazionali							Totale	Stato	Regione
			Totale	Fesr	Fse	Feoga	Sifop	Totale	Stato	Regione					
1=2+12	2=3+9	3=4+5+6+7	4	5	6	7	8=9+10+11	10	11	12					
2000	656.394.159	652.363.628	380.820.000	-	-	380.820.000	7	271.543.628	193.082.641	76.460.987	4.030.531				
<i>di cui Obiettivo 1</i>	644.248.159	640.217.628	375.612.000	-	-	375.612.000	-	264.605.628	190.227.641	74.377.987	4.030.531				
<i>di cui Sostegno Transitorio</i>	12.146.000	12.146.000	5.208.000	-	-	5.208.000	-	6.938.000	4.855.000	2.083.000	-				
2001	657.867.620	653.738.000	387.213.000	-	-	387.213.000	-	266.525.000	191.695.400	74.829.600	4.129.620				
<i>di cui Obiettivo 1</i>	648.906.620	644.777.000	383.370.000	-	-	383.370.000	-	261.407.000	188.112.400	73.294.600	4.129.620				
<i>di cui Sostegno Transitorio</i>	8.961.000	8.961.000	3.843.000	-	-	3.843.000	-	5.118.000	3.583.000	1.535.000	-				
2002	707.223.725	702.992.000	419.065.000	-	-	419.065.000	-	283.927.000	204.003.500	79.921.500	4.231.725				
<i>di cui Obiettivo 1</i>	691.412.725	687.181.000	412.284.000	-	-	412.284.000	-	274.897.000	197.684.500	77.212.500	4.231.725				
<i>di cui Sostegno Transitorio</i>	15.811.000	15.811.000	6.781.000	-	-	6.781.000	-	9.030.000	6.321.000	2.709.000	-				
2003	878.614.380	873.133.000	516.834.000	-	-	516.834.000	-	356.299.000	256.219.500	100.079.500	5.481.380				
<i>di cui Obiettivo 1</i>	863.160.380	857.679.000	510.206.000	-	-	510.206.000	-	347.473.000	250.041.500	97.431.500	5.481.380				
<i>di cui Sostegno Transitorio</i>	15.454.000	15.454.000	6.628.000	-	-	6.628.000	-	8.826.000	6.178.000	2.648.000	-				
2004	889.453.461	883.283.655	524.876.492	-	-	524.876.492	-	360.407.163	257.464.332	102.942.831	4.169.806				
<i>di cui Obiettivo 1</i>	873.888.180	869.718.374	518.068.026	-	-	518.068.026	-	351.650.348	251.334.162	100.316.186	4.169.806				
<i>di cui Sostegno Transitorio</i>	15.565.281	15.565.281	6.808.466	-	-	6.808.466	-	8.756.815	6.130.170	2.626.645	-				
2005	908.383.362	903.987.701	533.158.020	-	-	533.158.020	-	370.829.681	265.040.103	105.789.578	4.395.661				
<i>di cui Obiettivo 1</i>	891.955.079	887.559.418	525.979.533	-	-	525.979.533	-	361.579.865	258.564.932	103.014.933	4.395.661				
<i>di cui Sostegno Transitorio</i>	16.428.283	16.428.283	7.178.467	-	-	7.178.467	-	9.249.816	6.475.171	2.774.645	-				
2006	906.567.418	902.072.757	530.342.421	-	-	530.342.421	-	371.730.336	265.791.281	105.939.055	4.494.661				
<i>di cui Obiettivo 1</i>	890.602.418	886.107.757	523.495.421	-	-	523.495.421	-	362.612.336	259.408.281	103.204.055	4.494.661				
<i>di cui Sostegno Transitorio</i>	15.965.000	15.965.000	6.847.000	-	-	6.847.000	-	9.118.000	6.383.000	2.735.000	-				
Totale	5.604.504.125	5.573.570.741	3.292.308.933	-	-	3.292.308.933	-	2.281.261.808	1.633.298.757	645.963.051	30.933.384				
<i>di cui Obiettivo 1</i>	5.504.173.561	5.473.240.177	3.249.015.000	-	-	3.249.015.000	-	2.224.225.177	1.595.373.416	628.851.761	30.933.384				
<i>di cui Sostegno Transitorio</i>	100.330.564	100.330.564	43.293.933	-	-	43.293.933	-	57.036.631	39.925.341	17.111.290	-				

Tabella I												
Quadro Comunitario di Sostegno - Italia -Regioni obiettivo 1												
Periodo di Programmazione 2000-2006												
Piano finanziario indicativo SFOP												
Importi in Euro												
<i>Assi Prioritari</i>	Costo Totale	Totale Risorse Pubbliche	Risorse Pubbliche									Risorse Private
			Contributi Comunitari			SFOP	Contributi Nazionali			Regione		
			Totale	Fesr	Fse		Feoga	Totale	Stato		Regione	
1=2+12	2=3+9	3=4+5+6+7	4	5	6	7	9=10+11	10	11	12		
<i>I - RISORSE NATURALI</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>II - RISORSE CULTURALI</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>III - RISORSE UMANE</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>IV - SISTEMI LOCALI</i>	747.851.776	538.016.416	300.976.900				300.976.900		211.521.640	45.517.876	189.835.360	
<i>V - CITTA'</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>VI - RETI E NODI DI SERVIZIO</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>ASSISTENZA TECNICA</i>	12.300.000	12.300.000	6.150.000				6.150.000		6.150.000	-	-	-
<i>TOTALE</i>	760.151.776	570.316.416	307.126.900	-	-	-	307.126.900	-	217.671.640	45.517.876	189.835.360	
<i>di cui Sostegno Transitorio</i>	3.642.994	2.220.850	952.900				952.900		887.229	380.721	1.422.144	

Tabella J													
Quadro Comunitario di Sostegno - Italia - Regioni obiettivo 1													
Periodo di Programmazione 2000-2006													
Piano finanziario indicativo annuale SFOP													
Importi in Euro													
<i>Annualità</i>	Costo Totale	Totale Risorse Pubbliche	Risorse Pubbliche						Contributi Nazionali			Risorse Private	
			Contributi Comunitari			Contributi Nazionali			Totale	Stato	Regione	Stato	Regione
			Totale	Fesr	Fse	Feoga	Sfop	9=10+11					
1=2+12	2=3+9	3=4+5+6+7	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
2000	91.099.935	75.242.501	38.565.000	-	-	-	38.565.000	36.677.501	31.489.874	5.187.627	15.857.434		
<i>di cui Obiettivo I</i>	91.099.935	75.242.501	38.565.000	-	-	-	38.565.000	36.677.501	31.489.874	5.187.627	15.857.434		
<i>di cui Sostegno Transitorio</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2001	92.638.607	76.271.296	39.076.000	-	-	-	39.076.000	37.195.296	31.870.696	5.324.600	16.367.311		
<i>di cui Obiettivo I</i>	92.233.607	76.068.296	38.989.000	-	-	-	38.989.000	37.079.296	31.789.696	5.289.600	16.165.311		
<i>di cui Sostegno Transitorio</i>	405.000	203.000	87.000	-	-	-	87.000	116.000	81.000	35.000	202.000		
2002	100.064.822	71.387.484	39.586.000	-	-	-	39.586.000	31.801.484	26.340.884	5.460.600	28.677.338		
<i>di cui Obiettivo I</i>	99.308.822	71.009.484	39.424.000	-	-	-	39.424.000	31.585.484	26.189.884	5.395.600	28.299.338		
<i>di cui Sostegno Transitorio</i>	756.000	378.000	162.000	-	-	-	162.000	216.000	151.000	65.000	378.000		
2003	115.836.531	83.227.484	44.876.000	-	-	-	44.876.000	38.351.484	31.152.784	7.198.700	32.609.047		
<i>di cui Obiettivo I</i>	115.520.531	83.069.484	44.808.000	-	-	-	44.808.000	38.261.484	31.089.784	7.171.700	32.451.047		
<i>di cui Sostegno Transitorio</i>	316.000	158.000	68.000	-	-	-	68.000	90.000	63.000	27.000	158.000		
2004	111.994.153	81.950.093	45.296.626	-	-	-	45.296.626	36.653.467	30.076.807	6.576.660	30.044.060		
<i>di cui Obiettivo I</i>	111.070.656	81.289.168	45.013.176	-	-	-	45.013.176	36.275.992	29.812.192	6.463.800	29.781.488		
<i>di cui Sostegno Transitorio</i>	923.497	660.925	283.450	-	-	-	283.450	377.475	264.615	112.860	262.572		
2005	122.316.752	89.877.509	49.230.195	-	-	-	49.230.195	40.647.314	32.934.953	7.712.361	32.439.243		
<i>di cui Obiettivo I</i>	121.414.255	89.226.584	48.950.745	-	-	-	48.950.745	40.275.839	32.675.339	7.600.500	32.187.671		
<i>di cui Sostegno Transitorio</i>	902.497	650.925	279.450	-	-	-	279.450	371.475	259.614	111.861	251.572		
2006	126.200.976	92.360.049	50.497.079	-	-	-	50.497.079	41.862.970	33.805.642	8.057.328	33.840.927		
<i>di cui Obiettivo I</i>	125.860.976	92.190.049	50.424.079	-	-	-	50.424.079	41.765.970	33.737.642	8.028.328	33.670.927		
<i>di cui Sostegno Transitorio</i>	340.000	170.000	73.000	-	-	-	73.000	97.000	68.000	29.000	170.000		
Totale	760.151.776	570.316.416	307.126.900	-	-	-	307.126.900	263.189.516	217.671.640	45.517.876	189.835.360		
<i>di cui Obiettivo I</i>	756.508.782	568.095.566	306.174.000	-	-	-	306.174.000	261.921.566	216.784.411	45.137.155	188.413.216		
<i>di cui Sostegno Transitorio</i>	3.642.994	2.220.850	952.900	-	-	-	952.900	1.267.950	887.229	380.721	1.422.144		

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 istituzionali⁶⁴; 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

⁶⁴ 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.

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

Il principio di addizionalità, sancito dall'art. 11 del Regolamento 1260/99, stabilisce che, per assicurare un reale impatto economico, gli stanziamenti dei Fondi non possono sostituirsi alle spese a finalità strutturale pubbliche o assimilabili dello Stato membro.

L'Italia ha attribuito grande importanza al principio di addizionalità. A tal fine, ha fissato a sua tutela l'obiettivo "normativo" di destinare entro fine periodo al Mezzogiorno (inclusivo a tale scopo anche dell'Abruzzo), il 45 per cento della spesa totale in conto capitale. A tale finalità mirava sia l'obiettivo di portare progressivamente al 30 per cento la quota delle "risorse ordinarie" - ossia degli stanziamenti diversi da quelli relativi alle risorse comunitarie, incluse quelle del cofinanziamento nazionale, e di quelle aggiuntive nazionali che fanno capo al Fondo per le aree sottoutilizzate (l'85% del quale destinato al Mezzogiorno)⁶⁵ - destinata al Mezzogiorno, sia l'accelerazione nell'utilizzo del Fondo per le aree sottoutilizzate. L'attuazione di tali obiettivi è sottoposta a monitoraggio periodico - reso nel corso del periodo sempre più stringente - di cui il "Rapporto sulle aree sottoutilizzate", allegato alla Relazione previsionale e programmatica presentato al Parlamento, dà conto annualmente.

La verifica dell'addizionalità ha luogo in tre momenti differenti: ex ante, in itinere e alla fine del periodo.

Verifica ex-ante

L'addizionalità ex ante funge da quadro di riferimento per tutto il periodo di programmazione. Con riferimento ad essa i servizi della Commissione Europea e le autorità italiane hanno fissato nel Quadro Comunitario di Sostegno sia il profilo, crescente, di spesa nel periodo di programmazione, sia la media annua della spesa pubblica nazionale ammissibile, che deve essere raggiunta durante il periodo 2000-2006 per l'insieme delle regioni Obiettivo 1. In particolare 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 a 19.591,55 milioni di euro (prezzi 1999)⁶⁶. Tale cifra rappresenta un aumento del 20,1% rispetto alla spesa media per il periodo 1994-1999 (16.308,03)⁶⁷. Il livello della spesa media annua per il periodo 2000-2006 è basato sull'ipotesi di un aumento annuo del totale delle entrate correnti della Pubblica Amministrazione dell'1,62% in termini reali per il periodo 2000-2003. Ciò è coerente con le ipotesi formulate nella versione del Programma di Stabilità valutato dalla Commissione e dal Consiglio all'inizio dell'anno 2000.

Verifica in itinere

1. La verifica in itinere viene effettuata tre anni dopo l'approvazione del QCS, e come regola generale, entro il 31 dicembre 2003. Essa consiste in una valutazione di conformità con i requisiti dell'addizionalità ex ante. In particolare, il QCS stabilisce che il rispetto del principio dell'addizionalità è considerato come verificato se la media annua della spesa pubblica nazionale

⁶⁵ Si tratta delle risorse che, ai sensi della l. 289/2002 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2003)") danno attuazione al comma 5, art. 119 della Costituzione italiana.

⁶⁶ 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 settennale delle risorse pubbliche disponibili nel Mezzogiorno, sottostante all'obiettivo di spesa stabilito in sede programmatica nel DPEF 2000-2003 (si veda la tabella V.4.2).

⁶⁷ Cfr. nota 4.

ammissibile degli anni dal 2000 al 2002 è tale da essere coerente, ossia da non pregiudicare, il risultato finale relativo all'intero periodo 2000-2006.

Dopo la verifica in itinere e sulla base dei risultati contenuti in essa, le autorità italiane e la Commissione hanno 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. Sia lo Stato Membro che la Commissione possono chiedere una revisione della tabella ex-ante.

2. L'Italia ha effettuato la verifica intermedia dell'addizionalità nel luglio 2003. Sulla base delle stime disponibili al luglio 2003, la media annua della spesa pubblica nazionale per il periodo 2000-2002, al netto dei Fondi Strutturali, calcolata in termini medi annui e a prezzi costanti, risultava pari a 18.493 milioni di euro a prezzi 99, un valore inferiore a quello della spesa media annua prevista ex ante (19.591,55) ma lievemente superiore a quello (18.276) che si ottiene come media dei valori previsti ex ante per quegli stessi anni, in base ai quali era stata costruita la media ex-ante per il complesso del periodo 2000-2006.

L'esito del primo triennio è risultato quindi inferiore rispetto all'obiettivo medio annuo 2000-2006 fissato dalla verifica ex ante. Tuttavia i dati sopra richiamati non pregiudicano il risultato della verifica finale, che avverrà prima della fine del 2005.

Revisione degli obiettivi di spesa per il periodo 2003-2006.

Proprio la centralità dell'obiettivo della addizionalità e il monitoraggio cui è sottoposto, nonché l'analisi condotta in occasione della revisione di metà periodo - nel Rapporto sulle aree sottoutilizzate 2003 prima richiamato, ma anche nell'ambito della valutazione indipendente - suggeriscono che, nonostante il risultato complessivamente soddisfacente rilevato nel primo triennio, l'obiettivo ex-ante per l'intero periodo 2000-2006 debba essere rivisto al ribasso.

Successivamente alla chiusura della verifica intermedia, il prolungarsi della fase recessiva, unitamente al peggioramento delle condizioni della finanza pubblica, hanno determinato il manifestarsi dei presupposti per i quali, in base agli orientamenti comunitari⁶⁸, è prevista la possibilità di rivedere il livello della spesa per il rimanente periodo.

L'evoluzione delle entrate pubbliche, infatti, si è discostata significativamente da quella prevista in occasione della verifica ex ante. Mentre nel QCS si ipotizzava un aumento annuo del totale delle entrate correnti della Pubblica Amministrazione dell'1,62% in termini reali per il periodo 2000-2003, l'aumento annuo effettivo del totale delle entrate correnti della Pubblica Amministrazione per il periodo 2000-2003, è risultato pari, in coerenza con i risultati contenuti nella versione del Programma di Stabilità del novembre 2003, all'1,14%⁶⁹.

Ciò si è riflesso in un peggioramento del disavanzo pubblico tendenziale che, anche per effetto della più sostenuta dinamica delle spese, ha richiesto misure che tendono a comprimere anche la spesa in conto capitale. Più in particolare, come il Programma di Stabilità 2003 segnala con chiarezza, l'abbassamento dei profili di crescita attesi rispetto a quanto previsto nel 2000, il prolungarsi della congiuntura economica sfavorevole nel biennio 2002-2003 e il ritardo con cui la ripresa si sta manifestando nell'anno in corso, hanno inciso significativamente sulle scelte di politica economica e sull'andamento dei conti pubblici del Paese. Da ultimo, nel disegno di legge 5310/2004 contenente "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" (o Legge finanziaria 2005), questi problemi hanno condotto a fissare un limite di incremento del 2 per cento alle spese

⁶⁸ Cfr. art. 11 del Regolamento CE 1260/99 e Documento di lavoro n. 5, La verifica dell'addizionalità per l'obiettivo 1.

⁶⁹ Il calcolo si rifà allo stesso periodo e alla stessa metodologia seguita dalla DG II in sede di predisposizione del QCS.

“rispetto alle corrispondenti previsioni iniziali del precedente esercizio” (art. 3, comma 1) con ricadute in termini di contenimento della spesa in conto capitale, anche nel periodo 2005-2006. A ciò si aggiunga che la fase ciclica avversa ha prodotto nel 2004, e produrrà nel 2005, una forte compressione della domanda di incentivazione, molto sensibile al ciclo economico, posponendo nel tempo tale componente della spesa in conto capitale.

All’impatto negativo che la prolungata fase di ciclo economico depresso ha avuto sulla componente incentivi della spesa in conto capitale e ai riflessi della stringenza dei vincoli di finanza (accentuati anche essi dal ciclo economico depresso) si accompagnano anche alcuni mutamenti del quadro programmatico; in particolare:

- la lentezza, maggiore del previsto, con cui i maggiori enti pubblici esterni alla Pubblica Amministrazione stanno muovendo verso l’obiettivo del 30 per cento;
- la lentezza, maggiore del previsto, nell’adeguamento della capacità dell’amministrazione rispetto al nuovo corso di policy; da ciò deriva la necessità di non esasperare il sovraccarico di oneri di programmazione, selezione di progetti e gestione a carico di tutti gli enti investiti dalle responsabilità di spesa, pena effetti negativi sulla qualità della spesa stessa.

Al primo di questi due problemi si è rivolta la già menzionata proposta di Legge finanziaria 2005 prevedendo che le “Amministrazioni centrali, nell’esercizio dei diritti dell’azionista nei confronti delle società di capitali a prevalente partecipazione pubblica diretta o indiretta, adottano le opportune direttive per conformarsi” al principio del 30 per cento.

Dal complesso di queste valutazioni consegue il giudizio che l’obiettivo del 45 per cento possa essere conseguito, ma solo nella parte terminale del decennio e che le previsioni di spesa in conto capitale del Mezzogiorno debbano essere riviste come indicato nel paragrafo 2.3.2⁷⁰.

Coerentemente con tale quadro programmatico e con le mutate condizioni di finanza pubblica, la spesa pubblica nazionale ammissibile che deve essere mantenuta durante il periodo 2000-2006 viene rivista al ribasso, da 19.591,55 milioni di euro (prezzi 99) (cfr. Tabella QCS 1994-99) a 18.197,93⁷¹ milioni di euro (prezzi 99) (cfr. Tabella 1 allegata). Tale cifra rappresenta un aumento di circa il 12%, a prezzi costanti, rispetto alla spesa media per il periodo 1994-1999 (16.245,73)⁷²

⁷⁰ Per la componente più consistente del settore pubblico considerato, cioè per il Settore “Bilancio”, si fa riferimento alle indicazioni programmatiche contenute nel Quadro Finanziario Unico. Le modalità adottate nella verifica della addizionalità riflettono pertanto le ipotesi di crescita e le chiavi di riparto adottate nel QFU ma al tempo stesso tengono conto delle diversità dell’aggregato di riferimento: Obiettivo 1 e non Mezzogiorno geografico, spese connesse allo sviluppo e non spese in conto capitale, conto inclusivo delle spese per formazione.

Per gli organismi del settore Extra Bilancio sono stati utilizzati, ove disponibili (Ferrovie dello Stato, Enel, Poste Italiane, Eni, Enav), documenti programmatici pluriennali o indicazioni strategiche predisposte dai singoli enti. In assenza di tali informazioni si sono confermate le dinamiche assunte nell’esercizio ex ante effettuato nel QCS.

⁷¹ Il valore medio del sottoperiodo 2003-2006, ricostruito sulla base dei valori annui alla luce dei quali è stata rivista la media per il complesso del periodo 2000-2006, è pari a 17.967,74 milioni di euro a prezzi 99.

⁷² Il valore medio riferito al periodo 94-99 è ovviamente diverso da quello ricostruito in sede di verifica ex post 94-99 (cfr. par. 1.3.2).

Esistono infatti consistenti differenze metodologiche tra le due serie, che riguardano in particolare: a) Il territorio di riferimento: l’Obiettivo 1 del QCS ‘94-’99 comprendeva le otto regioni del Mezzogiorno geografico. Nel periodo di programmazione successivo, da tale comparto è stato escluso l’Abruzzo, già “uscito” dalle regioni in ritardo di sviluppo a partire dal 1997. Si è continuato, invece, a comprendere, secondo le indicazioni della Commissione, il Molise, in regime di “sostegno transitorio”; b) Il settore pubblico oggetto di riferimento: in particolare, dall’aggregato del settore Extra Bilancio, nel calcolo dell’addizionalità ex ante 2000-2006, sono esclusi i seguenti organismi (compresi, invece, nel periodo 1994-99): il Gruppo IRI; l’Azienda dei Monopoli di Stato; l’attività manifatturiera dell’ENI; c) Il Deflatore: mentre nella prima elaborazione è stato utilizzato il deflatore del PIL calcolato secondo il SEC79, in questa si è potuto disporre del SEC 95.

Il valore medio del 94-99 ricostituito in questo esercizio risulta altresì leggermente diverso anche da quello ricostruito ex ante nel QCS poiché i dati di cui si è potuto disporre dopo quattro anni sono nella maggior parte dei casi più aggiornati.

grazie a un profilo di spesa in conto capitale del Mezzogiorno che rimane decisamente crescente (cfr. ancora Fig.2 Par 2.3.2).

Inoltre, benché rivisto, il valore di addizionalità garantisce un significativo rapporto spesa/PIL (pari al 6,4%) e soprattutto è tale da consentire (cfr l'analisi sviluppata con il modello macroeconomico, par. 2.3), il raggiungimento dell'obiettivo generale di un sentiero di crescita del Mezzogiorno superiore a quello medio dell'Unione Europea prima della fine del programma comunitario.

Si tratta dunque ancora di un obiettivo programmatico ambizioso, specie nell'attuale contesto di finanza pubblica, che richiede la realizzazione delle condizioni precedentemente indicate e, in particolare, che la spesa aggiuntiva nazionale trovi piena e completa attuazione e che i grandi enti di spesa riescano a destinare effettivamente al Mezzogiorno il 30% delle proprie risorse ordinarie.

Verifica alla fine del periodo

La verifica finale 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 dal 2000 a al 2004 ha raggiunto almeno il livello di spesa fissato 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 e dati provvisori per l'anno 2004;
- entro il 31 ottobre 2005: eventuali 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 1: Revisione della verifica ex ante dell'Addizionalità per l'Obiettivo 1 (Milioni di euro a prezzi 1999)

	Media annuale 1994-1999						Media annuale 2000-2006																
	Totale		di cui: imprese pubbliche		QCS		senza cofinanziamento UE		Totale		di cui: imprese pubbliche		QCS		senza cofinanziamento UE		Totale						
	Nat. + UE	2	Nat. + UE	3	UE	4	Nat.	5	Nat.	7=5+6-2-4	Nat. + UE	8	Nat. + UE	9	UE	10	Nat.	11	Nat.	12	13=11+12-8-10		
Assi prioritari																							
1. INFRASTRUTTURE DI BASE	10.223,83		3.170,65		778,21		992,79		8.452,83		9.445,62		11.637,19		2.849,05		761,84		793,61		10.081,74		10.875,35
Trasporti	3.303,81		747,56		276,66		342,32		2.684,83		3.027,15		3.970,08		1.060,10		315,65		357,00		3.297,42		3.654,42
Telecomunicazioni	332,96		331,85		113,29		183,90		35,77		219,67		312,84		312,18		28,42		25,82		258,59		284,42
Energia	2.073,69		2.039,23		100,01		181,68		1.792,01		1.973,69		1.323,08		1.256,94		30,32		32,17		1.260,59		1.292,76
Ambiente e Acqua	1.659,90		52,00		279,82		278,60		1.101,48		1.380,08		1.947,62		219,83		381,51		372,70		1.193,41		1.566,12
Sanità	465,52		0,00		8,43		6,28		450,81		457,09		524,38		0,00		5,94		5,91		512,52		518,44
Edilizia	1.158,38		0,00		0,00		0,00		1.158,38		1.158,38		1.504,90		0,00		0,00		0,00		1.504,90		1.504,90
Altre infrastrutture	1.229,57		0,00		0,00		0,00		1.229,57		1.229,57		2.054,29		0,00		0,00		0,00		2.054,29		2.054,29
2. RISORSE UMANE	1.758,30		0,00		384,33		225,12		1.148,84		1.373,97		2.420,55		0,00		437,55		228,99		1.754,01		1.983,00
Istruzione	911,55		0,00		0,00		0,00		911,55		911,55		1.300,21		0,00		137,07		64,58		1.098,56		1.163,14
Formazione	522,77		0,00		257,33		123,21		142,23		265,44		657,00		0,00		179,48		88,40		389,12		477,53
Ricerca e sviluppo	323,97		0,00		127,00		101,91		95,06		196,97		463,34		0,00		121,01		76,01		266,32		342,33
3. AMBIENTE PRODUTTIVO	4.365,39		0,33		978,35		1.346,59		2.040,45		3.387,04		5.984,26		113,17		1.089,76		1.001,62		3.892,88		4.894,50
Agricoltura, sviluppo rurale e Pesca	1.335,19		0,00		305,73		286,30		743,15		1.029,45		1.210,72		0,00		284,48		190,08		736,16		926,24
Industria e servizi	2.660,31		0,33		524,09		863,37		1.272,85		2.136,22		4.367,01		113,17		710,87		717,34		2.938,81		3.656,15
Turismo	369,89		0,00		148,53		196,91		24,45		221,37		406,53		0,00		94,42		94,20		217,91		312,11
4. ALTRI	2.039,11		0,00		0,00		0,00		2.039,11		2.039,11		679,07		0,00		233,98		202,79		242,30		445,09
TOTALE	18.386,62		3.170,98		2.140,89		2.564,50		13.681,23		16.245,73		20.721,06		2.962,22		2.523,13		2.227,00		15.970,93		18.197,93

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.

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).
- *Superare la condizione di marginalità del sistema produttivo*, intervenendo sia sul rafforzamento dei processi interni all'azienda, migliorando le condizioni dei contesti in cui le stesse operano, incrementando il grado di apertura all'esterno dell'economia regionale.
- *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.
- *Accrescere l'occupabilità della popolazione attiva e qualificare le risorse umane*, attraverso lo sviluppo dell'imprenditorialità, dell'adattabilità delle imprese e dei lavoratori, delle pari opportunità tra uomini e donne, nonché attraverso l'innovazione dei sistemi di formazione, di istruzione e di lavoro.

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.

All'interno della strategia disegnata per lo sviluppo della Basilicata con il POR trovano, inoltre, una particolare attenzione lo *sviluppo rurale* - perseguito attraverso il completamento delle filiere settoriali/territoriali ed il rafforzamento dei sistemi di qualità - ed il *potenziamento delle funzioni urbane* di rango superiore delle città capoluogo.

Risorse finanziarie indicative del programma (in milioni di euro)

Fondi Strutturali	848.035.000
di cui: FESR	433.885.000
FSE	220.900.000
FEOGA	193.250.000
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, dall'uso indiscriminato del territorio alla sua tutela. La strategia che si intende adottare è quella dello sviluppo endogeno, sostenibile dal punto di vista ambientale, attento alle pari opportunità, incentrando sulla valorizzazione integrata delle risorse locali, capaci di generare una nuova stagione di innovazioni, investimenti. Crescita ed occupazione.

Progettare pochi ma grandi interventi è 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 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 deve *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 va 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 frammentazione 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	2.131.043.000
di cui: FESR	1.258.742.000
FSE	424.883.000
FEOGA	426.458.000
SFOP	20.960.000

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.

Il disegno strategico viene confermato nella seconda fase di attuazione del POR Campania che, in occasione della revisione di metà periodo, punta a rafforzare gli obiettivi di più grande complessità strutturale, già previsti per l'attuale ciclo di programmazione, estendendone l'orizzonte verso il 2007-2013.

Infatti, puntare sulla competitività regionale e nel contempo su un modello di sviluppo sostenibile, per la Regione rappresenta, ancor di più nel triennio 2004 – 2006, l'impegno di riconoscere e valorizzare il potenziale endogeno, che va aggregandosi, secondo i modelli del partenariato sociale ed istituzionale e dello sviluppo locale, attorno ai processi di programmazione integrata, puntando su specifiche azioni di supporto alla governance locale anche per accelerare il processo di modernizzazione delle istituzioni.

Altresì l'adeguamento della dotazione infrastrutturale, materiale ed immateriale, rappresenta una delle più ambite prerogative della Regione. Tale adeguamento riguarderà le infrastrutture per la mobilità, quindi quelle a servizio delle aree e dei distretti produttivi, in una logica di sviluppo integrato, le infrastrutture per migliorare la qualità dell'ambiente, le infrastrutture immateriali per dare attuazione alla Strategia della società dell'informazione. L'efficienza del sistema dei collegamenti, dei trasporti e delle reti immateriali di servizio 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, anche facendo leva su un maggiore utilizzo delle azioni previste per l'internazionalizzazione dei settori economici regionali, nella costituzione di sistemi relazionali con distretti produttivi e terziari nazionali ed europei, nella promozione di attività di coordinamento ed accompagnamento dei processi localizzativi.

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 continuare a promuovere, 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, nonché al mantenimento dell'efficienza dei risultati già raggiunti nel periodo 2000 - 2003 sul versante delle politiche sociali.

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 reti tra le 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	4.280.561.000
di cui: FESR	2.775.703.660
FSE	702.462.340
FEOGA	764.146.000
SFOP	38.249.000

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.

Tale strategia è rafforzata, in occasione della revisione di metà periodo, sul versante dell'ambiente e della tutela delle risorse naturali, nel consolidamento dei processi di sviluppo locale, nella necessità di elevare il contenuto di ricerca e innovazione del sistema produttivo regionale, nonché di elevare la diffusione dell'ICT e della Società dell'Informazione.

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; a quest'ultima viene, in occasione della revisione di metà periodo, conferita una maggiore attenzione del POR, mediante la previsione di una nuova misura *ad hoc*.

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	2.946.517.000
di cui: FESR	1.721.827.000
FSE	604.090.000
FEOGA	587.600.000
SFOP	33.000.000

5.2.5. Sardegna

Il POR assume come obiettivi prioritari i seguenti:

- riduzione dei costi economici e sociali derivanti dallo stato di insularità della Regione;
- perseguimento della coesione economica e sociale delle aree interne attraverso la valorizzazione delle risorse locali in chiave produttiva;
- attivazione di un insieme dei fattori che possono accrescere la competitività del sistema economico locale e gli sbocchi di mercato extraregionale;
- potenziamento delle azioni di sviluppo integrato in aree sostenute dai prodotti dell'agricoltura e loro massima qualificazione ai fini del mantenimento ed incremento degli sbocchi di mercato;
- completamento delle infrastrutture a rete regionali con particolare riferimento alle risorse idriche ed al sistema stradale primario;
- accrescimento delle attività di ricerca finalizzata alla massima sinergia con il sistema delle imprese ed al trasferimento di nuove tecnologie;
- massima attenzione al potenziamento dell'offerta turistica prioritariamente nelle aree non ancora sufficientemente toccate dai flussi turistici ed azioni volte all'allungamento della stagione turistica;
- particolare attenzione all'ambiente, sia per la tutela del territorio, sia come risorsa ai fini turistici;
- valorizzazione del capitale culturale sardo ai fini dell'incentivazione del turismo nell'ambito di percorsi integrati;
- potenziamento della Pubblica Amministrazione sia con azioni formative, che con la realizzazione di reti informatiche per migliorare sia l'efficienza che i servizi ai cittadini.

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	2.118.293.000
di cui: FESR	1.300.490.000
FSE	372.214.000
FEOGA	418.578.000
SFOP	27.011.000

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;
- Riqualificazione 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 non adeguatamente utilizzate e talvolta versano in uno stato di 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	4.283.580.000
di cui: FESR	2.524.128.000
FSE	846.469.000
FEOGA	858.983.000
SFOP	54.000.000

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	201.000.000
di cui: FESR	128.183.503
FSE	28.569.664
FEOGA	43.293.933
SFOP	952.900

5.3. Programmi Operativi Nazionali (PON)

5.3.1. Ricerca Scientifica, Sviluppo Tecnologico, Alta formazione

La strategia del PON Ricerca, Sviluppo Tecnologico ed Alta Formazione è 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 del Mezzogiorno ed i relativi collegamenti con il sistema imprenditoriale.

Le scelte strategiche compiute dal MIUR in sede di formulazione del PON sono mirate a:

- valorizzare le risorse umane: la qualità del fattore umano costituisce una condizione basilare per il perseguimento dell'obiettivo strategico fissato dal Consiglio Europeo di Lisbona relativo alla costruzione di un'economia basata sulla conoscenza, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale;
- rafforzare il contenuto scientifico e tecnologico nel sistema produttivo meridionale: il sostegno delle imprese nei loro processi di cambiamento tecnologico, sia attraverso l'innalzamento della loro propensione verso la R&S, sia agevolando l'acquisizione di conoscenze di origine esterna (progetti cluster, commesse di ricerca, ecc.) costituisce uno dei cardini dell'impianto strategico che il PON ha assunto fin dall'inizio, in coerenza con gli indirizzi generali del QCS, volti a introdurre mutamenti strutturali nell'economia e della società meridionali;
- radicare una vocazione di "rete" nell'operare dei soggetti meridionali, sia imprese che università e, più in generale, centri di competenza tecnologica: le sfide imposte da un mercato globale impongono alle imprese di monitorare variabili sempre più complesse, da rielaborare tempestivamente in termini di nuove strategie. L'acuirsi della competizione, la conseguente necessità di innovare e "differenziare" i prodotti richiedono risorse, esperienze e competenze che raramente sono disponibili presso le piccole imprese;
- promuovere una stretta connessione tra il sistema della ricerca e il sistema imprenditoriale, inteso sia come attore che come espressione di fabbisogni: il superamento delle distanze culturali tra i due sistemi costituisce la scelta ineludibile per un rafforzamento strutturale delle Regioni dell'Obiettivo 1. Da una parte vi è l'esigenza di accrescere il contenuto scientifico e tecnologico delle produzioni meridionali; dall'altra vi è l'esigenza di irrobustire le tre grandi missioni cui sono chiamate oggi – in coerenza con la strategia di Lisbona – le organizzazioni scientifiche: produrre, trasmettere e valorizzare le conoscenze sul territorio e per il territorio.

Risorse finanziarie indicative del programma (in milioni di euro)

Fondi Strutturali	1.323.227.000
di cui: FESR	814.125.000
FSE	509.102.000
FEOGA	-
SFOP	-

5.3.2. La Scuola per lo Sviluppo

Le strategie e le linee d'intervento del PON Scuola trovano la loro naturale collocazione nel quadro di riferimento complessivo degli obiettivi europei per lo sviluppo delle risorse umane, il miglioramento dell'occupazione definite a seguito del Consiglio Europeo di Lisbona e l'educazione ambientale come promosso dal Consiglio Europeo di Goteborg. Tale quadro che era stato alla base degli orientamenti e degli interventi dell'elaborazione del Programma Operativo Nazionale "La Scuola per lo Sviluppo" nel quadriennio 2000/2003 rimane valido anche alla luce delle importanti ed ulteriori evoluzioni e qualificazioni caratterizzate, da un lato, dalla stretta connessione delle strategie europee nel campo dell'occupazione, per il quale sono stati rideterminati undici obiettivi, con gli obiettivi di coesione sociale dell'Unione Europea e, dall'altro, dalla decisione del Consiglio europeo di Lisbona che ha dato luogo alla definizione di tredici obiettivi specifici, riguardanti i sistemi di istruzione e formazione, da conseguire entro il 2010. Le premesse, individuate nel Programma operativo per la scuola, nel periodo di programmazione 2000/2003, hanno avuto, quindi, una conferma nelle successive decisioni assunte dall'U.E.

L'impegno del Ministero della Pubblica Istruzione dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, si colloca, inoltre, all'interno di un consistente processo evolutivo contraddistinto da rilevanti modifiche, in particolare per quanto concerne il quadro normativo, dovuto allo sviluppo delle politiche nazionali su questi temi e il complessivo riassetto organizzativo della Pubblica Amministrazione, in corso di attuazione tuttora in evoluzione, che investe anche i sistemi di istruzione e formazione.

Questo processo, definito nelle sue linee essenziali dalle leggi nn. 59/97 e 196/97 e dal Decr. Legisl. 112/98, dalle leggi 59/97, 30/03 (Legge di riforma del mercato del lavoro) e 53/03 (Legge di riforma della scuola) e dalla modifica del Titolo V della Costituzione (Legge 3/2001), delinea un nuovo impianto e una nuova articolazione del sistema scolastico e formativo.

Gli obiettivi delle strategie europee sull'occupazione, la coesione sociale, l'istruzione e la formazione, che dal 2000 ad oggi hanno rafforzato e ulteriormente definito l'approccio di Lisbona, unitamente al contemporaneo avvio del processo di riforma del sistema d'istruzione nazionale e del mercato del lavoro, hanno caratterizzato l'individuazione delle strategie e delle linee d'intervento del PON Scuola.

All'interno di questo generale contesto di riforma

- Le linee di intervento si muoveranno, in una prospettiva di sviluppo della società dell'informazione e della conoscenza della qualità delle strutture e delle risorse umane del sistema scolastico del mezzogiorno con particolare riferimento ad 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;
- interventi che promuovano maggiori capacità di adattamento ai cambiamenti tecnologici ed economici, nella consapevolezza di uno sviluppo ambientale sostenibile, ed al raggiungimento di una qualificazione adeguata alle necessità del mercato del lavoro, anche sviluppando sistemi di alternanza e tirocinio;
- azioni di 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, scientifiche e tecnologiche, comunicative e linguistiche;
- interventi di adeguamento delle competenze dei formatori, dei decisori e degli organizzatori del sistema formativo, in stretta correlazione con gli aspetti qualificanti dell'innovazione del sistema e con le tematiche trasversali delle pari opportunità;

- lo sviluppo della società dell'informazione e della conoscenza, attraverso la diffusione di infrastrutture telematiche, contenuti multimediali e applicazioni interattive per promuovere sistemi moderni di istruzione, formazione e valutazione delle competenze;
- Azioni di raccordo con i contesti territoriali in funzione delle evoluzioni del mercato del lavoro, le azioni di sviluppo locale e la ricerca.

Risorse finanziarie indicative del programma (in milioni di euro)

Fondi Strutturali	537.084.000
di cui: FESR	109.816.000
FSE	427.268.000
FEOGA	-
SFOP	-

5.3.3. Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno

Lo sviluppo economico delle regioni meridionali è fortemente frenato dal diffuso senso di insicurezza collegato ad una pernicioso presenza di fenomeni criminali cui si aggiunge un pesante disagio sociale e una disaffezione alla partecipazione dei cittadini, a fianco delle istituzioni, nelle iniziative per il rinnovamento.

In questo alveo emerge l'esigenza di un intervento trasversale che, in coerenza con il QCS, valga a ridare serenità e fiducia alla popolazione e agli investitori.

La risposta è il PON "Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno d'Italia" che con le sue misure interviene, proseguendo ora l'opera avviata nella programmazione '94-'99 in via sperimentale e con preminente connotazione di aggiornamento tecnologico delle Forze di Polizia che operano in aree di sviluppo selezionate a macchia di leopardo, ora anche nel settore della sicurezza delle reti materiali e immateriali, della sensibilizzazione e del coinvolgimento delle popolazioni nello sviluppo in legalità, nella efficacia e celerità della giustizia, nell'affrontare i problemi dell'integrazione degli immigrati e nel contrasto dell'accesso clandestino al territorio dell'Europa. Particolarmente interessante è l'approccio al problema sociale e delle pari opportunità ed alla evoluzione della formazione per gli operatori di polizia verso una presa di coscienza dei problemi e delle opportunità che incidono sul progresso delle terre in cui vivono e operano.

Il PON "Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno d'Italia" entra, a pieno titolo, nella attuazione del QCS.

Risorse finanziarie indicative del programma (in milioni di euro)

Fondi Strutturali	630.604.000
di cui: FESR	568.704.000
FSE	61.900.000
FEOGA	-
SFOP	-

5.3.4. Sviluppo imprenditoriale 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 attraverso il sostegno agli investimenti fissi e la concentrazione delle risorse finanziarie nel primo triennio della programmazione.

Allo stesso tempo, il PON avvia un processo, rafforzato nel secondo periodo di programmazione, che destina in maniera selettiva il sostegno pubblico ad iniziative rispondenti tanto alla necessità di migliorare la competitività del sistema produttivo, sostenendo l'innovazione tecnologica, lo sviluppo sostenibile e la qualificazione del capitale umano, quanto all'esigenza di contribuire allo sviluppo di specifici ambiti territoriali e dei sistemi produttivi locali.

Risorse finanziarie indicative del programma (in milioni di euro)

Fondi Strutturali	2.248.869.000
di cui: FESR	2.181.369.000
FSE	67.500.000
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 dello Strumento Operativo per il Mezzogiorno,, 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 e delle reti SNIT;
- riequilibrio modale in favore delle modalità di trasporto economicamente, socialmente e ambientalmente più efficienti, tenendo conto della necessità di colmare il deficit infrastrutturale e dell’offerta dei servizi di trasporto nei territori delle regioni Ob.1 e tra queste ed il resto del Paese;
- 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 ed abbattere i livelli di congestione;
- riduzione degli impatti ambientali, sia sul fronte delle infrastrutture che su quello delle emissioni.

Risorse finanziarie indicative del programma (in milioni di euro)

Fondi Strutturali	1.904.642.000
di cui: FESR	1.904.642.000
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	132.954.000
di cui: FESR	-
FSE	-
FEOGA	-
SFOP	132.954.000

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.

Il disegno strategico viene confermato nella seconda fase di attuazione del PON che, in occasione della revisione di metà periodo, tende a rafforzare gli obiettivi generali già previsti per l’attuale ciclo di programmazione, soprattutto in termini di avanzamento istituzionale e di modernizzazione amministrativa.

Nel nuovo contesto operativo del PON, che tiene conto della revisione di metà percorso del QCS, ciò che risulta più rilevante è il nuovo quadro strategico che porta in primo piano gli obiettivi per il perseguimento delle strategie tracciate dai Consigli di Lisbona e di Goteborg fortemente orientate allo sviluppo della società della conoscenza, della valorizzazione del capitale umano, della tutela dell’ambiente, della innovazione tecnologica.

Per rispondere alle nuove sfide della strategia europea, delineate nei Consigli europei di Lisbona e Goteborg, l’assistenza tecnica non si limiterà ad assumere le forme di attuazione tradizionali già sperimentate e conosciute (es. supporto alle strutture; valutazione intermedia; comunicazione; monitoraggio), bensì assumerà anche la funzione di strumento innovativo, finalizzato all’accrescimento dell’efficacia del coordinamento dell’attuazione del QCS, alla valorizzazione del contributo del partenariato economico sociale, allo sviluppo della cooperazione istituzionale fra

amministrazioni centrali e regionali, al rafforzamento delle strutture, all'accrescimento delle competenze tecniche specialistiche, nel quadro di un complesso assetto decentrato del sistema di governo del QCS.

L'esperienza effettuata nella prima fase di attuazione delle azioni di assistenza tecnica conferma l'impostazione della strategia attuativa dell'Autorità di gestione del PON ATAS che ha puntato molto su modelli attuativi di assistenza tecnica innovativi e sperimentali, non solo nelle azioni di coordinamento e di sistema ma anche nell'ambito delle forme c.d. tradizionali (es. modalità di reperimento e utilizzo delle competenze professionali e specialistiche; tirocini operativi con il Progetto SFERA).

L'assistenza tecnica del PON ATAS, nell'ambito del richiamato processo di innovazione richiede una progressiva e maggiore integrazione tra domanda regionale e offerta centrale di assistenza tecnica, anche nella prospettiva del nuovo ciclo di programmazione 2007 - 2013.

Nella seconda fase di attuazione, infatti, il ruolo cruciale dell'assistenza tecnica istituzionale, soprattutto in alcuni ambiti prioritari, diviene ancora più centrale nella prospettiva di una sua sempre più marcata finalizzazione al nuovo ciclo di programmazione. E' pertanto essenziale assicurare la concentrazione delle risorse e delle attività sugli ambiti di intervento prioritari, anche attraverso una più efficace integrazione tra le azioni promosse dal PON ATAS e quelle allocate nei singoli POR.

Risorse finanziarie indicative del programma (in milioni di euro)

Fondi Strutturali	372.591.000
di cui: FESR	196.473.650
FSE	176.117.350
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 dell'Economia e delle Finanze
Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione
Servizio per le politiche dei Fondi Strutturali comunitari
00100 Roma
Responsabile: Direttore pro-tempore
Posta elettronica: segreteria tecnica.cdsqcs@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 dell'Economia e delle Finanze
Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione
Servizio per le politiche dei Fondi Strutturali comunitari
Responsabile: Direttore pro-tempore
Posta elettronica: segreteria tecnica.cdsqcs@tesoro.it

Attività del FSE

Ministero del Welfare
DG UCOFPL
Responsabile: Direttore pro-tempore
Posta elettronica: segreteriagen@welfare.gov.it

Attività del FEOGA-Orientamento

Ministero delle Politiche Agricole e Forestali
DG Politiche Comunitarie e Internazionali - Ufficio Strutture
Responsabile: Direttore pro-tempore
Posta elettronica: fondist@politicheagricole.it

Attività dello SFOP

Ministero delle Politiche Agricole e Forestali
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 predispose un sistema informativo 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).

Un altro strumento di miglioramento del coordinamento, rilevato come buona pratica nel periodo 2000-2003, è rappresentato dall'organizzazione di riunioni periodiche, a scadenze ravvicinate, dell'Autorità di gestione con i responsabili di Fondo e di Asse prioritario, al fine di promuovere e migliorare l'unitarietà degli interventi, di monitorare congiuntamente l'avanzamento e di risolvere le problematiche connesse all'attuazione delle misure.

Inoltre, l'aspetto del coordinamento tra gli interventi di sviluppo regionale finanziati con i Fondi Strutturali e quelli finanziati con fonti nazionali assume un'importanza ancora maggiore a seguito della revisione di metà periodo del QCS e dell'orientamento, conferito alle risorse nazionali, in particolare a quelle destinate all'attuazione degli Accordi di Programma Quadro, a favore del raggiungimento degli obiettivi degli Assi prioritari. Le Autorità di gestione dei Programmi Operativi potrebbero assumere un ruolo rilevante in tale contesto.

Di conseguenza le autorità regionali, valutando tali 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;

L'Autorità di Gestione del QCS può finanziare, nell'ambito del PON ATAS, lo svolgimento di specifici audit sull'efficacia e l'efficienza delle strutture di attuazione dei Programmi Operativi di concerto con l'Autorità di Gestione del Programma. Tali audit dovrebbero essere finalizzati ad individuare le criticità presenti ed a proporre le più opportune soluzioni per superarle. Nel caso di audit sui PON le relative relazioni saranno trasmesse alle Autorità di Gestione dei POR per la parte di competenza.

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, con il coinvolgimento dei partner nelle fasi di attuazione del Programma.

In particolare:

- a) il Ministero dell'Economia e delle Finanze – 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 dell'Economia e delle Finanze – 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 dei Comitati di Sorveglianza, nei quali figureranno rappresentanze delle parti economiche e sociali. I Forum delle parti economiche e sociali, a livello nazionale e regionale, già attivati nelle fasi del processo di programmazione, continueranno 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

Nella prima fase di attuazione del QCS, le autorità ambientali hanno svolto con efficacia, anche avvalendosi del contributo tecnico della task force “ambiente” attivata nell'ambito del PON ATAS, il ruolo di promuovere l'integrazione della componente ambientale in tutti i settori di azione dei Fondi, in una prospettiva di sviluppo sostenibile, e di assicurare la conformità di tali azioni con la politica e la legislazione comunitaria in materia di ambiente.

Per la seconda fase del QCS occorre ulteriormente consolidare l'azione delle Autorità Ambientali, soprattutto per creare, nell'ottica della Strategia di sviluppo sostenibile di Goteborg, le condizioni per una piena integrazione della dimensione ambientale nei processi ordinari di definizione, attuazione, monitoraggio e valutazione di politiche, piani e programmi di sviluppo. Le competenze delle Autorità Ambientali rimarranno quelle definite nella fase di avvio della programmazione⁷³. Al livello di singolo POR, le modalità di interazione tra

⁷³ Le autorità ambientali nazionale e regionali, ognuno nei propri ambiti di competenza (rispettivamente interventi a titolarità delle amministrazioni centrali e delle amministrazioni regionali), hanno il compito di:

Autorità Ambientale ed Autorità di Gestione sono state definite dai Piani Operativi di Cooperazione Sistemica (POCS), che dovranno essere aggiornati, laddove ritenuto necessario, sulla base dell'esperienza acquisita nella prima fase di attuazione. Gli aggiornamenti dovranno in particolare riguardare le occasioni di cooperazione tra Autorità Ambientale ed Autorità di Gestione. L'Autorità Ambientale dovrà riferire sulla attuazione dei POCS in occasione dei Comitati di Sorveglianza. Gli stessi compiti spettano all'Autorità Ambientale Nazionale, che agisce in qualità di Autorità per il QCS e per i PON.

Per garantire continuità all'azione delle Autorità Ambientali, il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio dovrà assicurare la piena operatività delle task force ambiente al livello centrale e regionale e svolgere, nel rispetto delle competenze proprie delle Autorità Ambientali Regionali, un adeguato ruolo di coordinamento delle loro attività, in modo da promuovere unità di indirizzi e rendere possibile una visione d'insieme dell'avanzamento del Programma verso il raggiungimento degli obiettivi di integrazione ambientale. E' altresì indispensabile rafforzare la cooperazione tra Autorità Ambientale e ARPA, che devono proseguire nel consolidamento della propria capacità operativa riferita all'attuazione degli interventi cofinanziati dai Fondi Strutturali.

Appare inoltre cruciale che le Regioni, sulla base dell'esperienza maturata dalle rispettive Autorità Ambientali e delle lezioni apprese nell'ambito della Rete delle Autorità Ambientali e della Programmazione, si organizzino per consolidare, anche oltre il periodo di programmazione in corso, la funzione di integrazione della sostenibilità ambientale nell'azione ordinaria di governo. Poiché il tema della sostenibilità ambientale non può essere affrontato in una logica settoriale, l'azione di integrazione ambientale sarà tanto più efficace quanto più alle strutture che ne sono responsabili sarà assegnata una collocazione "orizzontale" all'interno dell'amministrazione regionale. Qualunque soluzione organizzativa scelta dalle Regioni dovrà comunque assicurare uno stretto raccordo con le strutture regionali di programmazione – anche attraverso l'eventuale coinvolgimento dei Nuclei di Valutazione e Verifica ex legge 144/1999; e, al fine di ottenere il necessario supporto informativo, con le ARPA.

Allo scopo di dare attuazione operativa a tali orientamenti:

– Al più tardi entro l'ultimo Comitato di Sorveglianza del QCS del 2004:

-
- 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 (compresa la definizione dei criteri di selezione dei progetti e la preparazione dei bandi di gara), 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;
 - assicurare la valutazione degli aspetti di tutela del patrimonio storico-architettonico, archeologico e paesaggistico;
 - coordinarsi con il Nucleo tecnico di valutazione e verifica del Ministero dell'Economia e Finanze – 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 contiene un'analisi del ruolo svolto dalle autorità ambientali e della sua efficacia ai fini della sostenibilità ambientale degli interventi.

- il Ministero dell'Ambiente e tutela del territorio fornirà un aggiornamento sul Servizio responsabile dello svolgimento del ruolo di Autorità Ambientale Nazionale per la seconda parte del ciclo di programmazione 2000-2006; sulle modalità con cui il Ministero garantirà la piena operatività delle Task Force “ambiente” al livello regionale e centrale, ed il loro coordinamento nell’ambito del Progetto Operativo ambiente del PON ATAS; e su come assicurerà un adeguato coinvolgimento, per gli aspetti di competenza, del sistema agenziale (APAT, ARPA) nell’attuazione della seconda fase del QCS. Qualsiasi aggiornamento della composizione e modalità operative delle Task force sarà comunicata per informazione alla Rete delle Autorità ambientali ed al Comitato di Sorveglianza del PON ATAS. Le relazioni annuali di esecuzione del PON ATAS e dei POR riporteranno, nel capitolo di competenza delle Autorità ambientali, l’organigramma delle task force ed una relazione sintetica sulle attività da esse svolte;
- ciascuna delle Amministrazioni Regionali valuterà assieme alla rispettiva Autorità Ambientale la necessità di aggiornare il rispettivo Piano Operativo di Cooperazione Sistemica (POCS) per la seconda fase di attuazione, trasmettendo al Comitato di Sorveglianza competente la eventuale nuova versione concordata;
- Entro il 31/12/2005, ciascuna delle Amministrazioni regionali consegnerà un documento di informativa al Comitato di Sorveglianza del rispettivo POR – per successivo inoltro al Comitato di Sorveglianza del QCS - circa le soluzioni istituzionali, organizzative e di allocazione di risorse, che si intendono adottare per dare continuità di medio-lungo periodo alla funzione attualmente svolta, nell’ambito dell’attuazione dei fondi Strutturali, dalle Autorità Ambientali, inclusa la riflessione sull’opportunità e le modalità per l’internalizzazione delle funzioni e competenze delle task force. Tale informativa verrà redatta seguendo delle linee guida che la Rete delle Autorità Ambientali sottoporrà all’approvazione del Comitato di Sorveglianza del QCS entro il 30/06/2005.

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 e i rappresentanti delle Autorità di Gestione delle Regioni dell'Obiettivo 2, ha raggiunto nel corso della prima fase di attuazione del QCS risultati di notevole rilievo, come riconosciuto anche dalla Commissione Europea.

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 dell’Economia e delle Finanze, 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 MEF e del Ministero dell'Ambiente e Tutela del Territorio, ed ha riferito e riferisce sui suoi lavori al Comitato di Sorveglianza del QCS almeno una volta l'anno.

Per la seconda fase di attuazione del programma, occorre favorire la diffusione, anche in ambito europeo, dei lavori finora svolti nell'ambito della rete; e fare sì che, capitalizzando l'esperienza acquisita, la "Rete" possa contribuire ad individuare soluzioni per la prosecuzione del percorso di integrazione ambientale.

La diffusione dei risultati raggiunti verrà perseguita mediante un sistematico aggiornamento del sito Web della rete, e mediante l'avvio di iniziative di scambio di esperienze con la "*Rete comunitaria delle autorità ambientali e della programmazione dei Fondi Strutturali*", (alla cui promozione la Rete Italiana sta dando un significativo contributo) e con "*Reti*" gemelle negli altri paesi dell'Unione Europea, per le quali sarà cruciale il coinvolgimento propositivo e operativo della Commissione Europea. A tal fine la Segreteria Tecnica della "Rete" dovrà essere opportunamente potenziata.

Allo scopo di promuovere sinergie in materia di monitoraggio e statistiche ambientali, la composizione originaria⁷⁴ della "Rete" verrà allargata a rappresentanti dell'APAT, delle ARPA, e dell'ISTAT. Il coordinamento della "Rete" continuerà ad essere posto sotto la responsabilità del MEF, Dipartimento per le politiche di sviluppo, Servizio per le politiche dei Fondi Strutturali Comunitari, di concerto con il Ministero dell'Ambiente e tutela del territorio.

Per la seconda fase di attuazione del QCS, accanto alle problematiche tecniche e metodologiche strettamente riferite alla realizzazione del programma in corso (riferite sia all'Asse I dei POR che all'integrazione ambientale in temi di altri Assi – specie aree urbane, sviluppo locale, trasporti), verrà dato adeguato rilievo, nelle attività della "Rete", alla diffusione degli strumenti finora messi a punto al complesso della programmazione regionale; alla riflessione sulla promozione della sostenibilità ambientale nell'impostazione del successivo ciclo di programmazione; ed alla internalizzazione dei meccanismi di integrazione ambientale nelle modalità ordinarie di azione delle amministrazioni regionali, come garanzia di continuità dei risultati raggiunti grazie all'apporto dei Fondi Strutturali.

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:

⁷⁴ La Rete si compone attualmente di 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. Per l'espletamento delle funzioni tecniche, organizzative e amministrative, la "Rete" si avvale di una Segreteria tecnica. I membri della rete sono in collegamento con un sistema di posta elettronica.

- 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. A tale proposito è opportuno rilevare e valutare la trasferibilità delle buone pratiche esistenti, anche nel contesto delle Regioni Obiettivo 2;
- la possibilità di rilevare e gestire, a livello di bilancio, le risorse "liberate" dall'imputazione ai Programmi Operativi di progetti finanziati originariamente con fonti nazionali.

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. Le funzioni dell'Autorità di pagamento sono disciplinate dal Regolamento (CE) n. 438/2001.

Della supervisione e del coordinamento dell'organizzazione dei flussi finanziari, è responsabile il Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento Ragioneria Generale dello Stato, IGRUE, che riferisce periodicamente e puntualmente al Comitato di Sorveglianza del QCS.

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 dell'Economia e delle Finanze - 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 dell'Economia e delle Finanze - 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.

6.3.6 Utilizzo delle risorse liberate

Le risorse rinvenienti alle AdG dai rimborsi comunitari e nazionali relativi ai progetti di prima fase (oggetto della ricognizione effettuata dalle AdG entro il 30/06/2002), nonché a tutti gli altri progetti imputati alla programmazione comunitaria e originariamente coperti da altre fonti di finanziamento (cosiddette "risorse liberate") vengono totalmente e tempestivamente reinvestite dalle stesse AdG, per la realizzazione di progetti che sono coerenti con i contenuti delle misure e rispondono ai requisiti previsti dai criteri di selezione dei Complementi di Programmazione.

Le regole attraverso le quali tali condizioni possono essere anche concretamente poste a verifica sono definite come segue.

- *La quantificazione*

Il meccanismo del reimpiego si manifesta come possibile nel momento in cui, a seguito dell'avvio delle rendicontazioni, scattano i presupposti del rientro dei fondi di cofinanziamento comunitario e statale. L'ammontare delle risorse da riprogrammare, definite

“risorse liberate”, non è inferiore all’importo riferito al “costo del progetto imputato al QCS come “costo pubblico dell’operazione” - al netto dell’autofinanziamento regionale, - cofinanziato da risorse comunitarie e statali.

La quantificazione delle risorse liberate, conformemente alle esigenze dei casi concreti, è realizzata attraverso le informazioni tratte dal sistema di monitoraggio nazionale, avendo a riferimento la data di avvio del progetto e la loro identificazione come progetti che liberano risorse, puntualmente indicati sulla scheda progetto. Il Ministero dell'Economia e delle Finanze -Dipartimento Ragioneria Generale dello Stato - IGRUE rende disponibile all'Autorità di gestione del QCS un report predefinito, contenente, per Programma Operativo e misura, l'elenco e l'ammontare dei progetti coerenti, selezionati e certificati alla Commissione europea.

- *La destinazione territoriale delle risorse liberate*

La disponibilità del dato quantitativo delle risorse potenzialmente liberate costituisce il primo presupposto su cui costruire la verifica della relativa destinazione: quella territoriale, che costituisce elemento essenziale di verifica per i programmi nazionali, ma non per i programmi regionali e quella per obiettivi, che costituisce viceversa elemento centrale per entrambi i livelli di programmazione.

In tale contesto risulta di assoluta e primaria importanza monitorare le decisioni sulla destinazione dei rientri dei PON che hanno giurisdizione su territori più ampi di quelli ammissibili all’ob. 1, per evitare fuoriuscite di risorse da tali territori a vantaggio di altri ed anche assicurare una equilibrata allocazione delle risorse liberate tra le diverse Regioni in considerazione degli specifici fabbisogni settoriali.

- *La finalizzazione settoriale e per misura delle risorse liberate*

La riallocazione “per misura e azione” avviene a discrezione delle Autorità di Gestione, purché essa assicuri un apporto diretto agli obiettivi, sia effettuata all’interno dello stesso Asse prioritario che ha generato i rimborsi e sia aderente ai criteri previsti, nei Programmi Operativi 2000/2006, per le misure di riferimento, così come dettagliati nei Complementi di Programmazione, ciò fermo restando che l’identificazione degli assi/settori/misure destinatari delle risorse liberate non potrà prescindere da una preventiva ricognizione della progettazione disponibile e dalla tempistica di utilizzo di tali risorse, per privilegiare la realizzazione di progetti che possiedono una tempistica di attuazione quanto più possibile parallela al periodo di programmazione 2000-2006.

Nei casi eccezionali in cui la riallocazione può comportare una attribuzione di risorse ad Assi diversi da quelli che hanno generato i rimborsi, essa dovrà essere chiaramente esplicitata e motivata dalle singole Adg e formerà oggetto di informativa al Comitato di Sorveglianza del Programma operativo interessato.

- *La continuità degli interventi nella successione dei cicli di programmazione comunitaria.*

Il sempre maggiore avvicinamento tra obiettivi e regole della programmazione comunitaria e di quella nazionale finanziata con risorse aggiuntive rende sempre più concreta la possibilità di indifferenza delle fonti di copertura di progetti volti al conseguimento di obiettivi comuni, anche in vista delle esigenze di tempestivo avvio del nuovo ciclo di programmazione.

▪ *Relazioni informative*

Sulla base della preventiva quantificazione dell'ammontare delle risorse liberate, le Autorità di Gestione dei Programmi Operativi inviano annualmente, a partire dal 2004 ed entro il 31 ottobre di ogni anno, all'Autorità di Gestione del QCS per l'eventuale informativa al Comitato di Sorveglianza del QCS, apposite relazioni nelle quali sono specificati:

- le misure i cui obiettivi specifici sono rafforzati dai progetti finanziati con le risorse liberate;
- l'elenco dei progetti finanziati con le risorse liberate con la specifica del titolo, importo e tempistica di attuazione di ciascun progetto;
- i criteri di ammissibilità e selezione previsti dai rispettivi Complementi di Programmazione, sulla base dei quali sono stati selezionati e finanziati i suddetti progetti.

Il rispetto di questi requisiti costituirà elemento di valutazione in sede di determinazione delle allocazioni finanziarie relative al prossimo ciclo dei Fondi Strutturali.

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 basate sulla pre-definizione di profili professionali specifici.

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.

Nel quadro della revisione di metà periodo dei Programmi Operativi, in funzione dei risultati dell'analisi condotta dall'esercizio di autovalutazione e dalla valutazione intermedia, potranno essere concordati orientamenti più precisi per ciascun programma per il rafforzamento delle strutture amministrative e il miglioramento delle procedure di gestione e attuazione, con l'eventuale fissazione di obiettivi e scadenze vincolanti.

Il buon completamento del percorso di adeguamento delle strutture e di miglioramento delle condizioni d'attuazione, fissato nel QCS e nei Programmi Operativi, è indispensabile per dotare il Mezzogiorno di un sistema di istituzioni efficienti ed adeguate ai compiti che sono loro affidati. Questo è un obiettivo fondamentale che deve essere raggiunto.

Nel corso del periodo 2004-2006 è pertanto necessario, tra l'altro, impegnarsi in un esercizio concreto di semplificazione delle procedure d'attuazione degli interventi, garantendo la piena coerenza tra strutture e compiti ed organizzando una funzione efficiente di controllo di qualità delle procedure amministrative.

6.4.2. Informazione, pubblicità, trasparenza e comunicazione

I Fondi Strutturali costituiscono il contributo concreto dell'Unione europea allo sviluppo economico degli Stati membri ed al miglioramento della qualità della vita dei suoi cittadini. In questo contesto è fondamentale garantire, attraverso adeguate azioni di informazione e

pubblicità, l'accessibilità alle opportunità offerte dai Fondi Strutturali e promuovere nell'opinione pubblica la conoscenza degli interventi realizzati e dei relativi benefici per le comunità locali.

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 (CE) n. 1159/2000 che nel suo allegato definisce il dettaglio delle norme in materia d'informazione e di pubblicità sugli interventi dei Fondi Strutturali.

Obiettivi delle azioni informative e pubblicitarie

Gli obiettivi specifici delle azioni di informazione e pubblicità sono i seguenti:

- Far conoscere a tutti i potenziali beneficiari le finalità e le opportunità offerte dai Fondi Strutturali e le modalità per accedervi, al fine di ottenere la maggiore partecipazione possibile in termini di numero di progetti presentati.
- Garantire la trasparenza nell'utilizzo delle risorse pubbliche attraverso la diffusione chiara delle informazioni e l'utilizzo di procedure e strumenti di partecipazione semplici ed efficaci.
- Comunicare efficacemente all'opinione pubblica le finalità politiche e strategiche che l'Unione europea si prefigge di conseguire, in partenariato con gli Stati membri, attraverso gli interventi cofinanziati dai Fondi Strutturali.
- Migliorare l'efficacia e l'efficienza delle attività di comunicazione attraverso un processo continuo di monitoraggio e valutazione dei risultati.

Il piano delle azioni di comunicazione

Le Autorità di gestione dei programmi dovranno predisporre, all'interno dei Complementi di Programmazione, i piani delle azioni di comunicazione che dovranno contenere i seguenti elementi:

- obiettivi delle azioni e pubblico cui sono rivolte;
- contenuti e strategia delle azioni;
- bilancio di previsione;
- servizi amministrativi o organismi competenti per l'attuazione del Piano;
- criteri per la valutazione delle azioni realizzate.

I Piani di Comunicazione dovranno accompagnare i processi di attuazione dei Programmi Operativi e pertanto passare gradualmente dalla priorità della fase di avvio, di informazione ai potenziali beneficiari sulle opportunità offerte dai Fondi Strutturali, alla priorità della fase di regime di dare conto degli stati di attuazione e dei risultati conseguiti. Inoltre, dovrà essere sensibilizzata l'opinione pubblica sul ruolo svolto dall'Unione europea per sostenere le politiche di sviluppo, specificando le missioni dei vari Fondi Strutturali.

Le metodologie e gli strumenti di comunicazione dei Piani dovranno essere definiti tenendo conto che il funzionamento dei Fondi Strutturali è complesso e, come tale, non è sempre comprensibile ai cittadini. Sarà pertanto necessario porre la massima attenzione sia ai contenuti che al linguaggio (es. meno testo e più illustrazioni) da utilizzare per la comunicazione in relazione agli specifici target di destinatari.

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;
- alla predisposizione di un programma di scambi di esperienze.

Inoltre, per quanto riguarda l'allestimento del materiale informativo e pubblicitario, si dovrà fare riferimento alle norme definite nell'allegato al Regolamento n. 1159/2000.

Ruolo delle Autorità di gestione e dei Comitati di Sorveglianza

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 assicurare e 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).

I Responsabili per la comunicazione del QCS e dei Programmi Operativi saranno designati in occasione della prima riunione dei Comitati di Sorveglianza e presenteranno, in occasione delle riunioni dei Comitati di Sorveglianza, specifiche relazioni sullo stato di attuazione dei Piani evidenziando i risultati raggiunti e le criticità rilevate. Queste relazioni saranno

utilizzate per la redazione dei rapporti annuali di esecuzione dei Programmi Operativi, per la parte relativa al capitolo sulle azioni informative e pubblicitarie, conformemente all'articolo 37 del Regolamento (CE) n. 1260/1999.

Le Autorità di gestione dovranno garantire adeguata informazione sulle attività e sulle decisioni assunte dai Comitati di sorveglianza attraverso la predisposizione e l'aggiornamento di una o più pagine web e l'utilizzo dei mezzi di comunicazione di massa.

Valutazione delle azioni informative e pubblicitarie

Le valutazioni dei Programmi Operativi, soprattutto in relazione alla scadenza del 2005 per gli aggiornamenti delle valutazioni intermedie, dovranno contenere una parte specifica relativa all'efficacia delle azioni di informazione e pubblicità realizzate in relazione agli obiettivi fissati ed ai risultati attesi.

6.4.3. Sorveglianza

Comitati di Sorveglianza

Il Comitato di Sorveglianza del QCS è istituito con Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze ed è composto da:

- l'Autorità di gestione del QCS, che lo presiede;
- un rappresentante del Ministero del Welfare;
- 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 dell'Economia e delle Finanze, 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 1999⁷⁵, 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 1998⁷⁶, la cui presenza non sia già garantita ad altro titolo;
- un rappresentante dell'Autorità ambientale nazionale (Ministero dell'Ambiente e Tutela del Territorio);
- 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);

⁷⁵ Sanità, Pari opportunità, Ambiente e Tutela del Territorio, Dipartimento Aree Urbane Presidenza Consiglio dei Ministri, Commercio Estero, Politiche Comunitarie, Affari Regionali, Funzione Pubblica.

⁷⁶ Infrastrutture e Trasporti, Dipartimento Protezione Civile Presidenza Consiglio dei Ministri, Solidarietà sociale, Affari Esteri, Comunicazioni.

- 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 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.

L'Autorità di gestione del QCS, su indicazione delle Autorità di Gestione dei PO, provvede a elaborare il calendario delle riunioni dei Comitati di Sorveglianza dei Programmi Operativi e a comunicarlo alle Amministrazioni interessate con congruo anticipo (almeno 4 settimane prima della data prevista per le riunioni).

Per il periodo 2004-2006, nel quadro di un utilizzo più mirato delle riunioni dei Comitati di Sorveglianza dei Programmi Operativi e alla luce dei risultati della valutazione intermedia, il Comitato di Sorveglianza del QCS indica periodicamente i temi di particolare importanza da inserire all'ordine del giorno delle riunioni dei Comitati stessi (ad esempio, tematiche relative all'attuazione di assi prioritari o di settori all'interno degli assi), assicurando il coordinamento tematico e la rotazione degli approfondimenti.

Inoltre, sarà opportuno migliorare il coordinamento tra Comitati di Sorveglianza (o organismi analoghi) di forme di intervento diverse ma operanti sullo stesso territorio regionale (es. iniziative comunitarie, azioni innovatrici), assicurando le opportune modalità di dialogo (es. presenza incrociata di rappresentanti delle diverse Autorità di gestione).

Infine, nel corso del periodo 2004-2006, dato il progressivo allineamento delle regole e modalità di programmazione delle risorse nazionali per lo sviluppo, rispetto a quelle del presente QCS, l'Autorità di gestione del QCS presenterà con cadenza annuale al Comitato di Sorveglianza del QCS una relazione sul coordinamento della programmazione nazionale e comunitaria. Specifiche attività di valutazione congiunta potranno essere effettuate.

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 dell'Economia e delle Finanze 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 dell'Economia e delle Finanze
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: segreteria tecnica.cdsqcs@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. Assicurano inoltre il seguito degli adempimenti derivanti dalla chiusura delle forme di intervento del periodo 1994/1999.

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, Società dell'Informazione, Innovazione "
- Gruppo di lavoro "Valutazione e monitoraggio"
- Gruppo di lavoro " Capacity building"
- Gruppo di lavoro "Risorse culturali e turismo"
- Gruppo di lavoro "Sviluppo locale e Internazionalizzazione"
- Gruppo di lavoro "Informazione e pubblicità"
- Gruppo di lavoro "Ammissibilità delle spese"

La tematica "Ambiente e sviluppo sostenibile" sarà approfondita nell'ambito della "*Rete nazionale delle autorità ambientali e della programmazione dei Fondi Strutturali Comunitari*".

Le tematiche "Città" e "Progetti integrati" saranno approfondite attraverso l'organizzazione di incontri periodici (di norma a cadenza annuale) a cura dell'Autorità di gestione del QCS.

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 il processo di identificazione dei progetti ammessi a finanziamento (a partire dalla loro selezione), la loro imputazione al sistema informativo, le modalità di caricamento dei dati fisici, finanziari e procedurali, la verifica della qualità degli stessi, i reporting periodici di avanzamento aggregati per Fondo strutturale e per misura.

Inoltre, 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.

Con riferimento agli interventi in agricoltura e per lo sviluppo rurale, una particolare attenzione andrà posta alla rilevazione delle informazioni previste dal sistema di monitoraggio nazionale come base di riferimento per una puntuale risposta al questionario valutativo comune definito a livello comunitario, ferma restando l'esigenza di predisporre a questo scopo anche rilevazioni specifiche.

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

Per il periodo fino a dicembre 2004, 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).

A partire da gennaio 2005, i dati finanziari vengono aggiornati con flusso continuo su supporto web e diffusi con cadenza bimestrale (al 28 febbraio, 30 aprile, 30 giugno, 31 agosto, 31 ottobre e 31 dicembre di ogni anno). Resta invariata la cadenza di aggiornamento e diffusione dei dati procedurali e fisici.

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 fino a dicembre 2004 e bimestrale dopo tale data. Le modalità di trasmissione sono decise in accordo tra la Commissione Europea e l’Autorità di gestione del QCS: il periodo intercorrente tra la data di riferimento dei dati e quella di trasmissione alla Commissione Europea non può superare i 40 giorni. 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”.

Reporting e coordinamento delle fonti informative

A partire dal giugno 2004, i dati di monitoraggio finanziari, fisici e procedurali saranno presentati ad ogni riunione dei Comitati di Sorveglianza dei Programmi Operativi e del QCS in forma tabellare standardizzata sulla base di fonti MONIT. Lo schema di tale presentazione standard è deciso dal gruppo di lavoro “Valutazione e monitoraggio” e deve includere elementi di raffronto con altre fonti informative, come specificato qui di seguito, ed evidenziare eventuali scostamenti.

In tale ottica, a partire dal 2004 le previsioni di spesa trasmesse alla Commissione Europea ai sensi dell'art. 32.7 del Regolamento (CE) n. 1260/1999 sono integrate con altre informazioni al fine di contenere i seguenti dati:

- importo delle domande di pagamento da inoltrare alla Commissione entro il 31 ottobre e il 31 dicembre dell'anno di riferimento;
- importo delle domande di pagamento da inoltrare alla Commissione entro il 31 ottobre e il 31 dicembre dell'anno successivo.

I dati sono disaggregati a livello di Programma Operativo e di Fondo strutturale. Un loro aggiornamento viene comunicato alla Commissione entro il 30 settembre di ogni anno.

Le domande di pagamento vengono inoltrate alla Commissione Europea con cadenza periodica, almeno quattro volte l'anno (entro il 28 febbraio, 30 aprile, il 31 luglio e il 31 ottobre), per ciascun Programma Operativo e Fondo strutturale. Resta ferma la possibilità di presentare un'ulteriore domanda di pagamento, ove necessaria, entro il 31 dicembre di ogni anno per evitare il disimpegno automatico delle risorse. E' necessario evitare la concentrazione delle richieste di pagamento nell'ultima parte dell'anno.

I dati relativi alle spese dichiarate alla Commissione nelle richieste di pagamento vengono allegati alle comunicazioni bimestrali dei dati finanziari del sistema di monitoraggio, assicurando una presentazione che consenta un immediato confronto al fine di permetterne l'utilizzo come strumento di gestione e di prevenzione delle difficoltà.

A partire dal giugno 2004, l'Autorità di gestione del QCS provvede a fornire una rappresentazione congiunta (in termini di contenuti e frequenza) dei dati di attuazione finanziaria provenienti dalle diverse fonti informative disponibili (sistema di monitoraggio, richieste di pagamento trasmesse alla Commissione e previsioni di spesa).

Autovalutazione

L'esercizio di autovalutazione delle misure, lanciato dal Ministero dell'Economia in collaborazione con le Autorità di gestione dei Programmi Operativi nel corso del periodo 2002-2003, ha ottenuto buoni risultati e ha messo i Comitati di Sorveglianza dei Programmi Operativi nelle condizioni di adottare decisioni utili per il miglioramento dell'attuazione degli interventi.

Ciascuna Autorità di Gestione stabilirà le modalità operative di svolgimento dell'autovalutazione, sulla base degli indirizzi tecnici e metodologici concordati in partenariato con il MEF-DPS.

E' necessario prevedere la reiterazione dell'esercizio, con cadenza annuale, nel periodo 2004-2006.

Assistenza tecnica e buone pratiche

In caso di esigenze puntuali di rafforzamento e di miglioramento del sistema di monitoraggio e di coordinamento delle fonti informative, specifiche azioni di assistenza tecnica potranno essere finanziate a carico del PON ATAS.

E' inoltre opportuno trarre vantaggio dalle buone pratiche esistenti presso le Amministrazioni centrali e regionali, al fine di una loro diffusione rapida.

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. Analoga disponibilità deve essere assicurata a livello di ciascun Programma Operativo.

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, 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 dall'obiettivo di raggiungere livelli qualitativi elevati in tutte le sue articolazioni, di responsabilità di committenza e gestione, di ricerca valutativa e dei prodotti conoscitivi e realizzata sulla base di dati e informazioni aggiornati e metodi adeguati per l'analisi dell'andamento e degli effetti dei programmi, 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 dell'Economia e delle Finanze , anche al fine di conseguire l'obiettivo di rendere il processo di valutazione pienamente operativo per tutti i Programmi Operativi nell'intero arco di attuazione del QCS , fornisce un supporto tecnico e metodologico all'Autorità di gestione del QCS sulle attività volte alla costruzione, all'attivazione e alla piena operatività 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 per le attività di valutazione, l'Unità di Valutazione opera 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, che include anche i valutatori dei Programmi Operativi e del QCS.

In tale contesto, all'Unità di valutazione sono attribuiti compiti di coordinamento al fine di:

- pervenire entro il 31.12.2001 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 nazionale di valutazione per le regioni dell'Obiettivo 1 orienta, organizza e indirizza l'attività di valutazione a 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 e di indicatori di programma coerente, adeguato e omogeneo – stimolando, a tale fine, anche 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 il Sistema nazionale di valutazione per le regioni Obiettivo 1, integrato dai Nuclei per la funzione di valutazione di secondo livello (di verifica di qualità delle attività di valutazione) in relazione sia alle valutazioni intermedie e relativo aggiornamento, sia ad altre attività valutative realizzate nel quadro dell'attuazione del QCS e dei singoli programmi. Tale funzione di valutazione di secondo livello ha l'obiettivo di fornire indicazioni e sostegno per il miglioramento qualitativo delle attività di valutazione, anche promuovendo la discussione e lo scambio di esperienze sui metodi di ricerca, sull'organizzazione delle attività di valutazione e sulla diffusione dei risultati. In relazione all'andamento delle attività di valutazione, la rete del Sistema nazionale di valutazione per le regioni dell'Obiettivo 1 fornisce periodiche informative al Comitato di Sorveglianza del QCS;
- promuovere, indirizzare e orientare sotto il profilo tecnico-metodologico l'attivazione di valutazioni in itinere ed ex-post di grandi progetti e di progetti integrati territoriali (o comunque di progetti e interventi 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;
- definire e promuovere le migliori condizioni per rafforzare il contributo dei processi di valutazione al miglioramento della qualità e dell'efficacia delle politiche di sviluppo al fine di contribuire a rendere permanenti i risultati conseguiti all'interno del QCS.

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 dell'Economia e delle Finanze, 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 dell'Economia e delle Finanze 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 criteri di qualità per le attività di valutazione.

Le procedure di selezione dei valutatori indipendenti del QCS e dei Programmi Operativi sono 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 è completata entro tale data, la Commissione Europea non dà 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 beneficia dell'assegnazione della riserva di efficacia ed efficienza.

Aggiornamento delle valutazioni intermedie

L'aggiornamento delle valutazioni intermedie avviene entro la tempistica prevista dall'art. 42 del Regolamento 1260/1999 (31.12.2005), sulla base di quanto appreso, nella prima fase di valutazione intermedia in relazione alle più idonee modalità organizzative e ai più appropriati metodi di ricerca, e delle indicazioni derivanti dalle attività di valutazione di secondo livello condotte dal Sistema nazionale di valutazione per le regioni OB.1 con il coordinamento dell'Unità di valutazione e dalla Commissione Europea. Tale esperienza e indicazioni

confermano l'importanza e suggeriscono il rafforzamento della definizione di chiare domande di valutazione, di una adeguata funzione di gestione della valutazione e di un indirizzo dell'attività fortemente orientato alla valutazione degli effetti dei programmi.

L'aggiornamento delle valutazioni è infatti finalizzato all'analisi dei risultati e dell'impatto dei programmi, in relazione a temi strategici chiaramente identificati; particolare rilievo riveste anche l'analisi sulla capacità delle politiche di sviluppo di incidere nel senso desiderato sul territorio in preparazione di ulteriori interventi e di contribuire agli obiettivi delle strategie comunitarie di Lisbona e Göteborg.

In particolare, appare opportuno utilizzare l'occasione dell'aggiornamento delle valutazioni per focalizzare l'attività di valutazione in ambiti considerati di primaria importanza nella strategia e contribuire così a rafforzare l'orientamento dell'attuazione al conseguimento di risultati reali nella società e nell'economia delle regioni interessate.

A sostegno dell'individuazione di alcune tematiche e domande di valutazione da affrontare nell'aggiornamento e per rafforzare il ruolo della valutazione nel processo decisionale, l'Autorità di gestione del QCS, con il supporto della rete del Sistema di valutazione per le regioni Obiettivo 1, promuove specifiche iniziative tese anche a favorire il più ampio coinvolgimento dei differenti livelli di responsabilità nelle singole amministrazioni.

L'organizzazione delle attività di aggiornamento delle valutazioni intermedie (identificazione dei valutatori e stipula dei contratti) è perfezionata entro il 31.10.2004.

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 dell'Economia e delle Finanze – a fianco dell'azione del Servizio per le Politiche dei 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 verifica degli investimenti pubblici – Unità di Valutazione, che opera 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 deve consentire di rafforzare le strutture tecniche delle Amministrazioni impegnate nell'attuazione

dei programmi del QCS, favorire la creazione di 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 e, per questa via, creare le condizioni per rendere permanente e continuo il contributo della valutazione al miglioramento della qualità e dell’efficacia delle politiche di sviluppo.

Nell’ambito del proprio ruolo di struttura di riferimento per l’Autorità di gestione del QCS e in qualità di componente della Rete dei nuclei (prevista dall’art. 1 legge 144/99 e formalmente costituitasi nel corso del 2003), il Nucleo tecnico di valutazione e verifica – Unità di Valutazione svolge un’azione di proposta e di attivazione di confronto tecnico e metodologico per favorire l’effettivo operare comune e in “rete” dei nuclei istituiti in ognuna delle Amministrazioni titolari di Programmi Operativi e in ognuna delle Amministrazioni con competenze trasversali. Tale attività è volta a contribuire a rendere più omogenee, efficaci, tecnicamente qualificate le attività di analisi, valutazione, monitoraggio e sorveglianza da attivare su ogni Programma Operativo.

Le Amministrazioni titolari dei Programmi Operativi e le Amministrazioni con competenze trasversali presso cui sono istituiti i nuclei si impegnano a favorire la partecipazione dei nuclei alle attività comuni in modo da attivare il migliore scambio di esperienze e di buone pratiche e da diffondere sul territorio procedure, metodologie, approcci operativi e di valutazione in grado di consentire livelli di attuazione dei programmi rispettosi dei criteri esplicitamente delineati nel QCS e quindi coerenti con l’obiettivo di massimizzare l’efficacia dei Programmi Operativi.

Il Nucleo tecnico di valutazione e verifica – Unità di Valutazione e gli altri nuclei collaborano con le Autorità di gestione per la gestione tecnica delle attività di valutazione e assicurano un ruolo attivo nella diffusione di competenze valutative nel personale della Pubblica Amministrazione, con particolare riferimento a quello impegnato nell’attuazione dei programmi cofinanziati con i Fondi Strutturali.

Le Autorità di gestione, nell’ottica di rendere più diffuso e continuo il contributo della valutazione al miglioramento delle politiche di sviluppo, si impegnano ad assicurare che i programmi volti al rafforzamento e alla qualificazione tecnica del personale impegnato nell’attuazione dei programmi cofinanziati con i Fondi Strutturali siano caratterizzati da adeguati livelli qualitativi dell’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 e conformemente alle disposizioni contenute nel Regolamento (CE) n. 438/2001.

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 dell'Economia e delle Finanze, 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 itinere che ex-post, 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 secondo quanto previsto dal Regolamento (CE) n. 438/2001.

La verifica dell'efficacia dei sistemi di gestione e controllo dovrà essere affidata ad un ufficio funzionalmente indipendente sia dall'Autorità di gestione sia dalle 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 delle spese con gli obiettivi e i contenuti delle schede tecniche di misura.

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 dell'Economia e delle Finanze, 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 dell'Economia e delle Finanze, 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 sottoscritto 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 dell'Economia e delle Finanze, 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;
- dalla Corte dei Conti Europea e dalla Corte dei Conti Italiana.

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 dell'Economia e delle Finanze, 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.

La relazione prevista dall'articolo 13 del regolamento (CE) n. 438/2001 viene redatta e inoltrata a cura del Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, I.G.R.U.E.

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 il pertinente quadro normativo di riferimento;
- 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.

In relazione al diverso livello di maturazione dei processi avviati e, conseguentemente, alla necessità di esplicitare, nella seconda fase di attuazione, il percorso attuativo dei singoli progetti integrati, indispensabile per valutarne l'effettiva sostenibilità all'interno dell'orizzonte temporale di riferimento del QCS, le Autorità di gestione dovranno completare le procedure di approvazione e finanziamento di ciascun progetto integrato individuato entro il 31.12.2004.

Entro il 30.06.2005 per ciascun progetto integrato dovrà inoltre essere definito un cronogramma analitico di attuazione; i Programmi Operativi potranno pertanto contribuire al finanziamento dei soli progetti integrati dotati del suddetto cronogramma analitico, alla data prevista. Il cronogramma analitico di attuazione sarà in seguito verificato con cadenza almeno semestrale a cura delle Autorità di gestione. Una specifica informativa a tale proposito sarà fornita ai Comitati di Sorveglianza dei Programmi Operativi.

I progetti integrati che non rispettano le scadenze suindicate dovranno essere esclusi dai Programmi Operativi e dal finanziamento comunitario, fatti salvi casi eccezionali debitamente motivati da parte delle Autorità di gestione e con l'accordo del Comitato di Sorveglianza del Programma Operativo interessato. Tuttavia, al fine di non penalizzare i territori più deboli, i partenariati locali in questione potranno beneficiare di specifiche azioni di assistenza tecnica nell'ambito del PON ATAS.

Le Autorità di Gestione adatteranno tutte le iniziative necessarie a garantire il completamento del percorso attuativo delle misure che contribuiscono al finanziamento dei progetti integrati entro i termini previsti per la chiusura dei programmi. A tal fine, nel caso di progetti integrati il cui orizzonte attuativo supera la scadenza del 31.12.2008, le Autorità di gestione dovranno assicurarne, prima della chiusura del programma, il successivo completamento attraverso il sostegno di altre fonti di finanziamento.

6.5. Criteri per l'assegnazione della riserva di efficacia ed efficienza

Nel corso della prima fase di attuazione del QCS vengono attuati due meccanismi di incentivazione della capacità di gestione dei Fondi Strutturali e di modernizzazione dell'azione della P.A.: la riserva comunitaria del 4% e nazionale del 6%.

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, è effettuata, in concertazione con la Commissione, entro il 31 dicembre 2003.

L'assegnazione delle relative risorse ai Programmi Operativi più efficaci ed efficienti è 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, è effettuata per l'intero importo non oltre il 31 dicembre 2002. Le relative risorse verranno 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 sono 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 è 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.

Criteria per l'assegnazione della riserva nazionale del 6%

Le procedure e le modalità tecniche per l'attribuzione della riserva nazionale sono definite sulla base di una proposta dell'Autorità di gestione del QCS, presentata nella prima riunione del Comitato di Sorveglianza del QCS, tenuto conto del "Documento di orientamento" in allegato (ALL.D) al presente QCS.

La proposta è 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 *Iniziative a sostegno della fase di attuazione 2004-06*

La seconda fase di attuazione del QCS mira a rafforzare l'orientamento degli interventi verso risultati rilevanti e di qualità per i cittadini e le imprese, e a consolidare l'operato della pubblica amministrazione per migliorare, ai diversi livelli di governo, i servizi offerti. Allo stesso tempo, come già indicato nel paragrafo 6.4.5, in questa seconda fase vengono rafforzati tutti gli strumenti finalizzati all'analisi dei risultati in ambiti di primaria importanza per la strategia del QCS e dello sviluppo regionale, al fine di sostenere l'attuazione di programmi e, in particolare, dei processi innovativi con impatti significativi di lungo periodo.

Al fine di accrescere la capacità delle amministrazioni ad orientare la propria azione verso il conseguimento di tali obiettivi, vengono introdotti tre strumenti di incentivazione del comportamento delle amministrazioni. Tali strumenti, che traggono insegnamento dalla lezione della prima fase e accrescono l'affidamento sulla responsabile autonomia dei soggetti attuatori, potranno favorire progressi nella gestione e qualità dell'azione amministrativa e nell'avanzamento delle riforme di settore lungo le linee in parte già intraprese e permetteranno di dare comunicazione in modo diffuso dei risultati raggiunti.

A tali strumenti, di seguito descritti, se ne aggiunge un quarto, consistente nella focalizzazione delle attività di valutazione così come descritto nel paragrafo 6.4.5.

6.6.1 Sistema di informazione sul consolidamento degli obiettivi della premialità

Alla luce dei risultati positivi di avvio dei processi di riforma e modernizzazione amministrativa ottenuti con le riserve del 6% e del 4%, si considera necessario assicurare un monitoraggio pubblico di tali processi, sia per accertare in quale misura e in quali tempi i risultati già acquisiti potranno essere consolidati, sia per garantirne una diffusa conoscenza.

Sarà a questo fine costruito un sistema di informazione trasparente e accessibile alle parti economiche e sociali e pubblico, alimentato dalle singole Autorità di Gestione dei P.O. secondo un formato semplice e comune a tutti i soggetti coinvolti. Il sistema conterrà indicatori di avanzamento istituzionale della riserva nazionale del 6% e un indicatore della riserva comunitaria del 4% relativo alla valutazione degli effetti occupazionali, integrati con alcuni elementi informativi aggiuntivi illustrati nell'Allegato E. Tali elementi informativi permetteranno di monitorare gli ulteriori progressi nel conseguimento degli obiettivi delle riserve. Sulla base di tali informazioni comparabili, verrà redatta annualmente una relazione da parte dell'UVAL, con il supporto dell'Ufficio modernizzazione amministrativa del DPS, in collaborazione con rappresentanti della Rete dei Nuclei, che potrà essere discussa nell'ambito degli incontri con il Forum delle Parti Economiche e Sociali. Essa sarà volta a identificare la natura dei progressi istituzionali conseguiti e, conseguentemente, fornire elementi di indirizzo alle amministrazioni per il consolidamento di tali risultati.

6.6.2 Riserva centrale per il consolidamento dell'efficienza e dell'efficacia amministrativa

Al fine di consolidare e rendere irreversibili alcuni risultati di miglioramento dell'efficienza e della buona gestione amministrativa che hanno concorso ai positivi risultati della fase 2000-2003, è istituita, a valere sulle risorse nazionali aggiuntive, una riserva finanziaria che intende conseguire i seguenti obiettivi:

- consolidamento e miglioramento della qualità del sistema di monitoraggio;
- consolidamento dei risultati di efficienza finanziaria;
- consolidamento dei risultati di sana gestione finanziaria;
- miglioramento dell'informazione su interventi cofinanziati dal FSE;
- consolidamento dell'informazione sull'articolazione territoriale degli interventi a titolarità delle amministrazioni centrali e delle modalità di concertazione ad essi sottostanti.

Tali fondi saranno assegnati in assoluta analogia con le procedure adottate per la riserva nazionale del 6%, per indicatore e in funzione del numero di indicatori soddisfatti. Si tratta di indicatori misurabili in modo oggettivo e derivati in buona parte dalla riserva comunitaria del 4%. Si riportano in Allegato F la definizione degli indicatori e i target previsti. Le specifiche modalità di attuazione della riserva centrale, secondo le linee di indirizzo qui definite e concordate con le amministrazioni, sono attuate sulla base di determinazioni del CIPE.

6.6.3 Riserva regionale per il consolidamento della qualità dell'azione dei soggetti locali

Al fine di estendere e consolidare il processo di modernizzazione istituzionale e amministrativa presso le autonomie locali e altri soggetti locali cui sono attribuite responsabilità e competenze di particolare rilievo strategico ai fini del conseguimento degli obiettivi del QCS, alle Amministrazioni regionali è affidato il compito di introdurre una riserva di performance, a valere su risorse nazionali aggiuntive. Il perseguimento di questo obiettivo si fonderà su meccanismi di premialità a disegno e a responsabilità regionale e che riguarderanno due distinti ambiti: la predisposizione di progetti "di qualità" in settori individuati dalla Regione, con particolare attenzione per quelli a natura integrata, e con priorità per i settori culturale, ambientale e della Società dell'informazione; ovvero il conseguimento di obiettivi di rafforzamento istituzionale, fissati dalla Regione, da parte di istituzioni locali coinvolte nell'attuazione degli interventi cofinanziati dai Fondi Strutturali.

I meccanismi di incentivazione saranno individuati ex-ante da ciascuna Regione previo confronto con tutti i soggetti interessati, ivi incluse le parti economiche e sociali; la messa a punto di tali meccanismi sarà effettuata entro il 31-7-2004, in partenariato con i soggetti locali e di concerto con il DPS. Ciascun meccanismo sarà mirato a un gruppo ristretto e omogeneo di soggetti operanti sul territorio regionale e per ciascun gruppo saranno definiti obiettivi rilevanti da raggiungere, tradotti in indicatori e target in coerenza con i principi di semplicità, trasparenza, chiarezza e adeguatezza. Le Regioni provvederanno a dare ampia diffusione alla definizione di tali meccanismi presso i soggetti locali e a organizzare un'attività di valutazione del soddisfacimento degli indicatori e target previsti specifica, nel

rispetto dei requisiti di terzietà nei confronti dei soggetti valutati, ferma restando la decisione ultima circa l'assegnazione della riserva da parte di ciascuna Autorità di gestione.

Il disegno dei meccanismi di incentivazione comprenderà anche la definizione delle modalità di assegnazione e utilizzo delle risorse premiali. Gli indirizzi qui definiti per l'attuazione della riserva regionale e l'allocazione delle risorse ad essa destinate saranno esplicitati in un documento concordato fra le amministrazioni regionali e centrali interessate a seguito del quale il CIPE adotta le relative determinazioni.

6.7. 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):

- l'attuazione delle Direttive Comunitarie
- le regole della concorrenza;
- le gare di appalto;
- la tutela dell'ambiente;
- le pari opportunità;
- le politiche del lavoro;
- le piccole e medie imprese.

L'attuazione delle Direttive Comunitarie

Ai sensi del Trattato CE gli Stati membri hanno l'obbligo di recepire all'interno dei propri ordinamenti nazionali le Direttive comunitarie.

Il Dipartimento delle Politiche Comunitarie della Presidenza del Consiglio dei Ministri, almeno una volta l'anno, presenta una relazione al Comitato di Sorveglianza del QCS in merito al recepimento delle Direttive comunitarie, nonché sugli eventuali procedimenti di infrazione in corso. Sulla base delle risultanze di tale ricognizione, il Comitato di Sorveglianza del QCS individua le azioni più opportune per stimolare la tempestiva implementazione delle suddette direttive.

Al fine di accelerare il recepimento della normativa comunitaria, le attività di assistenza tecnica svolte dal Dipartimento per il Coordinamento delle Politiche Comunitarie dovranno orientare e supportare le Amministrazioni regionali nell'adozione degli strumenti di recepimento più opportuni.

Le regole in materia di concorrenza

Le azioni finanziate dai Fondi Strutturali devono essere conformi alle norme comunitarie (disposizioni del Trattato, giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee e atti di diritto derivato vincolanti⁷⁷) in materia di concorrenza.

Il cofinanziamento comunitario di aiuti di Stato è subordinato all'approvazione di detti aiuti da parte della Commissione, in conformità agli articoli 87 e 88 del Trattato.

Per quanto riguarda il settore agricolo e lo sviluppo rurale, vigono gli articoli 51 e 52 del Regolamento (CE) n. 1257/1999, come modificato dal Regolamento (CE) n. 1783/2003. Il riferimento alla programmazione nazionale di cui alla legge 499/99, ed in particolare al Piano agricolo 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 e di concessioni di lavori 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.

I grandi progetti

Ai grandi progetti si applicano le disposizioni di cui agli articoli 25 e 26 del Regolamento (CE) 1260/1999.

La Commissione Europea – DG Politica Regionale ha pubblicato nel corso del 2002 una guida all'analisi costi-benefici dei progetti di investimento, come base di riferimento e di indirizzo.

Ove necessario, il PON ATAS potrà finanziare azioni di assistenza tecnica mirata a favore delle Amministrazioni interessate.

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.

⁷⁷ Regolamenti, direttive e decisioni.

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.

Nel settore della valutazione di impatto ambientale, il recepimento della Dir. 97/11/CE è avvenuto – nei fatti – attraverso il D.P.R. 11 febbraio 1998, il D.P.C.M. 3 settembre 1999 e il D.P.C.M. 1 settembre 2000 che ha ampliato le categorie di progetti sottoposti a procedura di VIA ed ha imposto l'adeguamento delle disposizioni regionali in materia entro 90 giorni dalla data di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale.

In ragione di ciò, le Regioni italiane, nel normare le modalità di applicazione della procedura di impatto ambientale ai progetti inclusi nell'allegato II alla Dir. 85/337/CEE, hanno potuto considerare i contenuti della Dir. 97/11/CE.

Peraltro, il Ministero dell'Ambiente attraverso la Circolare esplicativa del D.P.C.M. 3 settembre 1999⁷⁸ ha confermato l'obbligo della diretta e immediata applicabilità della Dir. 97/11/CE, anche in assenza di esplicito recepimento da parte delle Autorità nazionali.

In ogni caso, in ragione della rilevanza del tema nel quadro delle azioni finanziate dai Fondi Strutturali, si conferma che a tutti i progetti la cui domanda di autorizzazione è stata sottoposta all'autorità competente dopo il 14 marzo 1999, si applica la Dir. 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. Con il DPR 129/03 l'Italia ha completato il recepimento della Direttiva 92/4/CEE, con particolare riferimento alla valutazione d'incidenza.

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/CEE⁷⁹ "habitat" e 79/409/CEE⁸⁰ "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.

⁷⁸ Circolare del Ministero dell'Ambiente 14 marzo 2000, n. 3183 - Diretta e immediata applicabilità del D.P.C.M. 3 settembre 1999 in materia di VIA. regionale

⁷⁹ GUCE L 206 del 22.07.1992

⁸⁰ GUCE L 103 del 25.04.1979

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 le condizioni di vita e di lavoro delle donne, anche attraverso la riqualificazione e la messa in sicurezza del territorio;
- migliorare la situazione lavorativa delle donne e promuovere la partecipazione femminile alla creazione di attività socio-economiche;
- favorire la conciliazione tra vita familiare e vita lavorativa attraverso un migliore uso dei servizi a supporto delle reti viarie e dei trasporti.

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

Il quadro di riferimento principale è rappresentato dalla nuova Strategia Europea per l'Occupazione, che trova fondamento nella Decisione del Consiglio del 22 luglio 2003 relativa a "Orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione".

I nuovi orientamenti identificano tre obiettivi generali e correlati tra loro: il raggiungimento della piena occupazione, il miglioramento della qualità e della produttività sul posto di lavoro ed il rafforzamento della coesione e dell'integrazione sociale.

La verifica dell'impatto occupazionale degli interventi previsti nei Complementi di Programmazione nel suo complesso sviluppata nel QCS costituisce un tema cui viene assegnata particolare importanza; l'impegno in questo ambito dovrà sostanziarsi attraverso la realizzazione di rilevazioni adatte a misurare e a valutare gli esiti occupazionali 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 (così come definite dalla normativa comunitaria vigente⁸¹) al programma.

⁸¹ A partire dal 1 gennaio 2005 entra in vigore la Raccomandazione della Commissione Europea del 6 maggio 2003 concernente la definizione di micro, piccole e medie imprese, pubblicata sulla G.U.C.E. n. L 124/36 del 20.05.2003

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 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, nitrato, 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 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 ambiti 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 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 connesse, come fattore di mobilitazione e stimolo allo sviluppo locale.</p> <p>➤ 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.</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 periurbane, zone costiere)</p>	<p>Adeguata 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 394/91 e 426/98).</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
<ul style="list-style-type: none"> ➤ 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. 	<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 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 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 e rifiuti industriale per addetto</p> <p>Emissioni di CO2</p> <p>Emissioni di gas a effetto serra</p> <p>Nox</p> <p>Emissioni di Co, Voc,</p> <p>Produzione e consumo di CFC e HCFC</p> <p>Numero di 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>➤ 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</p> <p>➤ 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).</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>➤ 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 inaridimento.</p> <p>Fenomeni di abbandono di forme colturali che costituivano 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 bromuro di metile 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>Ettari 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>

ASSE V – Città

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 rifunzionalizzare 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 relazione alle loro dimensioni metropolitane o di centro medio-piccolo, come luogo di attrazione di funzioni e servizi specializzati o come luogo di commessione 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 particolar modo 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>Adeguata 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 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 incidenti in base alla "Direttiva 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>Ricquilibrio 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 atteggiamenti illeciti (scarichi di rifiuti da navi o incidenti)</p> <p>Ricquilibrio 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 valutazione 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 CIPE 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>	<p>.</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 Avvio dei sistemi di consulenza aziendale e di servizi di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole
- 1304 Commercializzazione di prodotti agricoli di qualità, compresa la realizzazione dei sistemi 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
- 1315 Gestione di strategie integrate di sviluppo rurale da parte di partenariati locali

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

I.1.1.1 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**

I.1.1.2 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**

I.1.1.3 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 PREMIALITÀ

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 eguale 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 MEF 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.

Allegato E: Indicatori del sistema di informazioni sul consolidamento degli obiettivi istituzionali della riserva nazionale del 6%

Il sistema di informazioni conterrà gli indicatori istituzionali della riserva nazionale del 6% e un indicatore della riserva comunitaria del 4%, integrati con alcuni elementi informativi che permettono di registrare ulteriori progressi di avanzamento istituzionale.

A ogni amministrazione si richiede di aggiornare semestralmente, entro il 31 luglio ed il 31 gennaio, il sistema tramite l'inserimento dei dati in apposite tavole di sintesi da porre in un'area informatica accessibile alle parti economiche e sociali e al pubblico, secondo una semplice procedura concordata dall'AdG del QCS con le AdG dei P.O.

Di seguito si riportano gli indicatori istituzionali della riserva del 6% e un indicatore del 4%, e si indicano gli elementi informativi aggiuntivi previsti

Programmi Regionali e Nazionali

A.1 Conferimento incarichi dirigenziali

Per soddisfare l'indicatore l'Amministrazione doveva provvedere a recepire i principi del D.Lgs. 29/93 e il conseguente provvedimento di indirizzo annuale per la valutazione dei risultati dei dirigenti almeno per l'annualità 2002.

Elemento informativo:

- verifica dell'aggiornamento annuale del provvedimento di indirizzo per la valutazione dei dirigenti.

A.2 Attivazione dell'unità di controllo interno di gestione

Per soddisfare l'indicatore l'Amministrazione doveva provvedere a espletare le varie fasi di attivazione del sistema di controllo interno di gestione riguardanti, in linea di massima:

- adozione di un progetto per la realizzazione del sistema di controllo interno di gestione coerente con i principi del Dlgs.286/99;
- costituzione del Servizio deputato al controllo;
- predisposizione di un progetto di formazione;
- operatività del sistema.

Elementi informativi:

- aggiornamento e attuazione del progetto di formazione;
- attività svolte.

A.3 Creazione e funzionamento dei Nuclei di valutazione

I requisiti di cui si componeva l'indicatore erano:

- costituzione del nucleo (adozione dell'atto formale e specificazione delle competenze attribuite);
- nomina del responsabile e avvio della procedura di selezione dei componenti;
- rapporto delle attività svolte.

Elementi informativi:

- avvio operatività del Nucleo;
- attività del coordinatore responsabile;
- dimensione del nucleo (numero di componenti, di cui a tempo pieno);
- sintesi attività svolte.

Le informazioni relative alle attività svolte potranno essere integrate con quanto rilevato nelle relazioni per il CIPE.

A.4 Società dell'informazione nella Pubblica Amministrazione

- a) Per le Amministrazioni regionali, l'indicatore era ritenuto soddisfatto se si certificava l'avvenuto trasferimento telematico alla Regione dei dati di monitoraggio da parte di almeno il 50% dei beneficiari finali individuati alla data della verifica e per un importo pari ad almeno il 60% del totale della spesa (fondi strutturali e cofinanziamento) effettuata alla data della verifica.
- b) Per le Amministrazioni centrali l'indicatore era ritenuto soddisfatto se:
 - C'è evidenza dell'avvenuta trasmissione telematica verso la RGS degli ordinativi a impegno contemporaneo (OIC);
 - La quota di trasferimenti telematici sul totale dei trasferimenti è maggiore o uguale al 70% del valore medio calcolato per tutte le Amministrazioni;

Elementi informativi:

- per i POR: percentuale di beneficiari finali e della spesa (fondi strutturali e cofinanziamento) interessata da trasferimenti telematici alle Regioni;
- per i PON: quantificazione degli OIC trasmessi per via elettronica sul totale di quelli trasmessi.

A25. Valutazione effetti occupazionali (indicatore del 4%)

L'indicatore richiedeva la definizione di un programma di monitoraggio e valutazione degli effetti sull'occupazione degli interventi e la diffusione annuale dei risultati delle attività.

Elementi informativi

- attività svolte da parte delle Amministrazioni che le hanno previste per tutto il periodo di programmazione.

Programmi Regionali

A.5 Sportello Unico per le imprese

L'indicatore era ritenuto soddisfatto se:

- il numero di sportelli istituiti nella regione garantisce una copertura della popolazione regionale pari ad almeno l'80%;
- chiusura di almeno il 90% dei provvedimenti entro i termini massimi previsti oppure tempo medio dei procedimenti per l'avvio dei nuovi impianti produttivi non superiore al 75% del termine massimo previsto.

Elementi informativi:

- rilevazione della quota di sportelli unici con procedimenti avviati, dei tempi medi di conclusione per tipologia di procedimento, e quantificazione della quota dei procedimenti conclusi entro i termini.

I risultati del monitoraggio dell'indicatore, a cura della Funzione Pubblica, sono forniti annualmente alle Amministrazioni regionali per l'aggiornamento delle specifiche tavole informative.

A.6 Servizi per l'impiego

L'indicatore era ritenuto soddisfatto se:

- risulta completato il percorso istituzionale per l'effettivo inizio delle funzioni di erogazione dei servizi sul territorio;
- il numero di centri attivati è tale da garantire una copertura della popolazione regionale pari ad almeno il 50%.

Elementi informativi :

- avanzamento istituzionale secondo le indicazioni del D.Lgs. 276/2003: esistenza di standard regionali di accreditamento delle strutture; avvio della procedura di accreditamento; numero di soggetti accreditati;
- implementazione della borsa regionale del lavoro: struttura, accessibilità da parte di individui e imprese, modalità di accesso;
- monitoraggio della copertura regionale di popolazione e del livello di avanzamento per funzione di servizio erogata. A regime l'informazione sarà rilevata tenendo conto dell'eventuale presenza, diversamente concentrata nei territori di riferimento, di soggetti pubblici e privati diversi dai CPI.
- a regime: volume di utenza effettiva sul totale degli utenti "immediatamente disponibili al lavoro", per funzioni di servizio rilevanti, ai sensi del D.Lgs 181/2000 e successive modifiche e integrazioni.

I risultati del monitoraggio dell'indicatore, a cura del Ministero del Lavoro, sono forniti annualmente alle Amministrazioni regionali per l'aggiornamento delle specifiche tavole informative.

A.7 Attuazione della pianificazione territoriale e paesistica

L'indicatore si riteneva soddisfatto se le Regioni, nell'ambito delle attività di pianificazione territoriale paesistica disposta dal TU 490/99, avessero assicurato il raggiungimento dei target regionali concordati, differenziati in base al diverso grado di avanzamento del processo di pianificazione e/o avessero fornito evidenza dell'effettuazione di alcuni degli adempimenti previsti dall'Accordo 19 aprile 2001.

Elementi informativi:

- A) Per le regioni dotate di Piani Paesistici o PUT vigenti, elementi informativi circa lo stato di avanzamento del processo di verifica della conformità tra i Piani vigenti e le previsioni del D.lgs. n.42/04, -"Codice dei Beni culturali e del paesaggio" (artt. 143 e 156):
- Verifica e adeguamento del Piano (o dei Piani) ai sensi dell'143;
 - Adeguamento degli strumenti di pianificazione urbanistica, ai sensi dell'art.145, c. 3 e 4, con riferimento a Comuni, Province, città Metropolitane, Enti gestori di aree naturali protette

B) per le Regioni non dotate dei citati strumenti o se dotate, comunque non cogenti: elementi informativi circa lo stato di avanzamento delle attività di pianificazione paesaggistica (artt. 135 e 143):

- Espletamento dell'elaborazione del Piano di cui all'art.143;
- Adeguamento degli strumenti di pianificazione urbanistica, ai sensi dell'art.145, c. 3 e 4, con riferimento a Comuni, Province, città Metropolitane, Enti gestori di aree naturali protette.

A.8 Servizio idrico integrato

L'indicatore si riteneva soddisfatto a seguito dei seguenti adempimenti:

- Istituzione Autorità d'Ambito e approvazione del Piano d'Ambito;
- approvazione convenzione e Disciplinare Tecnico;
- decisione affidamento di gestione.

Elementi informativi:

- espletamento della gara di affidamento del servizio, oppure di selezione dei soci di minoranza della società mista concessionaria oppure affidamenti diretti così come disciplinati dall'art.14 del decreto 269/03 convertito in Legge 326/03;
- firma del contratto di concessione per la gestione del servizio idrico integrato;
- copertura regionale di popolazione servita da Ato che hanno completato l'iter previsto;
- livello di attuazione del piano di investimento contenuto nel Piano d'Ambito nella versione approvata dall'Autorità d'Ambito, in termini di spesa effettuata rispetto a quella programmata.

Le informazioni potranno essere integrate con quanto rilevato dal Comitato di Vigilanza sulle Risorse Idriche.

A.9 Attuazione della gestione dei rifiuti urbani in ambiti territoriali ottimali

Per il soddisfacimento dell'indicatore si chiedeva di dare evidenza della:

- delimitazione degli ATO e disciplina delle forme di cooperazione tra Enti Locali per l'organizzazione del servizio di gestione dei rifiuti urbani;
- istituzione degli organismi che rappresentano la forma di cooperazione prescelta;
- determinazione della tariffa di ambito e delle sue articolazioni per le diverse categorie di utenza;
- predisposizione e approvazione programma degli interventi, relativo piano finanziario e connesso modello gestionale e organizzativo.

Elementi informativi:

- attuazione della tariffa;
- attuazione del modello gestionale (concessioni o società miste);
- livello di attuazione dei programmi di investimento per unità di riferimento definita dal piano di gestione (Province, Epar, ecc...) in termini di spesa effettuata rispetto a quella programmata.

Le informazioni potranno essere integrate con quanto rilevato dall'Osservatorio Nazionale sui Rifiuti.

A.10 Istituzione e operatività delle ARPA

L'indicatore era articolato nei seguenti adempimenti:

- approvazione della legge regionale di istituzione dell'ARPA;

- nomina del Direttore e degli organi direttivi;
- regolamento interno di organizzazione;
- assegnazione del personale, delle risorse finanziarie, delle dotazioni strumentali e umane per il relativo funzionamento.

Elementi informativi:

- situazione dei sistemi regionali di rilevazione dei dati per il monitoraggio dei seguenti tematismi ambientali: atmosfera, biosfera, geosfera, idrosfera, rifiuti, radiazioni, rumore, rischio naturale e rischio antropogenico. Per ciascuno degli ambiti citati le informazioni specificheranno la natura dei dati e la frequenza della rilevazione (giornaliera; mensile, annuale, ecc..) e indicheranno il grado di copertura rilevante (percentuale di popolazione interessata; percentuale di territorio interessato, ecc..).

A regime le informazioni verranno trasmesse secondo griglie di rilevazione specifiche per tematismo secondo le indicazioni del Gruppo di Lavoro Monitoraggio Ambientale in via di attivazione nell'ambito delle Rete delle Autorità Ambientali e della programmazione.

Allegato F: Incentivi per il consolidamento dell'efficienza amministrativa delle Autorità di Gestione. Indicatori di efficienza e di buona gestione amministrativa

Si descrivono di seguito gli indicatori previsti per il conseguimento degli obiettivi di efficienza e buona gestione amministrativa.

1) Obiettivo: Consolidamento e miglioramento della qualità del sistema di monitoraggio

Indicatore:

- Trasmissione convalidata dalle Autorità di Gestione, in via informatica e, quando a regime, con MONIT-WEB, dei dati di monitoraggio finanziari, procedurali e fisici al sistema centrale presso l'IGRUE, secondo la periodicità e i requisiti di completezza informativa previsti per i vari indicatori, entro 30 giorni dalla scadenza. Per i dati di monitoraggio procedurale dovrà essere assicurato l'allineamento alla periodicità prevista per il monitoraggio finanziario;

2) Obiettivo: Consolidamento dei risultati di efficienza finanziaria

Indicatore:

- Raggiungimento al 31/10 di ogni anno di un ammontare di pagamenti corrispondenti all' 80% degli impegni relativi all'annualità oggetto dell'applicazione della regola n+2;

3) Obiettivo: Consolidamento dei risultati di sana gestione finanziaria

Indicatore:

- Rispondenza delle attività di controllo alle disposizioni del Reg. 438/01 e conseguimento di un adeguato flusso incrementale dei controlli effettuati, corrispondente ad una quota non inferiore al 3% della spesa certificata nell'annualità precedente.

4) Obiettivo: Miglioramento dell'informazione su interventi cofinanziati dal FSE

Indicatore:

- rispetto della tempistica e degli standard informativi stabiliti, sulla base di quanto previsto dal QCS, cap3.4, dal Gruppo di Lavoro Risorse Umane, per le relazioni semestrali concernenti gli interventi cofinanziati dal FSE nell'ambito delle singole misure;

5) Obiettivo: Consolidamento dell'informazione sull'articolazione territoriale e delle pratiche di concertazione degli interventi a titolarità di amministrazioni centrali

Indicatore:

- presentazione, con periodicità semestrale, ai Comitati di sorveglianza dei PO nazionali e all'ADG del QCS, di una relazione dettagliata, sulla base di una scheda predisposta dal DPS, sulla regionalizzazione degli interventi finanziati nell'ambito del QCS e con le risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate, e delle azioni poste in essere per realizzare una effettiva concertazione con le Regioni.

Gli indicatori 1,2,3,4 si applicano a tutti i Programmi Regionali e Nazionali ad eccezione del PON ATAS che non concorre all'indicatore 4; l'indicatore 5 si applica ai soli Programmi Nazionali.

A ogni indicatore è attribuito un quinto del totale dei fondi assegnati; per ciascun indicatore le risorse sono ripartite tra le Amministrazioni concorrenti secondo criteri analoghi a quelli utilizzati per il riparto delle risorse del QCS.