



**Ministero**  
**dello Sviluppo Economico**  
DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DI  
SVILUPPO E DI COESIONE  
DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE DEI  
FONDI STRUTTURALI COMUNITARI



**UNIONE EUROPEA**

***QUADRO COMUNITARIO DI SOSTEGNO***  
***OBIETTIVO 1 2000-2006***

***STATO DI ATTUAZIONE***

***AGGIORNAMENTO AL 31 DICEMBRE 2007***

Roma, aprile 2008

## INDICE

Premessa .....	4
1.1 Risorse idriche .....	7
1.2 Rifiuti e inquinamento .....	12
1.3 Energia.....	16
1.4 Difesa del suolo .....	20
1.5 Rete ecologica .....	24
1.6 Monitoraggio ambientale.....	30
1.7 Miglioramento delle competenze .....	33
2.1 Risorse culturali.....	33
3.1 Politiche attive del lavoro .....	38
3.2 Istruzione .....	43
3.3 Formazione superiore e permanente.....	49
3.4 Inclusione sociale .....	52
3.5 Altri interventi per le risorse umane .....	59
3.6 Ricerca .....	59
4.1 Industria, commercio, artigianato e servizi .....	65
4.2 Turismo.....	73
4.3 Miglioramento dei sistemi agricoli e sviluppo rurale.....	78
4.4 Pesca e acquacoltura.....	81
5.1 Città .....	84
6.1 Trasporti .....	88
6.2 Società dell'Informazione.....	94
6.3 Sicurezza.....	99
6.5 Internazionalizzazione .....	105
Allegato 1 – Nota metodologica.....	110



## ***Premessa***

A poco meno di un anno dalla fine del ciclo di programmazione 2000-2006, con questa Relazione si intende offrire al Comitato di Sorveglianza una analisi dei progetti promossi e realizzati in attuazione del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006.

Ciò allo scopo di fornire un quadro quanto più possibile esauriente degli interventi finanziati nei diversi Assi e settori, della loro distribuzione territoriale, nonché della loro articolazione nelle diverse tipologie previste dalla programmazione.

E' quindi sostanzialmente con l'intento di soddisfare una esigenza informativa che è stata sviluppata questa analisi. Non rientrano, quindi, nelle finalità specifiche da questa perseguite, né le valutazioni sulla efficacia della programmazione, né la verifica delle prospettive di chiusura dei programmi cofinanziati.

Per quanto attiene al primo punto, la relazione si limita a riportare le considerazioni principali già espresse in sede di valutazione intermedia e/o di predisposizione del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013. Come noto, infatti, l'impianto strategico del Quadro si fonda, su una robusta quanto estesa analisi dell'esperienza svolta e delle lezioni apprese, che non richiede, in questa fase, ulteriori aggiornamenti.

Quanto alla verifica delle prospettive di chiusura dei programmi, il metodo seguito, pur fornendo utili indicazioni sullo stato di avanzamento della programmazione e sulle sue prospettive di completamento nei diversi settori, non fornisce gli elementi necessari a supportare una analisi specifica in tal senso.

Non solo, infatti, le modalità di "chiusura" dei programmi non si conciliano con l'approccio "orizzontale" adottato e rispondente alle esigenze di sviluppare una ricognizione sui *progetti* e non sui *programmi* finanziati dal QCS, ma queste modalità richiedono anche l'utilizzo di regole e tecniche specifiche che distorcerebbero l'obiettivo informativo qui perseguito.

In merito, si ritiene in ogni caso di dover sottolineare che sino ad oggi l'Italia non ha incontrato particolari difficoltà nell'utilizzo delle risorse comunitarie, in applicazione della regola del disimpegno automatico, qualificandosi, anzi, tra i Paesi con i più elevati livelli di utilizzo. L'analisi è stata sviluppata prendendo a riferimento il numero e il valore complessivo dei progetti attivati dal QCS, nei singoli ambiti tematici. Nell'insieme si tratta di un importo significativamente superiore a quello programmato: in quasi tutti i settori si riscontra infatti un livello di overbooking consistente, anche se di ampiezza variabile, che segnala la disponibilità di un parco progetti superiore a quello richiesto dagli obiettivi di chiusura della programmazione.

Al 31 dicembre 2007, infatti, a fronte di una dotazione programmatica pari a 46 miliardi di euro, il QCS ha suscitato una mobilitazione progettuale il cui valore raggiunge poco meno di 57 miliardi di euro in termini di costi complessivi ammessi a finanziamento e 51 miliardi di euro in termini di impegni giuridicamente vincolanti assunti. Nella successiva Tabella 1 viene riportato un quadro complessivo dell'attuazione finanziaria dei settori di intervento del QCS nei quali è articolata la presente relazione<sup>1</sup>.

E' su questi aggregati che sono stati sviluppati gli approfondimenti sugli interventi realizzati e in corso di attuazione. Tali approfondimenti si basano sullo stato di attuazione degli interventi del QCS, quale risulta dai dati del sistema nazionale di monitoraggio (Monit) al 31 dicembre

---

<sup>1</sup> Stante la natura servente delle azioni da questa promosse la Relazione non considera gli interventi di assistenza tecnica e le azioni di sistema.

2007 e, come chiarito nella nota metodologica allegata, si svolgono su più livelli: il primo, quello dei costi ammessi, consente di quantificare, per singola tipologia di intervento, il numero e il valore dei progetti attivati; il secondo evidenzia gli impegni assunti, mentre il terzo analizza i progetti conclusi, considerando per tali i progetti con pagamenti superiori al 95 per cento degli impegni assunti. Ulteriori informazioni, riportate solo come dato sintetico a livello di settore (e non disaggregate per tipologia) permettono di inquadrare più puntualmente l'effettivo stato di avanzamento in relazione alle risorse programmate per i singoli settori.

Il quadro che ne deriva offre significative indicazioni sullo sviluppo dell'attuazione, in relazione anche alle finalità di intervento definite per ciascun settore. Dalle informazioni così raccolte è anche possibile trarre indicazioni sulle scelte operate a livello territoriale.

L'articolazione e la ricchezza delle informazioni così elaborate non consentono di fornire qui una sintesi esaustiva di quanto emerso, anche per l'ampiezza dello spettro di intervento del QCS, dovendosi pertanto rinviare agli approfondimenti specifici, sviluppati nei singoli capitoli.

Si conferma, comunque, il quadro di una programmazione evidentemente ormai prossima alla conclusione, impostata per corrispondere a fabbisogni ampi e diversificati, cui è stato quindi richiesto di misurarsi con una pluralità di obiettivi ed ambiti di intervento, promuovendo innovazioni nelle pratiche, nei metodi, e nell'agire amministrativo.

Accanto ai risultati tangibili, ancorché differenziati, da essa conseguiti, peraltro spesso in assenza di un adeguato supporto da parte delle politiche ordinarie, questa programmazione ha consentito di capitalizzare importanti e diffuse esperienze che hanno orientato la definizione della programmazione 2007-2013 e devono sostenerne l'attuazione.

La relazione è così strutturata: per ciascun settore di intervento sono stati richiamati gli obiettivi e le regole del QCS (par. 1); analizzati gli interventi finanziati (par. 2) e i principali risultati conseguiti (par. 3). Al fine di consentire il confronto con le scelte della programmazione 2007-2013, sono stati infine sintetizzati gli obiettivi e i principi del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 e poste a raffronto le dotazioni finanziarie assegnate ai singoli settori nei due cicli di programmazione (par. 4).

**Tabella 1: QCS Ob. 1 2000 - 2006 - Sintesi dell'attuazione al 31.12.07**

Settore	Dotazione programmatica	Progetti ammessi							Progetti con pagamenti => 95% degli impegni			Progetti con pagamenti => 70% degli impegni		
		n.	Costo ammesso		Impegni totali		Pagamenti totali		n	Pagamenti		n	Pagamenti	
			valore assoluto	% su programmato	valore assoluto	% su programmato	valore assoluto	% su programmato		valore assoluto	% su programmato		valore assoluto	% su programmato
Risorse idriche	3.059	2.233	4.251	139,0%	3.755	122,8%	2.793	91,3%	796	1.072	35,0%	1.565	2.239	73,2%
Rifiuti e inquinamento	1.034	2.270	1.249	120,8%	1.053	101,8%	716	69,2%	965	325	31,4%	1.443	570	55,1%
Energia	604	7.340	580	96,0%	547	90,6%	292	48,3%	5.384	100	16,6%	5.575	228	37,7%
Difesa suolo	1.987	3.662	2.659	133,8%	2.069	104,1%	1.614	81,2%	1.572	883	44,4%	2.422	1.396	70,3%
Rete ecologica	713	2.043	675	94,7%	474	66,5%	325	45,6%	791	154	21,6%	1.037	251	35,2%
Monitoraggio ambientale	214	462	202	94,4%	167	78,0%	79	36,9%	212	42	19,6%	244	65	30,4%
Miglioramento delle competenze	70	287	50	71,4%	49	70,0%	30	42,9%	53	13	18,6%	114	26	37,1%
Risorse culturali	2.540	4.155	2.807	110,5%	2.404	94,6%	1.612	63,5%	1.158	618	24,3%	2.281	1.288	50,7%
Politiche attive del lavoro	1.958	13.245	2.550	130,2%	2.364	120,7%	1.833	93,6%	7.266	972	49,6%	10.156	1.563	79,8%
Istruzione	1.064	47.896	1.168	109,8%	1.134	106,6%	970	91,2%	24.307	616	57,9%	40.911	917	86,2%
Formazione superiore e permanente	527	7.599	509	96,6%	481	91,3%	393	74,6%	4.986	191	36,2%	6.169	330	62,6%
Inclusione sociale	984	7.169	1.218	123,8%	1.071	108,8%	798	81,1%	3.473	425	43,2%	5.287	661	67,2%
Altri interventi per le risorse umane	105	461	69	65,7%	58	55,2%	49	46,7%	321	48	45,7%	331	48	45,7%
Ricerca	2.995	4.579	3.513	117,3%	3.492	116,6%	2.255	75,3%	1.785	1.322	44,1%	2.542	1.754	58,6%
Industria, commercio, artigianato e servizi	8.632	54.269	11.120	128,8%	10.662	123,5%	7.424	86,0%	28.751	2.885	33,4%	38.497	5.389	62,4%
Turismo	1.828	4.502	2.166	118,5%	1.956	107,0%	1.078	59,0%	1.632	463	25,3%	2.255	743	40,6%
Miglioramento dei sistemi agricoli e sviluppo rurale	4.292	62.462	4.496	104,8%	4.171	97,2%	3.197	74,5%	41.381	2.276	53,0%	46.067	2.760	64,3%
Pesca e acquacoltura	750	3.172	647	86,3%	696	92,8%	511	68,1%	1.839	354	47,2%	2.113	441	58,8%
Citta'	1.742	2.306	2.679	153,8%	1.883	108,1%	1.084	62,2%	578	363	20,8%	1.109	778	44,7%
Trasporti	7.331	1.826	10.746	146,6%	9.198	125,5%	7.044	96,1%	522	3.265	44,5%	1.238	5.612	76,6%
Societa' dell'informazione	1.104	4.118	1.141	103,4%	1.069	96,8%	714	64,7%	1.852	348	31,5%	2.705	566	51,3%
Sicurezza	1.274	767	1.258	98,7%	1.224	96,1%	998	78,3%	563	687	53,9%	627	914	71,7%
Internazionalizzazione	131	732	118	90,1%	100	76,3%	72	55,0%	490	46	35,1%	614	63	48,1%
Altro	1.081	4.923	1.055	97,6%	1.014	93,8%	823	76,1%	3.267	449	41,5%	4.043	719	66,5%
<b>TOTALE</b>	<b>46.019</b>	<b>242.478</b>	<b>56.926</b>	<b>123,7%</b>	<b>51.091</b>	<b>111,0%</b>	<b>36.704</b>	<b>79,8%</b>	<b>133.944</b>	<b>17.917</b>	<b>41,3%</b>	<b>179.345</b>	<b>29.321</b>	<b>63,7%</b>

Fonte: Elaborazioni della DG per le Politiche dei Fondi Strutturali Comunitari su dati Monit al 31/12/2007

## **1.1 Risorse idriche**

### **1.1.1 Obiettivi e regole**

Il Quadro comunitario di Sostegno (QCS) 2000-2006 ha assunto come obiettivo il conseguimento di efficienti sistemi di gestione delle risorse idriche, basati su requisiti di concorrenza e industrializzazione nell'offerta dei servizi, allo scopo di rimuovere le inefficienze che caratterizzavano la gestione dell'acqua nel Mezzogiorno e garantire al contempo la salvaguardia della risorsa e l'accesso ad essa in quantità e qualità, con costi sostenibili da parte della popolazione. Questo in considerazione:

- della necessità di migliorare la gestione del servizio idrico integrato (dalla captazione delle acque al trattamento dei reflui). Come noto, all'avvio della programmazione forte era il ritardo delle Regioni Obiettivo 1 nell'attuazione della legge 36/94 (c.d. Legge Galli)<sup>2</sup>;
- dell'esigenza di perseguire gli obiettivi di tutela dei corpi idrici per i quali, al pari delle altre Regioni italiane, anche a causa del ritardo con cui il legislatore aveva recepito le direttive comunitarie n. 91/271/CE e n. 91/676/CE, le Regioni Obiettivo 1 dovevano conseguire una forte accelerazione degli adempimenti conseguenti al DLgs.152/99 in materia di trattamento delle acque reflue e di inquinamento da nitrati;
- delle potenzialità di sviluppo di nuove attività e sistemi produttivi, con i quali favorire un ampio ingresso di imprese e capitali e un più esteso ruolo del mercato nella gestione del servizio;
- della necessità di assicurare l'uso ottimale dell'acqua per l'irrigazione in un'ottica di sostenibilità economica e ambientale anche attraverso l'adeguamento delle specie colturali e il ricorso ad acque non convenzionali (ad esempio acque reflue).

Il perseguimento di tale obiettivo è stato sostenuto dalle regole e condizionalità fissate dal QCS che per il servizio idrico integrato è stato particolarmente cogente e dettagliato. Il Quadro, infatti, ha previsto che:

- in una prima fase (2000-2002), l'utilizzazione dei fondi, consentita comunque fino ad un massimo del 30 per cento delle risorse programmate, era condizionata al recepimento nell'ordinamento regionale della legge 36/94 e all'individuazione degli ambiti territoriali ottimali (ATO). Inoltre, gli interventi ammessi al finanziamento, in mancanza della pianificazione di riferimento, dovevano essere coerenti con l'Accordo di Programma Quadro, o con uno stralcio del Piano di bacino (in particolare con il Piano di tutela delle acque), oppure con l'Accordo di programma previsto dalla legge 36/94 funzionale allo scambio di risorse idriche tra Regioni;
- in una seconda fase (2003-2006), l'utilizzazione delle restanti risorse programmate (70 per cento), in aggiunta ai requisiti individuati per la prima fase, era condizionata alla costituzione delle Autorità d'ambito e all'approvazione dei Piani d'ambito, previa ricognizione delle infrastrutture esistenti;
- a partire dall'1 gennaio 2005, l'utilizzo delle risorse nei singoli ATO era subordinato all'affidamento del servizio idrico integrato, salvo dimostrare che la sospensione delle procedure di affidamento era dovuta a cause non imputabili all'amministrazione proponente (in questo caso era possibile finanziare solo interventi di massima urgenza). Il conseguimento di questo obiettivo è stato fortemente sostenuto dalla premialità nazionale, che prevedeva l'assegnazione di risorse

---

<sup>2</sup> Al 2000 tutte le Regioni Obiettivo 1 avevano recepito nel proprio ordinamento la legge 36/94 ma ritardi diffusi si riscontravano nell'istituzione delle Autorità d'ambito e soprattutto nella definizione dei Piani d'ambito necessari per provvedere all'affidamento del servizio. In particolare, nel 2000 risultava approvato un solo piano dei 22 ATO individuati nelle Regioni Obiettivo 1 (cfr. Comitato di vigilanza sull'uso delle risorse idriche, Relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici, Anno 2000).

premiali a quelle Regioni che avevano affidato il servizio, coprendo almeno il 60 per cento della popolazione, entro il 30 settembre 2002;

- inoltre, al fine di favorire il superamento delle gestioni commissariali dell'emergenza idrica - in alcune Regioni ripetutamente reiterata -, il Quadro ha disposto il divieto, per i Commissari di utilizzare le risorse comunitarie a partire dal primo gennaio 2005, se non per gli interventi oggetto di impegni giuridicamente vincolanti antecedenti a quella data.

Per sostenere il processo di riforma, infine, sono state allocate significative risorse a valere sul programma nazionale di assistenza tecnica, finalizzate a rafforzare le capacità sia degli enti preposti al governo della risorsa, sia di quelli responsabili della tutela della stessa.

Per i servizi idrici per l'agricoltura, invece, il Quadro ha richiesto un'attenta considerazione della sostenibilità economica e ambientale degli interventi da cofinanziare e, ove ricorrevano le condizioni, un esplicito orientamento al riutilizzo delle acque reflue.

### 1.1.2 Gli interventi finanziati nel 2000-2006

L'ammontare delle risorse programmate, in termini assoluti, è aumentato negli anni, anche se sostanzialmente stabile si è mantenuta la sua importanza relativa (poco meno del 7 per cento) rispetto alla dotazione complessiva del Quadro (che è, come noto, aumentata dopo la revisione di metà periodo). Complessivamente, risultano ammessi a finanziamento 2.233 progetti per un totale di 4,2 miliardi di euro, un importo ben il 39 per cento superiore alla dotazione programmatica, pari a circa 3 miliardi di euro (cfr. tabella 1).

Tabella 1: Progetti ammessi a cofinanziamento e conclusi

*(milioni di euro)*

Tipologia di progetto	Progetti ammessi			Progetti ammessi con impegni >0			Progetti conclusi (con pagamenti => al		
	N	Costo ammesso		N	Impegni		N	Pagamenti	
		Val. Ass.	% su tot		Val. Ass.	% su tot		Val. Ass.	% su tot
Servizio Idrico Integrato - Acquedotto	762	1.145,50	26,9%	758	951,43	25,3%	320	334,36	31,2%
Servizio Idrico Integrato - Fognatura	916	1.350,16	31,8%	880	1.214,04	32,3%	301	213,81	19,9%
Servizio Idrico Integrato - Depurazione	291	904,30	21,3%	288	851,70	22,7%	90	232,76	21,7%
Reti Irrigue	256	843,93	19,9%	246	731,20	19,5%	83	289,48	27,0%
Assistenza Tecnica	8	7,41	0,2%	8	7,11	0,2%	2	1,79	0,2%
<b>Totale</b>	<b>2.233</b>	<b>4.251,30</b>	<b>100,0%</b>	<b>2.180</b>	<b>3.755,49</b>	<b>100,0%</b>	<b>796</b>	<b>1.072,20</b>	<b>100,0%</b>

	Valore assoluto	%				
Dotazione programmatica	3.058,52	Costo ammesso/ Dotazione programmatica	Impegni/ Dotazione programmatica	Pagamenti/ Dotazione programmatica	Pagamenti per progetti conclusi/ Dotazione programmatica	Pagamenti per progetti con realizzazione finanziaria =>al 70% / Dotazione programmatica
Costo ammesso	4.251,30					
Impegni assunti al 31.12.2007	3.755,49					
Pagamenti totali al 31.12.2007	2.793,04					
Pagamenti per progetti conclusi	1.072,20					
Pagamenti per progetti con realizzazione finanziaria => al 70%	2.238,74	139,0%	122,8%	91,3%	35,1%	73,2%

Fonte: Elaborazioni della DG per le Politiche dei Fondi Strutturali Comunitari su dati Monit al 31/12/2007

Dall'analisi dei progetti avviati emerge che:

- con riferimento alle principali tipologie finanziate, i progetti più numerosi riguardano le reti di fognatura ( 916 progetti su un totale di 2.233) per un costo totale ammesso a finanziamento pari a 1.350 milioni di euro. Consistenti sono anche gli interventi di depurazione (291 progetti per un costo totale ammesso pari a 904 milioni). Le due tipologie, che sommate rappresentano circa il 53



per cento del valore dei progetti avviati, costituiscono i segmenti a valle del servizio idrico integrato. L'elevato numero di interventi corrisponde alla necessità di recuperare i ritardi accumulati sul fronte della tutela della risorsa, dell'ambiente e della salute dei cittadini, in coerenza con la normativa comunitaria e nazionale;

- di una certa consistenza sono anche gli interventi per la fornitura della risorsa idrica per fini potabili (762 progetti per un totale di 1.145 milioni di euro) e che riguardano sia grandi opere di captazione e adduzione, che opere di distribuzione;
- significativi sono anche gli investimenti per infrastrutture irrigue, dove risulta essere alta anche la concentrazione delle risorse per progetto (sono avviati 256 progetti per 844 milioni di euro con un costo medio di progetto superiore a 3,2 milioni di euro);
- marginale risulta, infine, la spesa delle Regioni per progetti di supporto ai soggetti preposti al governo del settore (8 progetti per poco più di 7 milioni di euro) anche se, come già riportato, in questo campo sono state allocate anche cospicue risorse del programma nazionale di assistenza tecnica;
- la Regione che ha investito maggiormente risulta essere la Puglia con 804 progetti - corrispondenti al 36 per cento del totale obiettivo 1 - la maggior parte dei quali riguardanti opere di fognatura e depurazione, per un importo pari a 931 milioni di euro (21,9 per cento delle risorse totali) significativamente superiori all'ammontare programmato (circa 750 milioni di euro);
- in termini di dimensione media dei progetti, il valore più alto si registra in Campania, dove per 268 progetti sono state allocate risorse per 853 milioni di euro con un costo medio di progetto pari a 3,1 milioni di euro. La maggiore dimensione finanziaria è legata alla prevalenza di progetti di realizzazione di reti irrigue e di opere di depurazione.

Nel complesso i progetti conclusi rappresentano poco più del 35 per cento dell'importo programmato; considerando quelli con avanzato stato di realizzazione, tale quota raggiunge il 73,2 per cento, un livello decisamente più rassicurante se si tiene conto dell'ampiezza dell'*overbooking*, anche in termini di impegni, che segnala una mobilitazione progettuale particolarmente consistente che può utilmente sostenere la necessaria accelerazione di fine periodo.

### **1.1.3 Risultati conseguiti**

Come noto, i meccanismi di premialità e sanzione previsti dal QCS hanno influito in misura determinante sul significativo avanzamento del percorso di riordino istituzionale del settore idrico nelle aree Obiettivo 1. Tutte queste Regioni hanno costituito le autorità e approvato i relativi piani di ambito<sup>3</sup>; in molti casi questo percorso è stato completato già nei primi tre anni di attuazione del QCS.

Problematica appare invece la situazione degli affidamenti del servizio, in molti casi (9 ATO su 22)<sup>4</sup> ancora non conclusa. Le difficoltà sottese al completamento della riforma Galli sono state oggetto, come noto, di numerosi approfondimenti e anche di una specifica informativa presentata al Comitato di Sorveglianza del QCS<sup>5</sup>. Nello specifico è anche da segnalare che, rispetto alle tipologie di affidamento previste dalla legge<sup>6</sup>, nell'area Obiettivo 1 si è registrato un significativo ricorso alle

<sup>3</sup> Cfr. Comitato di Vigilanza per i Servizi Idrici, "Relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici", luglio 2006.

<sup>4</sup> Dato aggiornato riportato dal Comitato di Vigilanza per i Servizi Idrici nella Relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici del 2007 di prossima pubblicazione.

<sup>5</sup> Cfr. "La situazione del servizio idrico integrato nelle Regioni ob. 1", relazione predisposta dall'Autorità di Gestione del QCS e presentata al Comitato di Sorveglianza del QCS nella riunione del 15 aprile 2005.

<sup>6</sup> La modalità di affidamento del servizio ammesse dalla normativa sono: l'affidamento ad una società mista pubblico-privata, l'affidamento "*in house*" e la selezione del soggetto gestore con gara competitiva. Quest'ultima fattispecie è stata utilizzata più nel Mezzogiorno che nel resto d'Italia.

procedure di selezione più avanzate sul piano dell'apertura concorrenziale anche se più complesse sul piano della gestione operativa e dell'incertezza dei risultati.

La scelta coraggiosa di alcune amministrazioni di ricorrere al mercato per l'individuazione del soggetto gestore non è stata premiata però con una partecipazione dei contendenti alle gare. Questa, infatti, si è rivelata modesta, se non, come in alcuni casi, del tutto assente, e ha denotato la scarsa appetibilità del settore al Sud dove l'offerta di servizio per raggiungere buoni standard richiede investimenti ingenti e presenta scarsi livelli di redditività<sup>7</sup>.

In un contesto caratterizzato, a differenza del Nord del Paese, dall'assenza di aziende municipalizzate o società pubbliche, dove il servizio era gestito in grande prevalenza in economia direttamente dai comuni o da enti pubblici o statali, la scelta di riformare l'assetto organizzativo e gestionale del settore, nonostante l'incertezza normativa che ha caratterizzato soprattutto la regolazione dei servizi locali, può riconoscersi come uno dei risultati più importanti della strategia del QCS<sup>8</sup>. Questo senza sottovalutare il significativo contributo degli interventi cofinanziati al miglioramento della dotazione infrastrutturale, particolarmente rilevante sotto il profilo ambientale.

Le difficoltà incontrate hanno, peraltro, chiaramente evidenziato i limiti della capacità di intervento delle politiche di sviluppo, in assenza di un'azione pienamente convergente di tutte le politiche ordinarie interessate.

#### **1.1.4 La programmazione 2007-2013**

In continuità con il ciclo 2000-2006 il QSN, si pone l'obiettivo di accrescere la capacità di offerta, qualità e efficienza del servizio idrico, prestando al contempo attenzione alla tutela della risorsa alla luce anche dei principi introdotti dalla Direttiva 2000/60 sulla qualità dei corpi idrici e recepita in Italia con il DLgs. 152/06 solo nel 2006. Anche per l'attuale ciclo di programmazione, il completamento della riforma verso un'effettiva industrializzazione del sistema viene considerato un presupposto essenziale per l'efficacia delle politiche, anche se il Quadro non ha previsto meccanismi cogenti, come nella precedente programmazione, per orientare l'operato delle amministrazioni. Ciò anche in considerazione del fatto che, soprattutto negli ultimi anni, il quadro normativo di riferimento ha subito significative oscillazioni<sup>9</sup>.

Le priorità di intervento, individuate in attuazione dei Piani d'ambito, riguardano il sostegno al risparmio idrico (riduzione delle perdite, recupero dell'uso di fonti idriche alternative come le acque reflue e, in generale, il conseguimento di una gestione efficiente della risorsa idrica che consenta l'attuazione del principio di "recupero del costo pieno") e la prevenzione di situazioni di siccità. Viene ribadita, inoltre, l'esigenza di un superamento delle gestioni commissariali e identificate le azioni necessariamente rimesse alle politiche ordinarie.

---

<sup>7</sup> In merito si rimanda allo studio di L. Anwandter, P. Rubino "Rischi, incertezze e conflitti d'interesse nel settore idrico italiano: analisi e proposte di riforma" in Materiali UVAL, n. 10, Roma 2006. Lo studio, partendo dall'analisi dei conflitti di interesse a livello locale, delle distorsioni nelle procedure di affidamento e dell'incompletezza contrattuale delle concessioni, fattori che congiuntamente ostacolano la transizione da un sistema di gestione localistica, spesso basato su fondi pubblici, a un sistema a carattere industriale capace di attrarre fondi privati, evidenzia la necessità di disporre di un autorevole regolatore indipendente, da attestare a livello nazionale o regionale e di una "Convenzione Tipo" che preveda un'allocatione dei rischi chiara anche al fine di favorire un maggiore coinvolgimento delle istituzioni finanziarie nel settore.

<sup>8</sup> Cfr. Dipartimento per le Politiche di Sviluppo - Unità di valutazione degli investimenti pubblici (UVAL) Aggiornamento della Valutazione intermedia del QCS Ob. 1 2000-2006, Roma, nov. 2006.

<sup>9</sup> In particolare in materia di affidamento dei servizi idrici, la legislazione, nelle more dell'approvazione della delega al governo per il riordino delle norme sui servizi pubblici locali, ha evidenziato evidenti discontinuità rispetto alla impostazione della legge 36/94 fino a stabilire, con la legge 222/07, il divieto di procedere a nuovi affidamenti del servizio.

Sulla base dell'esperienza maturata nel ciclo di programmazione 2000-2006, il Quadro segnala l'inderogabile necessità di un'azione coerente delle politiche ordinarie, cui spetta prevalentemente il compito di rimuovere le difficoltà emerse, nonché di creare le condizioni favorevoli per l'attuazione della politica regionale.

Infine, il Quadro individua l'ambito della "Tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente in relazione al servizio idrico integrato" come uno dei quattro temi per i quali sono stati fissati obiettivi minimi di servizio al raggiungimento dei quali è associato un meccanismo premiale, (cfr. delibera del CIPE n.82 del 3 agosto 2007).

In particolare l'obiettivo di tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente in relazione al sistema di gestione del servizio idrico è rappresentato per il Mezzogiorno dai seguenti indicatori quantificati:

- riduzione della quota di perdite idriche nella rete di distribuzione comunale dall'attuale 37 per cento al 25 per cento;
- aumento degli utenti serviti da impianti di depurazione delle acque reflue dall'attuale 57 per cento al 70 per cento.

Al pari degli altri obiettivi le risorse allocate su questo obiettivo ammontano a 750 milioni di euro.

L'ammontare di risorse comunitarie per le Regioni dell'area Convergenza (cfr. tabella 2) è stato ridotto significativamente, passando da 1.868<sup>10</sup> a 1.158 milioni di euro. Questa riduzione non corrisponde ad una diminuzione dei fabbisogni di investimento nell'area, che restano cospicui, quanto, piuttosto, alla dovuta concentrazione dei nuovi programmi operativi sulle tipologie di intervento individuate dal Regolamento 1083/06 come maggiormente in grado di sostenere gli obiettivi di crescita e competitività dell'Unione (e nelle quali, per un'interpretazione che l'Italia non ha mai condiviso, non sono ricompresi questi interventi).

## Tabella 2 Programmi delle Regioni Convergenza

### Risorse destinate alle Risorse idriche nelle programmazioni 2000-2006 e 2007-2013

(milioni di euro)

Programmazione 2000-2006		Programmi	Programmazione 2007-2013	
Risorse Programmate	Quota sul PO (FESR-FSE)		Risorse Programmate	Quota sui PO (FESR-FSE)
107,50	8,2%	Basilicata	75,00	7,0%
384,35	12,3%	Calabria	119,93	3,1%
265,57	4,1%	Campania	270,00	3,4%
635,50	14,7%	Puglia	448,00	6,9%
476,00	7,0%	Sicilia	245,14	2,8%
<b>1.868,92</b>		<b>Totale</b>	<b>1.158,07</b>	

Fonte: Elaborazioni della DG per le Politiche dei Fondi Strutturali Comunitari su dati dei Complementi di programmazione 2000-2006 e dei Programmi Operativi 2007-2013

Accanto a questa complessiva diminuzione in valore assoluto, si registra una evidente flessione della quota di risorse attribuita al settore nell'ambito della programmazione regionale, particolarmente significativa in Calabria (dal 12,3 al 3,1 per cento) in Puglia (dal 14,7 al 6,9 per cento) e in Sicilia (dal 7 al 2,8 per cento).

Nel valutare l'impegno delle Regioni in questo ambito occorre tuttavia considerare che i programmi comunitari rappresentano solo una parte dell'azione complessiva promossa dal Quadro. Al conseguimento degli obiettivi da questo fissati, e in particolare dei target individuati per gli obiettivi

<sup>10</sup> Al netto del FEOGA.

di servizio, concorrono, infatti, nella logica della programmazione unitaria, anche i programmi finanziati dal FAS.

## ***1.2 Rifiuti e inquinamento***

### ***1.2.1 Obiettivi e regole***

Il Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) 2000-2006 ha assunto come obiettivo la realizzazione di efficienti sistemi di gestione dei rifiuti, nonché il risanamento delle aree contaminate da rendere disponibili a nuovi utilizzi economici, residenziali e naturalistici. Questo in considerazione:

- della necessità e dell'urgenza, data la situazione di contesto di partenza fortemente arretrata sia dal punto di vista normativo e istituzionale, sia dal punto di vista organizzativo<sup>11</sup>, di elevare disponibilità e qualità del servizio per rimuovere vincoli allo sviluppo e di migliorare la qualità ambientale compromessa da fenomeni diffusi di smaltimento illecito dei rifiuti;
- delle opportunità di crescita produttiva e occupazionale potenzialmente connesse alla realizzazione di politiche infrastrutturali per la gestione del ciclo integrato dei rifiuti e allo sviluppo della filiera di produzione impiantistica e di recupero di materiali;
- della necessità di ridurre la minaccia che gravava sulla salute pubblica attraverso il risanamento delle aree contaminate<sup>12</sup> non solo per liberare aree precluse allo sviluppo ma anche quale occasione di crescita produttiva e occupazionale.

Il perseguimento di tale obiettivi è stato sostenuto:

- dalle regole e condizionalità fissate dal QCS con particolare riferimento all'ammissibilità degli interventi subordinata alla verifica di coerenza con i Piani regionali dei rifiuti e per la bonifica delle aree contaminate – considerati quindi un prerequisito – essendo assai circoscritta e puntualmente identificata la tipologia di interventi finanziabili in assenza di piano;
- dal rafforzamento di tali regole, che proprio in considerazione del permanere delle gestioni emergenziali, con la revisione di metà periodo (2004), ha limitato la cofinanziabilità degli interventi promossi dalle gestioni commissariali a quelli per i quali erano stati assunti impegni giuridicamente vincolanti entro il 31-12-2004;
- limitatamente ai rifiuti, dalla premialità nazionale che prevedeva l'assegnazione di risorse premiali a quelle Regioni che avevano avviato la riforma verso una gestione integrata del ciclo dei rifiuti e definito gli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) entro il 30 settembre 2002. L'indicatore relativo al sistema di gestione dei rifiuti era, infatti, articolato in quattro requisiti (delimitazione

---

<sup>11</sup> Alla data di avvio del QCS, l'attuazione dei Piani di gestione dei rifiuti in ottemperanza alle direttive comunitarie e al D.Lgs 22/97 risultava infatti in grave ritardo; le discariche rappresentavano di fatto l'unica forma di "gestione" dei rifiuti urbani (raccogliendo il 98 per cento dei rifiuti prodotti); la raccolta differenziata risultava di poco superiore all'1,4 (media nazionale 9,4 per cento); in tutta l'area si contavano solo due inceneritori funzionanti; non esistevano impianti di riciclaggio né forme di prevenzione di produzione dei rifiuti; diffusi erano i fenomeni di smaltimento illecito e molto alta la presenza di discariche abusive. L'emergenza ambientale e sanitaria prodotta da questa situazione aveva 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).

<sup>12</sup>Nel 2000 nel Mezzogiorno si contavano otto aree dichiarate a elevato rischio di crisi ambientale che interessavano complessivamente quasi 4,3 milioni di abitanti distribuiti in 150 comuni. Oltre al degrado territoriale e ambientale e ai rischi per la salute delle persone, caratterizzavano queste aree tassi elevati di disoccupazione principalmente connessi con il fenomeno del regresso industriale in atto.

degli Ambiti; istituzione degli organismi cooperativi per la gestione; determinazione della tariffa d'ambito; predisposizione e approvazione del programma di interventi).

### 1.2.2 Gli interventi finanziati nel 2000-2006

L'ammontare di risorse programmate sui temi della gestione del ciclo integrato dei rifiuti e del risanamento dei siti inquinati è pari a 1.033 milioni di euro, il 2,3 per cento del QCS. Complessivamente sono stati ammessi a finanziamento 2.270 progetti per un totale di 1.248 milioni di euro, circa il 20 per cento in più della dotazione programmata (cfr. tabella 1).

Tabella 1: Progetti ammessi a cofinanziamento e conclusi

(milioni di euro)

Tipologia di progetto	Progetti ammessi			Progetti ammessi con impegni >0			Progetti conclusi (con pagamenti => al 95% degli)		
	N	Costo ammesso		N	Impegni		N	Pagamenti	
		Val. Ass.	% su tot		Val. Ass.	% su tot		Val. Ass.	% su tot
Raccolta Differenziata	952	371,42	29,7%	589	333,30	31,6%	253	98,03	30,2%
Impianti di Smaltimento	155	412,64	33,0%	138	302,73	28,7%	59	112,68	34,7%
Bonifiche	709	377,02	30,2%	684	347,55	33,0%	373	73,94	22,8%
Assistenza Tecnica	454	87,81	7,0%	415	69,76	6,6%	280	40,11	12,4%
<b>Totale</b>	<b>2.270</b>	<b>1.248,89</b>	<b>100,0%</b>	<b>1.826</b>	<b>1.053,34</b>	<b>100,0%</b>	<b>965</b>	<b>324,75</b>	<b>100,0%</b>

	Valore assoluto	%				
Dotazione programmatica	1.033,77	Costo ammesso/ Dotazione programmatica	Impegni/ Dotazione programmatica	Pagamenti/ Dotazione programmatica	Pagamenti per progetti conclusi/ Dotazione programmatica	Pagamenti per progetti con realizzazione finanziaria => al 70%/ Dotazione programmatica
Costo ammesso	1.248,89					
Impegni assunti al 31.12.2007	1.053,34					
Pagamenti totali al 31.12.2007	716,50					
Pagamenti per progetti conclusi	324,75					
Pagamenti per progetti con realizzazione finanziaria => al 70%	569,76	120,8%	101,9%	69,3%	31,4%	55,1%

Fonte: Elaborazioni della DG per le Politiche dei Fondi Strutturali Comunitari su dati Monit al 31/12/2007

Dall'analisi delle diverse tipologie progettuali emerge:

- una significativa prevalenza, in termini di numerosità, dei progetti riguardanti la raccolta differenziata dei rifiuti urbani (952 progetti su un totale di 2.270) per un costo totale ammesso a finanziamento pari a 371 milioni di euro. Numerosi sono anche i progetti di bonifica (709), che assorbono il 30 per cento delle risorse totali programmate. Alla realizzazione di impianti di trattamento e smaltimento sono stati destinati 155 progetti, mentre diffusi risultano essere, infine, gli interventi di rafforzamento degli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) e quelli per la realizzazione di campagne di educazione e informazione. Dal punto di vista finanziario, la tipologia prevalente è invece quella degli impianti di trattamento e smaltimento (155 progetti per 412 milioni di euro pari al 33 per cento delle risorse totali);
- una forte concentrazione territoriale degli interventi in Sicilia, dove il sistema di monitoraggio registra 812 progetti che rappresentano il 35,8 per cento circa dei progetti totali nelle Regioni obiettivo 1, per un valore pari al 41,45 per cento del costo ammesso totale. Gran parte di questi progetti sono destinati a interventi di raccolta differenziata (429 su 812) e in particolare di isole ecologiche (247 progetti). Significativi per numero e risorse attivate sono anche gli interventi di bonifica (118 su 812 pari al 24,8 per cento della quota ammessa per il settore nel POR Sicilia) di

cui 7 - per un totale di risorse pari al 35,7 per cento del costo ammesso per la sola tipologia "Bonifiche"- insistono sul sito di interesse nazionale di Priolo;

- con specifico riferimento agli interventi per le bonifiche, il maggior numero di progetti si concentra in Calabria. E' da sottolineare, tuttavia, che si tratta di progetti con un costo medio molto contenuto (poco più di 67.000 euro con soli cinque progetti superiori al milione di euro) e da riferirsi essenzialmente alla pulizia di aree costiere e recupero di aree degradate. Numerosi sono anche gli interventi di bonifica in Campania e Puglia (rispettivamente 108 e 90 interventi che complessivamente assorbono circa il 54 per cento delle risorse totali dedicate al settore). In particolare, in Campania la maggior parte degli interventi ha riguardato la bonifica da amianto (62 progetti su 108 pari al 15 per cento delle risorse), mentre consistenti in termini di costo sono i progetti che insistono sull'area di Bagnoli e che assorbono circa il 15 per cento del costo ammesso totale;

- in termini di valore, la maggiore concentrazione si registra in Sardegna dove su 69 progetti sono stati programmati più di 116 milioni di euro per un costo medio di progetto pari a 1,6 milioni di euro. L'elevata dimensione finanziaria è legata alla prevalenza di progetti per impianti di compostaggio, raccolta stoccaggio e smaltimento, nonché all'unico termovalorizzatore finanziato dai fondi strutturali nelle Regioni obiettivo 1, per il quale sono stati investiti 16 milioni di euro;

Considerando non solo i progetti conclusi ma anche quelli con avanzato stato di realizzazione e tenendo conto del livello dell'*overbooking*, appare evidente le necessità di una accelerazione delle realizzazioni.

### **1.2.3 Risultati conseguiti**

I principali risultati conseguiti con gli strumenti e le risorse a disposizione della programmazione comunitaria riguardano:

- il completamento e l'aggiornamento delle attività di pianificazione di livello regionale e provinciale nonché la messa a punto di sistemi di governo del settore in linea con le previsioni normative. Ad oggi, infatti, tutti i Piani regionali di gestione dei rifiuti sono stati approvati e in fase di attuazione e, per taluni di essi, come ad esempio per la Campania, si è già manifestata l'esigenza di un aggiornamento le cui procedure sono state conseguentemente avviate. Inoltre tutte le Regioni hanno individuato gli Ambiti Territoriali Ottimali e, ad eccezione della Sardegna dove permangono ritardi, istituito gli organismi di gestione, approvato il piano di investimenti connesso al modello di gestione prescelto e definito la tariffa di ambito. Anche per le bonifiche tutte le Regioni, ad eccezione del Molise, hanno approvato il Piano regionale e per Campania, Puglia e Sicilia si sta provvedendo al primo aggiornamento dello stesso;

- il progressivo superamento delle gestioni commissariali. Attualmente, infatti, le gestioni commissariali ripetutamente reiterate nelle regioni della Convergenza, ad eccezione della Campania che con l'ultima crisi ha visto prorogato dal Consiglio dei Ministri lo stato di emergenza fino al 31 marzo 2008, sono cessate. In particolare, in Puglia la gestione commissariale è terminata il 31 gennaio 2007; per la Calabria è stata fissata la scadenza del 30 aprile 2008 limitatamente alle esigenze di governo del passaggio alla gestione ordinaria; in Sicilia per la gestione dei rifiuti e l'emergenza bonifiche è terminata rispettivamente il 31 maggio 2007 e 31 gennaio 2008 con una proroga al 30 settembre 2008 limitata alla sola rottamazione e demolizione dei veicoli fuori uso e dei relativi componenti e materiali;

- il potenziamento del sistema di raccolta differenziata che ha contribuito a elevare la quota di raccolta differenziata dei rifiuti urbani nelle Regioni del Mezzogiorno dal 2,4 per cento del 2000 al 10,2 per cento del 2006 (raggiungendo una punta di circa il 20 per cento in Sardegna);

- il rafforzamento della dotazione impiantistica;

- il recupero di aree contaminate, soprattutto con riferimento ai siti di interesse nazionale.

Si tratta in ogni caso di risultati che, seppur incoraggianti, sono da intendersi parziali soprattutto rispetto all'ampiezza e persistenza delle problematiche da affrontare che avrebbero richiesto, in primo luogo, un'azione più decisa e coerente da parte delle politiche ordinarie, settoriali e orizzontali.

#### 1.2.4 La programmazione 2007-2013

Il QSN, si pone l'obiettivo di accrescere la capacità di offerta, qualità e efficienza del servizio di gestione dei rifiuti, rafforzando le filiere produttive a esso collegate, nonché di recuperare alle opportunità di sviluppo sostenibile i siti contaminati - anche a tutela della salute pubblica - quale fattore di contesto essenziale per l'attrattività dei territori. Le priorità di intervento sono individuate coerentemente con la gerarchia prevista dalla normativa nazionale e comunitaria sul tema dei rifiuti, mentre per i siti inquinati prevede di rafforzare il rapporto tra progetti di sviluppo delle aree compromesse e interventi di bonifica e la complementarietà tra questi e indagini epidemiologiche e azioni di monitoraggio e controllo. Viene ribadita, inoltre, la necessaria coerenza degli interventi con la pianificazione di settore, come condizione di ammissibilità, così come è richiamata l'esigenza di un superamento delle gestioni commissariali, nonché identificate le azioni necessariamente rimesse alle politiche ordinarie.

Infine, il Quadro individua l'ambito della "Tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente in relazione al sistema di gestione dei rifiuti urbani" come uno dei quattro temi per i quali sono stati fissati obiettivi minimi di servizio al raggiungimento dei quali è associato un meccanismo premiale. In particolare, sono stati individuati i seguenti indicatori e target:

- riduzione della quantità dei rifiuti urbani smaltiti in discarica dagli attuali 395 Kg. pro-capite, a 230 Kg;
- aumento della quota dei rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata dall'attuale 9 per cento al 40 per cento;
- incremento della quota di frazione umida trattata in impianti di compostaggio dall'attuale 3 per cento al 20 per cento.

Le risorse premiali attribuite a questo obiettivo sono pari a 750 milioni di euro.

L'ammontare di risorse comunitarie dedicate al settore rifiuti e bonifica delle aree contaminate per le Regioni Convergenza (cfr. tabella 2) è di poco aumentato in valore assoluto rispetto al precedente ciclo di programmazione (da 997,6 a 1.027,9 milioni di euro).

**Tabella 2 Programmi delle Regioni Convergenza**

<b>Risorse destinate ai Rifiuti e alle bonifiche delle aree contaminate nelle programmazioni 2000-2006 e 2007-2013</b>				
<i>(milioni di euro)</i>				
Programmazione 2000-2006		Programmi	Programmazione 2007-2013	
Risorse Programmate	Quota sul PO (FESR-FSE)		Risorse Programmate	Quota sui PO (FESR-FSE)
40,00	3,1%	Basilicata	33,00	3,1%
115,12	3,7%	Calabria	119,93	3,1%
367,53	5,6%	Campania	410,00	5,1%
132,00	3,1%	Puglia	180,00	2,8%
343,00	5,0%	Sicilia	284,70	3,3%
<b>997,65</b>		<b>Totale</b>	<b>1.027,63</b>	

Fonte: Elaborazioni della DG per le Politiche dei Fondi Strutturali Comunitari su dati dei Complementi di Programmazione 2000-2006 e dei Programmi Operativi 2007-2013

In termini relativi, l'incidenza del settore sul totale della programmazione resta invariata in Basilicata, diminuisce leggermente in Calabria, Campania e Puglia, con una flessione più consistente (1,7 punti percentuali) in Sicilia. Anche in questo caso valgono le considerazioni già espresse nell'analisi del settore "Risorse Idriche" circa la necessità per la programmazione comunitaria di conformarsi agli specifici orientamenti nonché il richiamo a considerare l'impegno sostenuto dalla politica regionale nazionale.

## **1.3 Energia**

### **1.3.1 Obiettivi e regole**

Alle tematiche energetiche è dedicato un obiettivo specifico del Quadro nell'ambito dell'Asse I "Risorse naturali": *"Stimolare l'impiego di fonti di energia rinnovabili, promuovere il risparmio energetico e il miglioramento dell'efficienza gestionale"*. Su tutti e tre questi fronti, le Regioni Obiettivo 1, all'inizio della programmazione, evidenziavano consistenti ritardi rispetto al resto del paese: a fronte di un livello di consumi di gas naturale e di elettricità considerevolmente inferiori a quelli delle Regioni del Centro-Nord e alla media europea, si registrava una minore affidabilità delle reti esistenti, un'inadeguata penetrazione della rete del gas naturale, nonché una quota esigua di energia prodotta da fonti rinnovabili, nonostante il potenziale di energia eolica e solare e, infine, scarse capacità di attivare filiere produttive nel settore.

La strategia di intervento è stata imperniata sulla promozione delle fonti rinnovabili, sul miglioramento dell'efficienza e sul risparmio energetico. Considerata, poi, la necessità di migliorare l'efficienza delle reti elettriche e di ampliare l'estensione territoriale della rete di distribuzione del gas naturale, il Quadro ha previsto anche la possibilità di finanziare progetti di completamento della rete di distribuzione del gas, nonché di efficientamento della rete di distribuzione di elettricità.

Con la revisione di metà percorso, in parallelo al crescente dibattito a livello europeo e internazionale, è stato infine esplicitato il nesso tra gli interventi avviati a valere sul QCS, soprattutto in questo ambito, e il raggiungimento degli obiettivi di riduzione di gas ad effetto serra fissati dal Protocollo di Kyoto nel frattempo ratificato dall'UE e dall'Italia.

### **1.3.2 Gli interventi finanziati nel 2000-2006**

Il rilievo attribuito ai temi dell'energia da parte del QCS è modesto, come dimostra sia l'attuale dotazione (poco più di 600 milioni di euro), sia la flessione della quota relativa registrata nel corso della programmazione (dall'1,5 all'1,3 per cento del totale). Solo negli anni più recenti è infatti aumentata la consapevolezza dell'importanza di questa tematica e delle peculiari opportunità di sviluppo ad essa sottese. Ad oggi sono stati ammessi a finanziamento 7.340 progetti per un totale di 579,8 milioni di euro, un importo lievemente inferiore alla dotazione programmatica complessiva (603,9 milioni di euro) (cfr. tabella 1).



Tabella 1: Progetti ammessi a cofinanziamento e conclusi

(milioni di euro)

Tipologia di progetto	Progetti ammessi			Progetti ammessi con impegni >0			Progetti conclusi (con pagamenti => al 95% degli)		
	N	Costo ammesso		N	Impegni		N	Pagamenti	
		Val. Ass.	% su tot		Val. Ass.	% su tot		Val. Ass.	% su tot
Fonti energetiche rinnovabili	6.846	369,38	63,7%	5.987	343,52	62,8%	5.096	40,61	40,7%
- di cui solare	6.807	148,85	25,7%	5.949	125,88	23,0%	5.095	39,24	39,3%
- di cui eolica	20	116,24	20,0%	20	116,24	21,3%	0	0,00	0,0%
- di cui idroelettrica	5	22,09	3,8%	4	19,20	3,5%	0	0,00	0,0%
- di cui biomassa	14	82,20	14,2%	14	82,20	15,0%	1	1,36	1,4%
Efficienza reti e risparmio energetico	331	69,60	12,0%	324	62,51	11,4%	236	22,60	22,6%
Estensione rete metano	143	139,91	24,1%	143	139,91	25,6%	33	35,76	35,8%
Aiuti alle imprese per tecnologie rispettose dell'ambiente, tecnologie pulite e a ridotto consumo energetico	17	0,85	0,1%	17	0,85	0,2%	16	0,80	0,8%
Assistenza Tecnica	3	0,10	0,02%	3	0,10	0,02%	3	0,10	0,1%
<b>Totale</b>	<b>7.340</b>	<b>579,84</b>	<b>100,0%</b>	<b>6.474</b>	<b>546,89</b>	<b>100,0%</b>	<b>5.384</b>	<b>99,87</b>	<b>100,0%</b>

	Valore assoluto	%				
Dotazione programmatica	603,95	Costo ammesso/ Dotazione programmatica	Impegni/ Dotazione programmatica	Pagamenti/ Dotazione programmatica	Pagamenti per progetti conclusi/ Dotazione programmatica	Pagamenti per progetti con realizzazione finanziaria => al 70% / Dotazione programmatica
Costo ammesso	579,84					
Impegni assunti al 31.12.2007	546,89					
Pagamenti totali al 31.12.2007	292,06					
Pagamenti per progetti conclusi	99,87					
Pagamenti per progetti con realizzazione finanziaria => al 70%	227,53	96,0%	90,6%	48,4%	16,5%	37,7%

Fonte: Elaborazioni della DG per le Politiche dei Fondi Strutturali Comunitari su dati Monit al 31/12/2007

Dall'analisi dei progetti avviati emerge:

- in coerenza con le indicazioni del QCS, i progetti avviati riguardano soprattutto le fonti rinnovabili, che rappresentano il 93 per cento degli interventi avviati e il 63,7 per cento della quota ammessa. Di questi, il maggior numero riguarda l'energia solare (6.807 progetti in totale);
- la Regione che ha investito maggiormente nel solare è la Sicilia con circa 61 milioni di euro allocati su 330 progetti, mentre il numero più elevato di progetti si registra in Basilicata (4.849) dove sono stati finanziati progetti di piccola taglia e diffusi su gran parte del territorio, la maggior parte dei quali già conclusi (4.135 su 4.849);
- le altre rinnovabili finanziate sono: la fonte eolica (20 progetti di cui 12 in Campania per un costo di circa 80 milioni di euro e 8 in Sicilia per un costo pari a circa 35 milioni di euro); la valorizzazione delle biomasse, con 1 progetto di circa 21 milioni di euro in Puglia, 7 in Sicilia e 6 in Campania. Sono stati avviati, infine, 5 impianti di produzione di energia idroelettrica, di cui 4 (3 in Calabria e 1 in Campania) di piccola taglia (un costo medio pari di circa 500 mila euro) e 1 di ben più significativa dimensione finanziaria in Sardegna (19,88 milioni di euro), che costituisce l'unico progetto per la produzione di energia rinnovabile nell'isola;
- sono stati avviati anche 331 progetti di efficientamento delle reti e di risparmio energetico, la maggior parte dei quali in Calabria (210 su 331), ma numerosi anche in Basilicata (89) e Sicilia (29);
- gli interventi sulla rete di distribuzione del metano rappresentano poco più del 24 per cento del costo totale ammesso. Dei 143 progetti complessivi, ben 114 sono localizzati in Sicilia. Gli altri 29

progetti riguardano la Regione Molise e rappresentano poco meno del 90 per cento delle risorse complessive destinate dalla Regione al settore energia;

- molto modesta è la quota assorbita dagli incentivi alle imprese per la riduzione del consumo energetico (17 progetti tutti in Sardegna);
- tre soli sono invece i progetti di assistenza tecnica e sensibilizzazione avviati nella sola Regione Basilicata.

Rispetto al totale dei progetti conclusi, le quote rappresentate dagli interventi per la promozione delle fonti rinnovabili (si tratta per la quasi totalità del solare) e quelli riferibili all'ampliamento della rete per il metano sono equivalenti, raggiungendo, assieme, poco meno del 76 per cento dei progetti ammessi.

Nel complesso i progetti conclusi rappresentano circa il 16,5 per cento della dotazione programmata complessiva. Tuttavia se si considerano anche quelli con avanzato livello di realizzazione, si raggiunge la ben più rassicurante quota dell'37.7 per cento.

### ***1.3.3 Risultati conseguiti***

Nel quadro del progressivo rafforzamento del ruolo delle Regioni nella gestione delle politiche energetiche, la programmazione comunitaria 2000-2006 ha rappresentato un primo banco di prova del decentramento di funzioni, nonché una importante occasione per sostenere il risparmio energetico e la produzione di energia da fonti rinnovabili.

Tuttavia la complessità tecnica della materia e la necessità di trasferire know-how per la programmazione e gestione delle politiche e degli interventi hanno condizionato tanto la velocità di attuazione quanto la capacità di investimento complessiva.

A queste criticità si è aggiunta la mancanza di un quadro unitario di programmazione che, nel consentire l'armonizzazione delle politiche e degli interventi adottati a livello nazionale, regionale e locale, promuovesse una organica capacità di intervento sulle tecnologie, sull'offerta di fonti rinnovabili, sulle infrastrutture di rete e sulla produzione energetica.

E' pertanto in un contesto non particolarmente favorevole sia alla massimizzazione delle sinergie con altri interventi pubblici, sia alla più efficace integrazione della politica di sviluppo con la politica energetica, che si è sviluppata l'azione promossa dal QCS che, peraltro, non ha previsto, in questo settore, criteri dettagliati per l'attuazione della strategia.

Da qui anche la scelta, largamente prevalente, in favore di incentivi per la costruzione, quando non semplice installazione, di impianti alimentati dalle fonti rinnovabili, implicitamente supportata anche dall'assenza di una consapevole e decisa azione volta a cogliere tutte le opportunità di sviluppo che le fonti rinnovabili possono offrire attraverso, in un primo luogo, l'attivazione di specifiche filiere produttive e tecnologiche.

Sono stati comunque conseguiti significativi risultati in termini di definizione della pianificazione settoriale di livello regionale. All'inizio della programmazione, la Basilicata era l'unica Regione dell'Ob. 1 e una delle poche Regioni italiane ad aver approvato il Piano Energetico-Ambientale Regionale (PEAR). Sono stati successivamente approvati i PEAR di Calabria, Molise, Sardegna e Puglia, mentre in Campania e Sicilia il piano è in via di definizione. Tale avanzamento è particolarmente significativo se si considera che, contrariamente a quanto avvenuto per altri settori quali "Rifiuti" e "Risorse idriche", nel caso dell'energia il QCS non ha stabilito condizionalità legate alla pianificazione settoriale, ma ha supportato tale processo con il Progetto Operativo Energia avviato a valere sul PON ATAS.

### ***1.3.4 La programmazione 2007-2013***

A partire da un'attenta considerazione delle potenzialità di sviluppo connesse alla valorizzazione delle risorse rinnovabili e al miglioramento del risparmio ed efficienza energetica, e da una

ponderata valutazione delle lezioni apprese dal ciclo 2000-2006, il Quadro Strategico Nazionale ha previsto un obiettivo specifico volto a *promuovere le opportunità di sviluppo locale attraverso l'attivazione di filiere produttive collegate all'aumento della quota di energia prodotta da fonti rinnovabili e al risparmio energetico*, nell'ambito della Priorità 3 "Energia e ambiente: uso sostenibile e efficiente delle risorse per lo sviluppo".

La nuova centralità attribuita al tema nasce anche dalla necessità di contribuire al conseguimento degli obiettivi fissati a livello europeo superando la forte dipendenza dalle fonti tradizionali, migliorando la sicurezza degli approvvigionamenti e conseguendo livelli più elevati di risparmio energetico. Tuttavia proprio l'esperienza maturata nel ciclo 2000-2006 ha indotto a sostenere una più chiara esplicitazione della missione specifica della politica regionale accanto ad una puntuale identificazione degli impegni richiesti alla politica ordinaria, a garanzia della stessa efficacia delle azioni promosse dal QSN.

Parte integrante della strategica promossa dal QSN è la scelta di un programma interregionale, con il quale sostenere quelle scelte di intervento di valenza sovregionale, in quanto finalizzate ad affrontare alla scala più appropriata, le situazioni di debolezza comuni, non riconducibili alle singole realtà regionali

Il POIN "Energia rinnovabile e risparmio energetico" ha infatti l'obiettivo di sostenere alcune opzioni strategiche funzionali al raggiungimento degli obiettivi identificati dal Quadro attraverso un'azione sovregionale, per rimuovere i problemi comuni all'area, quali:

- l'assenza di filiere interregionali e di modelli integrati di ricerca, produzione e consumo in grado di valorizzare l'indotto economico ed occupazionale derivante dalle politiche energetiche (azioni di stimolo della filiera settoriale);
- l'inadeguatezza della rete di trasmissione e distribuzione in funzione delle esigenze della generazione diffusa e cogenerazione (azioni di adeguamento della rete energetica ed incremento dell'efficienza distributiva, anche con riferimento a reti per la cogenerazione/trigenerazione distrettuale);
- la mancanza di conoscenza e *know how* sul potenziale tecnicamente ed economicamente sfruttabile nei territori, nonché sulle migliori pratiche per l'efficienza energetica degli edifici.

Con il programma interregionale si intende anche affrontare, con soluzioni efficaci, e condivise le problematiche legate alla accettazione consapevole degli interventi da parte del territorio.

La centralità assunta dalle tematiche energetiche nel Quadro è confermata anche dalla rilevante dotazione finanziaria programmata per il ciclo 2007-2013, tra le più elevate a livello europeo: considerando solo i Fondi Comunitari e il relativo co-finanziamento nazionale si tratta complessivamente di 4 miliardi di euro per l'Italia, di cui circa 3 miliardi nelle sole Regioni della Convergenza (cfr. tabella 2). Al consistente impegno finanziario sostenuto da tutte le Regioni, vanno aggiunte le risorse del programma interregionale che ammontano a circa il doppio delle risorse totali programmate nei singoli POR.

**Tabella 2 Programmi delle Regioni Convergenza**

<b>Risorse destinate all'Energia nelle programmazioni 2000-2006 e 2007-2013</b>				
<i>(milioni di euro)</i>				
Risorse Programmate	Quota sul PO (FESR-FSE)	Programmi	Risorse Programmate	Quota sui PO (FESR-FSE)
28,55	2,2%	Basilicata	55,00	5,1%
71,20	2,3%	Calabria	214,37	5,6%
183,86	2,8%	Campania	290,00	3,6%
7,23	0,2%	Puglia	210,00	3,2%
252,22	3,7%	Sicilia	588,01	6,8%
		POIN Energia (1)	1.543,79	96,0%
<b>543,06</b>		<b>Totale</b>	<b>2.901,17</b>	

(1) Al netto dell'Assistenza tecnica

Fonte: Elaborazioni della DG per le Politiche dei Fondi Strutturali Comunitari su dati dei Complementi di Programmazione 2000-2006 e dei Programmi Operativi 2007-2013

## **1.4 Difesa del suolo**

### **1.4.1 Obiettivi e regole**

Il Quadro ha dato rilevanza agli interventi di prevenzione e difesa dal rischio idrogeologico, sismico e da inquinamento ponendosi l'obiettivo di coniugare la sicurezza del territorio con l'uso sostenibile delle risorse, al fine di migliorare la competitività territoriale.

La rilevanza accordata a queste tematiche nasceva dalla consapevolezza dei rilevanti ritardi accumulati dalla Regioni del Mezzogiorno nell'attuazione della legislazione di settore che non permetteva, all'avvio della programmazione, di inserire gli interventi in un quadro programmatico coerente. Il QCS, pertanto, ha fortemente sostenuto, con regole via via più cogenti e con un'azione mirata di assistenza tecnica, la definizione e adozione degli strumenti di programmazione settoriali (Piani per l'Assetto Idrogeologico – PAI).

Considerato il rilevante fabbisogno di investimenti, il Quadro, ha anche limitato l'ammissibilità al cofinanziamento agli interventi maggiormente prioritari individuati dai piani. Inserire gli interventi previsti dal QCS in un quadro organico definito dalla pianificazione di settore rispondeva anche alla necessità di tutelare, nelle Regioni Obiettivo 1, il patrimonio forestale minacciato da fattori naturali e antropici la cui conservazione è indispensabile per combattere la desertificazione, limitare gli effetti negativi sui cambiamenti climatici e conservare la biodiversità.

A tal fine il Quadro nella revisione di metà periodo ha previsto l'attivazione di azioni mirate in tema di forestazione da realizzare nell'ambito di un quadro di riferimento nazionale, predisposto a cura del MIPAF, sulla base del quale dovevano essere redatti i Piani Forestali Regionali<sup>13</sup>.

### **1.4.2 Gli interventi finanziati nel 2000-2006**

La dotazione finanziaria allocata su queste tematiche è aumentata negli anni, anche se sostanzialmente stabile si è mantenuta la sua importanza relativa (4,3 per cento) rispetto all'ammontare complessivo del Quadro. A oggi sono stati ammessi a finanziamento 3.662 progetti

<sup>13</sup> Tale quadro, da redigere al più tardi, entro il 31.12.2004, è stato adottato, sotto forma di specifiche Linee guida dalla Conferenza Stato - Regioni nella seduta 15 luglio 2004.

per un totale di 2,6 miliardi di euro (cfr. tabella 1) superando abbondantemente la quota di risorse finanziarie a disposizione (poco meno di due miliardi di euro).

Tabella 1: Progetti ammessi a cofinanziamento e conclusi

(milioni di euro)

Tipologia di progetto	Progetti ammessi			Progetti ammessi con impegni >0			Progetti conclusi (con pagamenti => al 95%)		
	N	Costo ammesso		N	Impegni		N	Pagamenti	
		Val. Ass.	% su tot		Val. Ass.	% su tot		Val. Ass.	% su tot
Prevenzione del rischio idrogeologico: di cui	1.929	1.774,02	66,7%	1.668	1.291,57	62,4%	746	468,57	53,0%
- messa in sicurezza siti	1.619	1.334,53	50,2%	1.392	992,36	48,0%	607	322,07	36,5%
- protezione coste	73	175,87	6,6%	52	107,56	5,2%	20	37,17	4,2%
- recupero alvei, protezione sponde e miglioramento ambiente	237	263,63	9,9%	224	191,66	9,3%	119	109,33	12,4%
Potenziamento strutture di Protezione civile	9	27,23	1,0%	8	26,29	1,3%	4	6,99	0,8%
Silvicoltura e altri interventi rurali	1.575	739,95	27,8%	1.485	637,35	30,8%	772	359,26	40,7%
Assistenza tecnica	149	117,94	4,4%	124	113,89	5,5%	50	48,60	5,5%
<b>Totale</b>	<b>3.662</b>	<b>2.659,15</b>	<b>100,0%</b>	<b>3.285</b>	<b>2.069,11</b>	<b>100,0%</b>	<b>1.572</b>	<b>883,41</b>	<b>100,0%</b>

	Valore assoluto	%				
Dotazione programmatica	1.986,97	Costo ammesso/ Dotazione programmatica	Impegni/ Dotazione programmatica	Pagamenti/ Dotazione programmatica	Pagamenti per progetti conclusi/ Dotazione programmatica	Pagamenti per progetti con realizzazione finanziaria =>al 70% / Dotazione programmatica
Costo ammesso	2.659,15					
Impegni assunti al 31.12.2007	2.069,11					
Pagamenti totali al 31.12.2007	1.614,21					
Pagamenti per progetti conclusi	883,41					
<b>Pagamenti per progetti con realizzazione finanziaria =&gt; al 70%</b>	<b>1.395,61</b>	<b>133,8%</b>	<b>104,1%</b>	<b>81,2%</b>	<b>44,5%</b>	<b>70,2%</b>

Fonte: Elaborazioni della DG per le Politiche dei Fondi Strutturali Comunitari su dati Monit al 31/12/2007

Dall'analisi dei progetti avviati emerge che:

- il maggior numero di progetti avviati riguarda il rischio idrogeologico e in particolare la messa in sicurezza dei siti che da soli rappresentano il 44 per cento degli interventi avviati per un totale di risorse pari al 50 per cento della quota ammessa;
- il numero di interventi di messa in sicurezza è particolarmente consistente in Sardegna e Sicilia (più di 400 progetti per Regione per risorse pari al 42 per cento della quota ammessa) e la restante parte si distribuisce in maniera omogenea in Calabria, Campania e Puglia (appena al di sopra dei 200 progetti);
- significativi sono anche gli interventi sugli alvei (237 di cui 116 in Sardegna) mentre meno numerosi sono i progetti di protezione delle coste (solo 73 per un totale di risorse pari a 175 milioni di euro di cui più della metà avviati in Sicilia);
- un numero elevato di progetti è stato avviato anche nel campo del ripristino del potenziale forestale danneggiato dalle calamità naturali con 483 progetti ammessi, ricadenti in Sicilia (171 progetti), Basilicata (147) Sardegna (100) e Calabria (65). Seguono per importanza gli interventi per la manutenzione ambientale e la conservazione delle foreste, in larghissima parte concentrati in Campania con 246 progetti ammessi. Consistenti anche gli interventi rivolti alla prevenzione dei danni dovuti a calamità naturali con 291 progetti ammessi, concentrati in Sicilia e in Calabria. Puglia e Campania sono i territori dove si concentrano le sistemazioni idraulico-forestali, con 173 progetti ammessi. L'imboschimento di terreni non agricoli è concentrato con 230 progetti ammessi in Molise e Calabria;

- marginale risulta invece la quota di interventi finalizzati al potenziamento delle strutture di protezione civile (solo 9 progetti di cui 8 in Campania e 1 in Sardegna);
- diffusi in tutte le Regioni risultano essere infine i progetti di assistenza tecnica (soprattutto studi finalizzati alla raccolta di dati di monitoraggio e alla redazione dei piani).

Nell'insieme i progetti conclusi ammontano ad una quota pari al 45 per cento della dotazione programmata. Tanto la quota dei progetti con avanzato stato di realizzazione, quanto il livello dell'*overbooking* segnalano la presenza delle condizioni atte a sostenere il completamento degli interventi entro la data finale.

### **1.4.3 Risultati conseguiti**

Il Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 ha significativamente contribuito al ripristino di condizioni di sicurezza in molte aree importanti ricadenti nelle Regioni obiettivo 1. Ha anche realizzato importanti interventi di prevenzione e di ripristino delle superfici boscate danneggiate da calamità e, di sistemazione idraulico-forestale, nonché di estensione delle aree coperte da foreste e in generale per la conservazione del patrimonio forestale.

Tale azione si è sviluppata in parallelo alla decisiva accelerazione dei processi di pianificazione settoriale a livello regionale e locale. In particolare, con riferimento ai PAI, dalla ricognizione effettuata risulta che, nonostante il complesso iter di adozione e approvazione del Piano<sup>14</sup>, 9 Autorità di Bacino su 17 presenti sul territorio delle Regioni Ob.1 hanno ormai concluso l'iter di approvazione del PAI. Per il Bacino interregionale del Sele il Piano è adottato e si è in attesa dell'approvazione definitiva. Per il Bacino interregionale del Trigno-Saccione-Fortore-Biferno il progetto di PAI è stato predisposto relativamente ai soli sub-bacini Saccione e Biferno, mentre nelle restanti sei bacini è stato avviato il processo di predisposizione del PAI.

L'accelerazione prevista dal Quadro è particolarmente significativa in Sicilia, il cui territorio è stato suddiviso in 107 sub bacini per i quali si è proceduto singolarmente alla predisposizione, adozione e approvazione dei PAI.

Come ricordato nel primo paragrafo, tale risultato è stato possibile anche per l'assistenza tecnica offerta attraverso il Progetto Operativo Difesa Suolo a valere sul PON ATAS, che ha permesso, tra l'altro, di avviare e definire la predisposizione dei PAI soprattutto nelle Regioni dove si registravano i maggiori ritardi.

Con riferimento ai piani di forestazione, dopo la definizione del quadro di riferimento nazionale da parte del MIPAF, le Regioni Campania, Molise e Sicilia hanno provveduto ad approvare il piano regionale forestale, mentre l'iter di predisposizione è in corso in tutte le altre Regioni.

---

<sup>14</sup> In particolare le fasi previste sono:

- le Autorità di Bacino predispongono il **Progetto di PAI** e lo sottopongono al Comitato Istituzionale di cui all'art. 12, c. 2, lett. a) della L. 183/89 per l'adozione;
- sul progetto di PAI predisposto dalle Autorità di Bacino e adottato dal Comitato Istituzionale, viene avviato un confronto partenariale con gli enti interessati per la necessaria coerenza tra pianificazione di bacino e pianificazione territoriale (le regioni convocano una conferenza programmatica, alla quale partecipano gli enti locali interessati che esprimono un parere sul progetto di piano con particolare riferimento alla integrazione a scala provinciale e comunale dei contenuti, prevedendo le necessarie prescrizioni idrogeologiche ed urbanistiche);
- il comitato istituzionale **adotta il PAI** tenuto conto delle determinazioni della conferenza;
- l'approvazione del PAI avviene con D.P.C.M. per i PAI relativi ai bacini nazionali ovvero con un atto regionale per i PAI relativi ai bacini regionali o interregionali;
- dalla data del D.P.C.M. o dell'atto regionale il PAI è in vigore a tutti gli effetti.

#### 1.4.4 La programmazione 2007-2013

Il Quadro Strategico Nazionale per il ciclo di programmazione 2007-2013 si pone l'obiettivo di rafforzare la difesa del suolo e la prevenzione dei rischi naturali al fine di garantire la salvaguardia della vita umana, dei territori e dei beni e infrastrutture che su questi ricadono.

La strategia è finalizzata all'attuazione degli interventi previsti dai Piani di Assetto Idrogeologico e dagli altri rilevanti strumenti di pianificazione considerati un prerequisito, assicurando concentrazione delle risorse nelle aree che presentano un maggiore livello di rischio (prime due classi di rischio previste nei Piani stessi). Il Quadro prevede anche la modifica di pratiche di uso del suolo causa di dissesto o poco sostenibili, l'integrazione delle politiche di tutela e salvaguardia del territorio con quelle dell'agricoltura, industria, infrastrutture e turismo, ricorrendo quanto più possibile a forme di partenariato pubblico-privato.

Le linee di intervento individuate dal Quadro riguardano essenzialmente la realizzazione di opere di difesa degli abitati, degli insediamenti produttivi e delle infrastrutture; la promozione di progetti di ricerca per sviluppare sistemi di difesa più sicuri; la realizzazione di interventi di prevenzione dei litorali e dei dissesti idrogeologici; la tutela, conservazione e recupero dei sistemi costieri e montani; la prevenzione e mitigazione dei rischi naturali (compreso il rischio sismico e vulcanico) e dei rischi tecnologici; interventi per prevenire e fronteggiare fenomeni di desertificazione.

Dal confronto tra le risorse programmate nel ciclo 2000-2006 e quelle previste nel ciclo 2007-2013 (cfr. tabella 3), l'azione dei fondi strutturali, al netto della Basilicata che nel precedente periodo aveva scelto di intervenire sul settore finanziando solo interventi nelle aree rurali, risulta essere fortemente ridimensionata in tutte le Regioni con diminuzioni particolarmente significative in Calabria, Puglia e Sicilia dove il peso relativo sull'ammontare delle risorse si è più che dimezzato.

**Tabella 2 Programmi delle Regioni Convergenza  
Risorse destinate alla Difesa del suolo nelle programmazioni 2000-2006 e 2007-2013**

(milioni di euro)

Programmazione 2000-2006		Programmi	Programmazione 2007-2013	
Risorse Programmate	Quota sul PO (FESR-FSE)		Risorse Programmate	Quota sui PO (FESR-FSE)
0,00	0,0%	Basilicata	43,50	4,0%
180,00	5,8%	Calabria	99,84	2,6%
363,30	5,5%	Campania	330,00	4,1%
153,99	3,6%	Puglia	104,00	1,6%
415,52	6,1%	Sicilia	333,19	3,9%
<b>1.112,81</b>		<b>Totale</b>	<b>910,53</b>	

Fonte: Elaborazioni della DG per le Politiche dei Fondi Strutturali Comunitari su dati dei Complementi di Programmazione 2000-2006 e dei Programmi Operativi 2007-2013

Come già osservato per altri settori questa flessione è frutto anche delle indicazioni specifiche che hanno orientato la programmazione comunitaria e della contestuale richiesta di concentrazione delle risorse della Priorità 3, oltre che sull'energia, sulle risorse idriche e sulla gestione dei rifiuti.

## 1.5 Rete ecologica

### 1.5.1 Obiettivi e regole

Il Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) 2000-2006 ha dato rilievo alla valorizzazione delle risorse naturali promuovendo la Rete Ecologica come “*infrastruttura di sostegno dello sviluppo compatibile e come sistema di offerta di beni, risorse e valori*”<sup>15</sup>.

Ciò in considerazione:

- dell’ampia disponibilità di risorse ambientali suscettibili di valorizzazione<sup>16</sup> e delle potenzialità di sviluppo di nuove attività e sistemi produttivi collegati;
- della necessità di porre freno ai segnali di deterioramento dei sistemi ambientali;
- della consapevolezza che il patrimonio naturalistico e ambientale del Mezzogiorno e la sua valorizzazione costituiscono una delle fondamentali “risorse immobili” ed uno dei principali punti di forza per uno sviluppo compatibile e duraturo dei territori.

Nello specifico la strategia si è proposta di: migliorare la qualità del patrimonio naturalistico e culturale attraverso una maggiore fruibilità e lo sviluppo di attività locali connesse (agricole, artigianali e turistiche); ridurre il degrado e favorire il recupero degli ambiti compromessi; promuovere la capacità della Pubblica amministrazione di intervenire per la conservazione e lo sviluppo di tali aree.

Il Quadro riconosce una priorità agli interventi nelle aree protette<sup>17</sup> e negli ambiti della Rete Natura 2000<sup>18</sup>, dando rilevanza anche agli spazi montani caratterizzati da marginalità, agli ambiti periurbani e costieri caratterizzati da perdita di identità e alle isole minori. Al perseguimento degli obiettivi fissati dal Quadro sono state finalizzate regole di attuazione che, con modalità progressive, e quindi via via più stringenti, erano intese ad assicurare:

- un approccio fortemente integrato tra gli interventi di tutela e valorizzazione delle risorse naturali e quelli funzionali allo sviluppo dei territori rurali e alla valorizzazione del patrimonio culturale;
- il rafforzamento dei nodi della rete ecologica favorendo progetti di sistema connessi ad altre forme di intervento (ad esempio Patti Territoriali, Agende 21 Locali, ecc);
- la messa in rete delle aree di pregio naturale e culturale in funzione della fruizione turistica;
- il mantenimento delle attività antropiche nei territori della Rete in grado di innalzare gli standard qualitativi in termini di servizi per la popolazione e le imprese;

---

<sup>15</sup> cfr. QCS 2000-2006, Asse I – Quantificazione degli obiettivi specifici.

<sup>16</sup> Nel complesso, l’insieme del sistema delle aree protette e siti Natura 2000, ricopre una superficie pari al 18,7 per cento del territorio nazionale e al 22 per cento del territorio del Mezzogiorno, dove si registra la rilevante presenza dei grandi Parchi Nazionali Cilento e Vallo di Diano, Vesuvio, Pollino, Gargano, Aspromonte, Sila, Murgia e Val D’Agri.

<sup>17</sup> La legge 394/91 definisce la classificazione delle aree naturali protette e ne istituisce l’Elenco ufficiale, nel quale vengono iscritte tutte le aree che rispondono ai criteri stabiliti dal Comitato nazionale per le aree protette. Attualmente il sistema delle aree naturali protette è classificato come segue: Parchi Nazionali, Regionali e interregionali, Riserve Naturali statali e regionali, Aree Marine Protette, zone umide di interesse internazionale, altre aree naturali protette (oasi delle associazioni ambientaliste, parchi suburbani, ecc.), aree di reperimento terrestri e marine (altre aree la cui conservazione è considerata prioritaria). cfr. [www.minambiente.it](http://www.minambiente.it).

<sup>18</sup> Tale Rete, ai sensi delle Direttive “Habitat” 92/43/CEE e “Uccelli”79/409/CEE, attualmente in Italia comprende i Siti di importanza comunitaria (SIC) e le Zone di protezione speciale (ZPS) che in alcuni casi ricadono all’interno delle aree protette.



- la coerenza degli interventi di miglioramento della capacità ricettiva e delle infrastrutture con la pianificazione specifica di riferimento;
- il rafforzamento delle capacità tecniche e operative delle amministrazioni coinvolte nel governo della rete ecologica, sostenuto anche dall'assegnazione di risorse derivanti dalla riserva di premialità nazionale<sup>19</sup>.

Si è anche previsto un monitoraggio dedicato ai processi di avanzamento istituzionale, che a partire dal 2004 ha consentito di rilevare progressi e criticità nell'attuazione del settore, nonché di effettuare letture comparative del percorso seguito nelle diverse situazioni territoriali<sup>20</sup>.

### ***1.5.2 Gli interventi finanziati nel 2000-2006***

Le risorse inizialmente programmate per gli interventi sulla rete ecologica ammontavano a più di 931 milioni di euro (circa il 2,3 per cento delle risorse QCS). Tale importo ha subito un progressivo decremento soprattutto negli ultimi anni di programmazione<sup>21</sup> scendendo a 713 milioni di euro, corrispondenti all'1,6 per cento del QCS. Complessivamente sono stati ammessi a finanziamento 2.043 progetti per un totale di circa 674,5 milioni di euro, quasi il 95 per cento della dotazione programmata (cfr. tabella 1).

---

<sup>19</sup> Cfr. Sintesi delle decisioni del Comitato di Sorveglianza del QCS del 31 marzo 2004, che ha approvato la proposta di attribuzione della premialità nazionale, con l'integrazione del settore rete ecologica tra quelli destinatari delle risorse attribuite al PON ATAS per il rafforzamento dell'assistenza tecnica alle regioni.

<sup>20</sup> Il monitoraggio si è svolto mediante la compilazione da parte delle Regioni di appositi questionari, le cui informazioni sono state sintetizzate in Report redatti dall'Autorità di Gestione del QCS e presentati ai Comitati di Sorveglianza del QCS.

<sup>21</sup> Dovuto in particolare alla significativa riduzione di risorse dedicate al settore da parte delle Regioni Campania e Sicilia.

**Tabella 1: Progetti ammessi a cofinanziamento e conclusi**

(milioni di euro)

Tipologia di progetto	Progetti ammessi			Progetti ammessi con impegni >0			Progetti conclusi (con pagamenti => al 95% degli impegni)		
	N	Costo ammesso		N	Impegni		N	Pagamenti	
		Val. Ass.	% su tot		Val. Ass.	% su tot		Val. Ass.	% su tot
Ripristino, recupero e conservazione delle risorse naturali e dei beni paesaggistici e architettonici	508	241,52	35,8%	384	154,41	32,5%	138	38,12	24,7%
Promozione dello sviluppo turistico	989	322,42	47,8%	841	221,91	46,8%	488	90,84	58,8%
Promozione di attività locali	411	84,98	12,6%	404	76,02	16,0%	134	19,81	12,8%
Supporto alla pubblica amministrazione e informazione al pubblico	135	25,61	3,8%	114	22,12	4,7%	31	5,68	3,7%
<b>Totale</b>	<b>2.043</b>	<b>674,53</b>	<b>100,0%</b>	<b>1.743</b>	<b>474,46</b>	<b>100,0%</b>	<b>791</b>	<b>154,44</b>	<b>100,0%</b>

	Valore assoluto	%				
Dotazione programmatica	713,49	Costo ammesso/ Dotazione programmatica	Impegni/ Dotazione programmatica	Pagamenti/ Dotazione programmatica	Pagamenti per progetti conclusi/ Dotazione programmatica	Pagamenti per progetti con realizzazione finanziaria => al 70% / Dotazione programmatica
Costo ammesso	674,53					
Impegni assunti al 31.12.2007	474,46					
Pagamenti totali al 31.12.2007	325,24					
Pagamenti per progetti conclusi	154,44					
Pagamenti per progetti con realizzazione finanziaria => al 70%	250,55	94,5%	66,5%	45,6%	21,6%	35,1%

Fonte: Elaborazioni della DG per le Politiche dei Fondi Strutturali Comunitari su dati Monit al 31/12/2007

Le tipologie di intervento maggiormente finanziate per numero di progetti e per quantità di risorse allocate sono quelle riguardanti le attività di sviluppo turistico, seguite da interventi di recupero e conservazione delle risorse (attività che presentano un maggior numero di interventi di tipo infrastrutturale). Rilevanti, in termini di numerosità dei progetti, risultano anche gli interventi di promozione delle attività locali (finanziati prevalentemente attraverso l'erogazione degli aiuti), mentre molto più limitata è stata l'attività di supporto alla pubblica amministrazione (dedicata alla redazione della pianificazione di gestione, nonché ad attività di sensibilizzazione e di attivazione delle procedure di monitoraggio).

La Regione che ha avviato più progetti in assoluto risulta essere la Calabria, con 507 interventi (pari al 30 per cento del totale dei progetti avviati nel settore), in gran parte dedicati alla promozione dello sviluppo turistico. Invece la Regione che ha impegnato maggiori risorse è la Sicilia, con quasi 224 milioni di euro (pari al 33 per cento delle risorse totali ammesse), anche queste allocate in gran parte per la promozione dello sviluppo turistico, ma anche per il recupero delle risorse naturali. Infine la Campania e la Sicilia risultano le Regioni che al 31 dicembre 2007 hanno dimostrato un maggior avanzamento di spesa.

Nel complesso, i dati relativi all'avanzamento dei progetti, segnalano il persistere di un ritardo significativo nell'attuazione, ancora lontana dal conseguimento degli obiettivi fissati; a fronte di un importo percentuale dei progetti conclusi pari ad appena il 21 per cento del totale, ancora poco significativo (solo il 35 per cento) è il valore degli interventi in avanzato stato di realizzazione.

### 1.5.3 Risultati conseguiti

Come emerge dall'analisi dei dati, la maggior parte dei progetti avviati si concentra sull'aumento della fruizione turistica delle aree, anche se rilevanti sono gli interventi finalizzati alle attività di ripristino e alla promozione di attività locali. La diffusione in tutte le Regioni di interventi

finalizzati allo sviluppo turistico, in particolare per le strutture di fruizione e gli aiuti alla ricettività, conferma le potenzialità del patrimonio naturale ai fini dello sviluppo socio-economico. Gli interventi avviati, infatti, costituiscono un primo tentativo di integrazione tra la conservazione delle risorse naturali e la valorizzazione dei territori in un'ottica di sviluppo locale sostenibile.

Tuttavia, come argomentato anche nell'ambito della valutazione intermedia<sup>22</sup>, permangono criticità diffuse nella realizzazione di sistemi integrati di valorizzazione e fruizione delle aree naturali.

Infatti, mancando in quasi tutte le Regioni una strategia per la rete ecologica<sup>23</sup>, si riscontra una diffusa difficoltà di integrazione delle politiche a scala territoriale e in particolare di quelle rivolte allo sviluppo del turismo sostenibile (ancora troppo concentrate su attività tradizionali, quali la ricettività, e meno orientate al rafforzamento della filiera dei servizi ricreativi, culturali e sportivi).

Tuttavia, dalle attività di valutazione intermedia è emerso anche come in alcune realtà i progetti integrati territoriali, almeno quelli esplicitamente dedicati all'ambiente e ai parchi, abbiano, di fatto, contribuito a supplire alla mancanza di strumenti di programmazione.

Oltre ai PIT direttamente collegati alla valorizzazione della rete ecologica, risulta significativa la quota di interventi di rete ecologica inseriti all'interno di altri progetti integrati. Nel complesso, quasi il 26 per cento degli interventi ammessi a finanziamento risulta attuato mediante PIT (527 progetti su 2.043)<sup>24</sup>. Laddove sono stati individuati PIT specificamente orientati alla valorizzazione della rete ecologica<sup>25</sup>, risulta effettivamente perseguita l'integrazione tra le attività di recupero e conservazione, lo sviluppo turistico e la promozione delle attività locali.

Critica resta comunque la situazione relativa alla definizione della pianificazione di settore, dove si riscontrano notevoli ritardi sia per le aree protette sia per i siti Natura 2000. Infatti mentre tra il 2000 e il 2006 sono stati fatti notevoli passi avanti nell'individuazione e istituzione delle aree protette, molto più limitati sono i progressi conseguiti nell'adozione e approvazione dei Piani dei Parchi (risultano adottati solo i Piani di tre Parchi regionali in Sicilia e dei due Parchi nazionali in Campania)<sup>26</sup>.

---

<sup>22</sup> Cfr. Dipartimento per le Politiche di Sviluppo Unità di valutazione degli investimenti pubblici (UVAL) Aggiornamento della Valutazione intermedia del QCS Ob. 1 2000-2006, Roma, novembre 2006.

<sup>23</sup> Solo Calabria e Sicilia hanno definito una strategia specifica per il settore.

<sup>24</sup> Dati Monit al 31 dicembre 2007.

<sup>25</sup> In Campania sono 8 i PIT esplicitamente dedicati ai Parchi nazionali e regionali, mentre un Progetto integrato regionale dedicato alla Rete Ecologica è in corso di attuazione in Sicilia. A questi si aggiungono anche 1 PIT in Sicilia, 1 PIT in Basilicata e 1 in Molise che presentano finalità ambientali.

<sup>26</sup> L'iter di approvazione di tali Piani è complesso: il Piano del Parco, una volta approvato dal Consiglio Direttivo, viene adottato dalla Regione e depositato per quaranta giorni presso le sedi dei comuni, delle comunità montane e delle Regioni interessate, che possono presentare osservazioni scritte entro i successivi quaranta giorni. Su tali osservazioni l'Ente parco esprime il proprio parere entro trenta giorni ed entro centoventi giorni dal ricevimento di tale parere la Regione si pronuncia sulle osservazioni presentate e, d'intesa con l'Ente parco emana il provvedimento di approvazione.

**Tabella 2. Situazione Aree protette e Siti Natura 2000 al 2006**

Regioni	Situazione Aree protette*						Situazione Siti Natura 2000				
	Aree Istituite al 2006			Piani adottati al 2006**			Numero Siti		Esistenza di misure per evitare il degrado di habitat nei siti esterni	Predisposizione di piani di gestione nei siti esterni***	
	totale	di cui nazionali	di cui regionali	totale	di cui nazionali	di cui regionali	totale	di cui esterni alle AP			
Basilicata	17	9	8	0	0	0	48	22	non adottate per nessun sito	non predisposto per nessun sito	
Calabria	23	20	3	0	0	0	183	89	non adottate per nessun sito	1 - realizzato	
Campania	22	10	12	2	2	0	120	35	non adottate per nessun sito	non predisposto per nessun sito	
Molise	5	4	1	0	0	0	90	83	n.d.	n.d.	
Puglia	39	21	18	0	0	0	87	49	non adottate per nessun sito	non predisposto per nessun sito	
Sardegna	30	8	22	0	0	0	101	85	non adottate per nessun sito	non predisposto per nessun sito	
Sicilia	85	6	79	3	0	3	218	102	non adottate per nessun sito	non predisposto per nessun sito	
<b>Totale</b>	<b>221</b>	<b>78</b>	<b>143</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>847</b>	<b>443</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	

Fonte: dati trasmessi dalle regioni al 31.12.2006

\* Per Aree protette si intendono: Parchi Nazionali, Regionali e interregionali, Riserve Naturali statali e regionali, Aree Marine Protette, zone umide di interesse internazionale, altre aree naturali protette (oasi delle associazioni ambientaliste, parchi suburbani, ecc.), aree di reperimento terrestri e marine (cfr. [www.minambiente.it](http://www.minambiente.it)).

\*\* Per "Piano del Parco" si intende lo strumento programmatico che riporta gli indirizzi e i criteri per gli interventi sulla flora, fauna e sull'ambiente naturale in genere - previsto per i Parchi Nazionali e i Parchi regionali; a tal proposito si segnala che per i monumenti naturali sardi e le riserve regionali non è prevista alcuna pianificazione, mentre per le Riserve naturali statali e le Aree Marine Protette è prevista l'adozione di un piano di gestione annuale.

\*\*\* I Piani di gestione non sono obbligatori (in base al testo del Decreto Ministero Ambiente del 3 settembre 2002 "non sono sempre necessari"), ma la Commissione europea ed il Ministero dell'Ambiente sottolineano la necessità della loro predisposizione, soprattutto per i siti al di fuori delle aree protette e dove non esistano strumenti di pianificazione territoriale che possano garantire gli obiettivi di conservazione.

La situazione non risulta meno critica nei Siti Natura 2000, che, stando all'ultima ricognizione (2006) (cfr. tabella 2), risultano privi, nei siti esterni alle aree protette, sia di misure per evitare il degrado, sia di eventuali piani di gestione (tuttavia dai processi in corso dovrebbero scaturire almeno alcuni parziali avanzamenti); tali piani e misure sopra menzionate costituiscono infatti uno strumento indispensabile ai fini della realizzazione delle infrastrutture connesse alla biodiversità e degli investimenti nei siti Natura 2000 coerenti con le esigenze dei siti stessi.

Sulle criticità riscontrate ha inciso negativamente anche la mancanza di un contesto normativo nazionale e regionale definito, tale da individuare con certezza competenze e ambiti di intervento. Tuttavia, gli sforzi fatti in questo senso e gli avanzamenti conseguiti in termini di definizione della normativa di riferimento (istituzione delle aree e riconoscimento dei siti natura 2000, definizione di regole per la valutazione di incidenza ecc.), probabilmente hanno accresciuto la consapevolezza delle potenzialità delle risorse naturali negli attori locali.

#### **1.5.4 La programmazione 2007-2013**

Per il ciclo di programmazione 2007-2013, le lezioni apprese dalla precedente esperienza hanno orientato la definizione della strategia verso un approccio integrato di area vasta più esplicito, coniugando la valorizzazione delle risorse naturali con quella delle risorse culturali e dell'attrattività turistica. All'interno di tale approccio, l'obiettivo posto dal Quadro - di valorizzare la rete ecologica, di garantire il collegamento ecologico tra le aree ad alto valore ambientale e la riqualificazione naturalistica dei territori - mira ad attuare interventi finalizzati al mantenimento

delle attività antropiche, attraverso il miglioramento della qualità della vita delle popolazioni locali e la promozione dei servizi e del turismo sostenibile.

Rispetto al passato il Quadro intende altresì promuovere il rafforzamento della partecipazione delle comunità locali (anche tramite l'attivazione di processi di Agenda 21 locale, le attività di informazione, educazione ambientale e sviluppo del capitale umano) e l'integrazione della componente ecologica nella pianificazione paesaggistica e di settore. Al fine di consentire una realizzazione efficace degli interventi, il Quadro ha posto come condizione il completamento della pianificazione di settore e l'individuazione dei soggetti gestori dei siti Natura 2000.

Infine, per consentire la necessaria armonizzazione della pianificazione di settore con gli altri strumenti di gestione del territorio, il Quadro segnala la necessità di rafforzare il coordinamento sia all'interno della Regione sia tra i diversi livelli di governo del territorio, nonché di assicurare, in un'ottica di complementarità tra i Fondi, il coordinamento con le politiche di sviluppo rurale, finanziate dal FEASR.

Dal confronto tra le risorse programmate nel ciclo 2000-2006 e quelle previste nel ciclo 2007-2013 (cfr. tabella 3) risulta una generalizzata riduzione dell'impegno per la valorizzazione delle risorse naturali, sia in valore assoluto, sia in termini relativi, con la sola eccezione della Sicilia. Infatti, a fronte dei 609 milioni di euro attualmente dedicati al settore, nel periodo 2007-2013 sono stati programmati solo 432 milioni di euro. Nel valutare queste scelte di programmazione, occorre tuttavia considerare anche il ruolo del programma interregionale "Attrattori culturali, naturali e turismo". Tale programma dedica cospicue risorse direttamente agli attrattori naturali, nell'ottica di avviare un'azione unitaria e di sistema che valorizzi unitariamente, a livello di area vasta, le risorse culturali e naturali d'eccellenza e ne consenta la promozione sui mercati turistici internazionali, al fine di creare una forte immagine del Mezzogiorno d'Italia a livello internazionale. Infine, la diminuzione delle risorse finanziarie registrata potrebbe essere imputata anche all'impossibilità di finanziare con i programmi FESR interventi di tutela e conservazione, che nel periodo 2007-2013 andranno sostenuti con il FEASR.

Quale che sia la strumentazione attivabile, sulle prospettive del settore, grava in ogni caso la persistenza dei ritardi nella definizione degli strumenti di pianificazione e di governo, che si evidenzia come una priorità irrinunciabile da sostenere anche, se non soprattutto, con una adeguata mobilitazione delle politiche ordinarie<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Va ricordato che l'Italia aderisce alla Convenzione sulla diversità biologica di Rio de Janeiro (proposta nel corso della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo nel 1992) e che è attualmente impegnata, in ottemperanza all'art. 6 della Convenzione, nella definizione della Strategia nazionale per la biodiversità; pur avendo adottato già nel 1994 le Linee strategiche per l'attuazione della Convenzione e la redazione del Piano nazionale sulla biodiversità, ad oggi la Strategia nazionale per la biodiversità, e i relativi piani di azione, non risultano ancora definiti.

**Tabella 3 Programmi delle Regioni Convergenza**  
**Risorse destinate alla Rete ecologica nelle programmazioni 2000-2006 e 2007-2013**

(milioni di euro)

Programmazione 2000-2006		Programmi	Programmazione 2007-2013	
Risorse Programmate	Quota sul PO (FESR-FSE)		Risorse Programmate	Quota sui PO (FESR-FSE)
30,27	2,3%	Basilicata	19,00	1,8%
90,92	2,9%	Calabria	33,88	0,9%
318,56	4,9%	Campania	115,00	1,4%
36,91	0,9%	Puglia	54,00	0,8%
132,92	1,9%	Sicilia	210,58	2,4%
<b>609,58</b>		<b>Totale</b>	<b>432,46</b>	

Fonte: Elaborazioni della DG per le Politiche dei Fondi Strutturali Comunitari su dati dei Complementi di Programmazione 2000-2006 e dei Programmi Operativi 2007-2013

Al di là delle valutazioni di carattere quantitativo, resta indubbiamente la necessità di promuovere un'azione più incisiva per il superamento di quelle criticità, anche di carattere istituzionale, che hanno finora impedito di registrare progressi significativi e che rischiano di pregiudicare la stessa possibilità di utilizzare le nuove opportunità offerte dal Quadro.

## 1.6 Monitoraggio ambientale

### 1.6.1 Obiettivi e regole

Il Quadro comunitario di Sostegno 2000-2006 ha previsto di potenziare i sistemi di rilevazione dei dati per il monitoraggio ambientale al fine di “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”.

Ciò in considerazione del fatto che nelle Regioni obiettivo 1 il livello di conoscenza delle pressioni esercitate sull'ambiente e lo stato delle qualità delle risorse era generalmente insoddisfacente per quantità e qualità dei dati. La principale ragione risiedeva nella carenza di reti di monitoraggio, nella frammentazione delle conoscenze tra diversi soggetti, nella quasi totale assenza di sistemi informativi ambientali regionali. Criticità si riscontravano anche nella attivazione delle Agenzie Regionali per la Protezione Ambientale (ARPA), che nel 2000 risultavano ancora non istituite in alcune Regioni e comunque non pienamente operative nelle restanti Regioni.

Per il raggiungimento degli obiettivi, il Quadro ha previsto, da un lato, nell'ambito della premialità nazionale, un criterio dedicato all'istituzione e operatività dell'ARPA<sup>28</sup> e, dall'altro, di consolidare i sistemi di monitoraggio attraverso:

- a) azioni di potenziamento dei sistemi e delle reti di monitoraggio;

<sup>28</sup> Si tratta del Criterio A10 “Istituzione e operatività delle ARPA” che prevedeva, entro il 31-12-2001, il completamento del percorso istituzionale e attivazione delle ARPA (approvazione della legge regionale di istituzione dell'ARPA; nomina del Direttore e degli organi direttivi; predisposizione di un regolamento interno di l'organizzazione; assegnazione del personale, delle risorse finanziarie, delle dotazioni strumentali e umane per il relativo funzionamento).

- 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;
- d) rafforzamento del supporto al sistema APAT-ARPA e degli Osservatori Nazionali sui Rifiuti e sui Servizi idrici, coordinando le rispettive competenze al fine di migliorare le funzioni di osservazione e reporting ambientale;
- 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.

Il Quadro ha introdotto, inoltre, tra i criteri per l'attuazione, una specifica indicazione circa la necessità di assicurare lo sviluppo e il rafforzamento dei sistemi di monitoraggio anche in raccordo con l'ISTAT, in modo da garantire la disponibilità di dati aggiornati periodicamente, rendendoli confrontabili e applicabili a livello nazionale.

### 1.6.2 Gli interventi finanziati nel 2000-2006

Al 31-12-2007 risultano ammessi a finanziamento 462 progetti per un totale di 202 milioni di euro, un importo leggermente inferiore alla dotazione programmatica pari a circa 213 milioni di euro (cfr. tabella 1).

Tabella 1: Progetti ammessi a cofinanziamento e conclusi

Tipologia di progetto	Progetti ammessi			Progetti ammessi con impegni >0			Progetti conclusi (con pagamenti => al 95% degli)		
	N	Costo ammesso		N	Impegni		N	Pagamenti	
		Val. Ass.	% su tot		Val. Ass.	% su tot		Val. Ass.	% su tot
Sistemi di Monitoraggio	387	196,49	97,2%	341	161,64	97,0%	153	38,45	91,3%
Introduzione di tecnologie rispettose dell'ambiente	56	4,17	2,1%	47	3,42	2,1%	44	3,20	7,6%
Assistenza Tecnica	19	1,52	0,8%	19	1,52	0,9%	15	0,48	1,1%
<b>Totale</b>	<b>462</b>	<b>202,18</b>	<b>100,0%</b>	<b>407</b>	<b>166,58</b>	<b>100,0%</b>	<b>212</b>	<b>42,13</b>	<b>100,0%</b>

	Valore assoluto	%				
Dotazione programmatica	213,76	Costo ammesso/ Dotazione programmatica	Impegni/ Dotazione programmatica	Pagamenti/ Dotazione programmatica	Pagamenti per progetti conclusi/ Dotazione programmatica	Pagamenti per progetti con realizzazione finanziaria => al 70% / Dotazione programmatica
Costo ammesso	202,18					
Impegni assunti al 31.12.2007	166,58					
Pagamenti totali al 31.12.2007	79,33					
Pagamenti per progetti conclusi	42,13					
Pagamenti per progetti con realizzazione finanziaria => al 70%	64,78	94,6%	77,9%	37,1%	19,7%	30,3%

Fonte: Elaborazioni della DG per le Politiche dei Fondi Strutturali Comunitari su dati Monit al 31/12/2007

Dall'analisi emerge che:

- la maggior parte dei progetti avviati (387 progetti per un totale di poco meno di 196 milioni di euro) riguarda i sistemi di monitoraggio (mappature e cartografie, fornitura di apparecchiature scientifiche, strutture per laboratori, ecc.);
- un numero esiguo di progetti (56 per un totale di 4 milioni di euro e concentrati tutti in Calabria) è dedicato all'introduzione di tecnologie rispettose dell'ambiente. Si tratta di incentivi ad imprese per interventi riguardanti impianti di diminuzione degli impatti soprattutto in luoghi di lavoro particolarmente esposti;
- 19 progetti, infine, riguardano azioni di rafforzamento dell'operatività delle amministrazioni preposte.

Nel complesso i progetti conclusi rappresentano poco meno del 20 per cento dell'importo programmato, una performance comunque insoddisfacente anche considerando quelli con avanzato stato di realizzazione (30 per cento). Tale risultato è da considerare particolarmente deludente,

tenuto conto della tipologia di azioni finanziate - si tratta essenzialmente di interventi “leggeri” come l’acquisto di apparecchiature – e del costo medio dei progetti particolarmente contenuto (il costo medio per progetto è di 437 mila euro con soli 26 interventi su 462 che superano la quota del milione di euro). D’altra parte queste stesse caratteristiche possono agevolare il completamento dell’attuazione.

### **1.6.3 Risultati conseguiti**

I meccanismi di premialità nazionale, che solo per l’indicatore A.10 “*Istituzione e operatività delle Agenzie Regionali per l’Ambiente*” hanno previsto una scadenza anticipata (31-12-2001) per accelerare le numerose attività che le Agenzie avrebbero dovuto svolgere a sostegno degli impegni di natura ambientale del Quadro, hanno contribuito a definire nelle Regioni obiettivo 1 il sistema agenziale per la protezione ambientale. Ad oggi, infatti, tutte le Regioni hanno istituito e reso operative le Agenzie, pur permanendo alcune carenze organizzative e esigenze di potenziamento delle strutture.

Al superamento delle diffuse criticità presenti all’avvio della programmazione ha contribuito l’azione del PON ATAS che ha supportato il rafforzamento delle strutture. Particolarmente significativa in questo ambito è stata l’azione del Progetto di gemellaggi AGIRE POR, cui le ARPA delle Regioni obiettivo 1 hanno partecipato (sono stati avviati 13 gemellaggi) conseguendo significativi risultati nel trasferimento di buone prassi sperimentate da alcune Agenzie delle Regioni del Centro-Nord.

Organizzate le ARPA e strutturati i sistemi informativi regionali, è necessario tuttavia proseguire nel potenziamento di tali strutture in maniera stabile. Ciò anche al fine di conseguire con più vigore l’obiettivo del Quadro di disporre di una base informativa sullo stato dell’ambiente certa, aggiornata e disponibile, indispensabile anche per la definizione e l’aggiornamento della pianificazione richiesta per i settori ambientali.

### **1.6.4 La programmazione 2007-2013**

Il Quadro Strategico Nazionale ribadisce la necessità di potenziare i sistemi di monitoraggio ambientale, considerata la loro importanza nella tutela delle risorse e nel miglioramento della qualità della vita (si pensi ad esempio alla qualità dell’aria).

Con la programmazione 2007-2013, quindi, sono stati programmati interventi a supporto dei sistemi di monitoraggio ambientali da tutte le Regioni ad eccezione della Basilicata<sup>29</sup>. In termini assoluti, le risorse da destinare a queste attività sono diminuite in Calabria, mentre sono aumentate in maniera significativa in Campania, Puglia e soprattutto Sicilia.

---

<sup>29</sup> Sono state messe a confronto le misure di monitoraggio ambientale 2000-2006 con le categorie di spesa 47 “Qualità dell’aria” e 48 “Prevenzione e controllo integrati dell’inquinamento” 2007-2013. Tuttavia, interventi di monitoraggio possono essere finanziati anche nei singoli settori (ad esempio risorse idriche, difesa suolo, ecc.) senza essere rilevabili utilizzando le suddette categorie.



**Tabella 3 Programmi delle Regioni Convergenza**  
**Risorse destinate al Monitoraggio ambientale nelle programmazioni 2000-2006 e 2007-2013**

Programmazione 2000-2006		Programmi	Programmazione 2007-2013	
Risorse Programmate	Quota sul PO (FESR-FSE)		Risorse Programmate	Quota sui PO (FESR-FSE)
24,10	1,8%	Basilicata	0,00	0,0%
29,31	0,9%	Calabria	23,69	0,6%
60,00	0,9%	Campania	90,00	1,1%
20,00	0,5%	Puglia	58,00	0,9%
47,80	0,7%	Sicilia	125,72	1,5%
<b>181,21</b>		<b>Totale</b>	<b>297,41</b>	

Fonte: Elaborazioni della DG per le Politiche dei Fondi Strutturali Comunitari su dati dei Complementi di Programmazione 2000-2006 e dei Programmi Operativi 2007-2013

## ***1.7 Miglioramento delle competenze***

Oltre agli interventi descritti nei precedenti paragrafi, nell'ambito dell'Asse I "Risorse Naturali", le Regioni Puglia, Sardegna e Sicilia hanno finanziato specifici interventi di rafforzamento delle competenze dei soggetti operanti nell'attuazione di questo asse. A questi interventi sono stati dedicati complessivamente quasi 70 milioni di Euro. Sono stati avviati 287 progetti per un valore di 49,6 milioni di Euro. Di questi, 53 sono conclusi, per una spesa di 12,8 milioni di Euro.

Si tratta principalmente di attività formative per diplomati (cui sono stati dedicati 25,3 milioni di Euro), ma anche, ad esempio, di formazione per adulti e per occupati, nonché di iniziative di orientamento.

## ***2.1 Risorse culturali***

### ***2.1.1 Obiettivi e regole***

Il Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) 2000-2006 ha attribuito alle risorse culturali un ruolo di grande rilievo, individuando nella valorizzazione di tali risorse un fattore di potenziale vantaggio competitivo in grado di innescare e alimentare processi di sviluppo.

Partendo da questa considerazione, il Quadro si è posto gli obiettivi di:

- creare nuove opportunità imprenditoriali nel settore della cultura;
- realizzare strutture ad alta specializzazione per la gestione degli interventi di restauro e valorizzazione;
- consolidare estendere e qualificare le azioni di salvaguardia e valorizzazione del patrimonio, comprese le attività di spettacolo e animazione culturale, quale strumento di sviluppo economico del territorio;
- migliorare la qualità dei servizi culturali e dei servizi per la valorizzazione del patrimonio anche ai fini dell'innalzamento della qualità della vita;

- sviluppare attività di formazione per la riqualificazione e la creazione di competenze legate al patrimonio e alla sua gestione.

Per il perseguimento di tali obiettivi il Quadro ha stabilito che gli interventi dovevano essere prioritariamente attuati attraverso un approccio integrato. Tale modalità, infatti, è sembrata la più idonea a coniugare gli aspetti di valorizzazione delle risorse culturali con lo sviluppo del territorio. Ciò anche al fine di raggiungere la “massa critica”, in termini ad esempio di mobilitazione della domanda turistica, indispensabile per l’attivazione di processi di crescita. Inoltre, il Quadro ha previsto che tale integrazione poteva avvenire o a livello di area territoriale - progetto integrato territoriale - privilegiando le aree a forte vocazione e specializzazione che potevano configurarsi come “sistemi culturali e ambientali”, oppure a livello settoriale. Quest’ultima modalità è stata scelta da alcune Regioni (Calabria, Campania e Puglia) che hanno costruito progetti integrati a tema, settoriali appunto, diffusi su tutto il territorio regionale – per i quali era però necessario garantire modelli omogenei di fruizione del patrimonio che configurassero il progetto come “sistema” di iniziative concepite e finanziate singolarmente e in diverse aree. Altro requisito richiesto dal Quadro era la costituzione di circuiti e reti di “sistemi culturali”, che comprendessero anche la valorizzazione del paesaggio in un’ottica di promozione turistica.

Il QCS ha poi indirizzato la programmazione, definendo dei criteri di scelta degli interventi che, oltre a rispettare l’approccio integrato, dovevano perseguire la piena fruibilità dei beni, garantendo un livello adeguato di accessibilità e, soprattutto, assicurare attraverso un’analisi ex ante di fattibilità operativa dell’intervento nel medio-lungo periodo, una sostenibilità finanziaria e organizzativa dello stesso.

### ***2.1.2 Gli interventi finanziati nel 2000-2006***

Tra il 2000 e il 2006 il valore complessivo delle risorse dedicate al settore è cresciuto da 2,40 a 2,54 miliardi di euro, ma la sua quota relativa, per effetto dell’aumento della dotazione complessiva del Quadro, è lievemente diminuita, passando dal 5,9 al 5,5 per cento delle risorse.

Complessivamente al 31 dicembre 2007 sono stati ammessi a finanziamento 4.155 progetti per un totale di 2,8 miliardi di euro (Cfr. tab. 1).

**Tabella 1: Progetti ammessi a cofinanziamento e conclusi**

(milioni di euro)

Tipologia di progetto	Progetti ammessi			Progetti ammessi con impegni >0			Progetti conclusi (con pagamenti => al 95%)		
	N	Costo ammesso		N	Impegni		N	Pagamenti	
		Val. Ass.	% su tot		Val. Ass.	% su tot		Val. Ass.	% su tot
1- Restauro, recupero funzionale, valorizzazione	1.950	1.741,12	62,0%	1.718	1.447,39	60,2%	553	347,58	56,2%
2- Ristrutturazione, ampliamento, allestimento museale	269	333,43	11,9%	231	297,90	12,4%	93	115,74	18,7%
3 - Ristrutturazione, recupero funzionale e allestimento di spazi destinati a spettacoli, musei e musealizzazione contenitori	378	253,03	9,0%	317	217,38	9,0%	95	60,19	9,7%
4 - Aiuti alle imprese e formazione per occupati	667	63,57	2,3%	667	63,00	2,6%	179	19,73	3,2%
5 - Archiviazione e catalogo	71	170,31	6,1%	65	159,66	6,6%	24	16,14	2,6%
6 - Eventi, mostre, studi preparatori, applicazioni digitali, promozione itinerari, servizi per la gestione e fruizione	378	161,41	5,7%	298	134,44	5,6%	136	39,75	6,4%
7 - Formazione	442	84,63	3,0%	441	84,25	3,5%	78	19,23	3,1%
<b>Totale</b>	<b>4.155</b>	<b>2.807,49</b>	<b>100,0%</b>	<b>3.737</b>	<b>2.404,01</b>	<b>100,0%</b>	<b>1.158</b>	<b>618,36</b>	<b>100,0%</b>

	Valore assoluto	%				
<b>Dotazione programmatica</b>	2.540,19	Costo ammesso/ Dotazione programmatica	Impegni/ Dotazione programmatica	Pagamenti/ Dotazione programmatica	Pagamenti per progetti conclusi/ Dotazione programmatica	Pagamenti per progetti con realizzazione finanziaria => al 70% / Dotazione programmatica
<b>Costo ammesso</b>	2.807,49					
<b>Impegni assunti al 31.12.2007</b>	2.404,01					
<b>Pagamenti totali al 31.12.2007</b>	1.611,57					
<b>Pagamenti per progetti conclusi</b>	618,36					
<b>Pagamenti per progetti con realizzazione finanziaria =&gt; al 70%</b>	1.287,85					

Fonte: Elaborazioni della DG per le Politiche dei Fondi Strutturali Comunitari su dati Monit al 31/12/2007

La componente largamente prevalente dei progetti avviati è quella relativa al restauro e recupero del patrimonio, corrispondete al 62 per cento del valore totale. Complessivamente, i progetti ammessi a finanziamento in questo ambito sono 1.950 per un valore assoluto di 1,7 miliardi di euro.

I progetti relativi alla ristrutturazione, ampliamento e allestimento musei incidono per il 12 per cento sul totale dei progetti POR. Gli interventi ammessi a finanziamento sono 269 per un valore assoluto di 333 milioni di euro, di cui 93 conclusi per totale di 115 milioni di euro.

Decisamente meno rilevante è l'importanza dei progetti relativi agli aiuti alle imprese e formazione per occupati, che incidono solo per il 3 per cento sul totale.

Nel complesso i progetti già conclusi rappresentano il 24 per cento dell'importo programmato e considerando quelli con avanzato stato di realizzazione, tale quota raggiunge il 51 per cento circa. Questo livello, pur considerando il margine di overbooking, segnala la necessità di un'accelerazione nell'ultimo anno di attuazione.

In generale, nella programmazione delle azioni, le Regioni hanno utilizzato un approccio integrato e intersettoriale, che ha avuto come perno la presenza di un patrimonio diffuso, sia in ambito urbano che in ambito rurale. Seguendo questa logica, la principale modalità di attivazione delle iniziative previste nei POR è stata quella dei PIT (progetti integrati territoriali), indirizzati all'integrazione a livello locale di interventi intersettoriali, o dei PIS (progetti integrati settoriali) finalizzati

all'integrazione a livello regionale di interventi settoriali sul patrimonio culturale che, riferiti ad aree territoriali o a settori definiti secondo il principio della concentrazione, hanno cercato di rispondere a predeterminate direttrici turistico culturali.

A fine 2007 la progettazione integrata ha riguardato una parte consistente degli investimenti programmati totali (su 4.155 interventi 1.644 sono inseriti in progetti integrati per un ammontare di risorse pari al 39 per cento del totale).

Il ricorso alla progettazione integrata è stato differente da Regione a Regione. Tale modalità riguarda la quasi totalità degli interventi (976 progetti su 1.095 per risorse pari all'88 per cento delle risorse ammesse) in Campania, mentre risulta meno rilevante nelle altre Regioni.

La quota finanziaria assorbita dai progetti integrati è infatti pari al 43 per cento in Basilicata, al 27 per cento circa in Sicilia e in Molise, al 23 per cento in Sardegna, mentre si ferma al 6 per cento in Calabria, per scendere allo 0,1 per cento in Puglia. Anche per i progetti integrati la tipologia più frequente riguarda il recupero, restauro e valorizzazione del patrimonio culturale (741 interventi su 1.644, per risorse pari al 69 per cento della quota ammessa); solo la Puglia ha utilizzato la modalità di progettazione integrata soprattutto per interventi di tutela e valorizzazione del patrimonio rurale, mentre la Calabria ha fatto ricorso ad essa per quasi tutte le tipologie di progetto (38 progetti per una quota pari al 3 per cento delle risorse ammesse), relative a aree e parchi archeologici, edifici di culto, castelli e fortezze; recupero e restauro di palazzi e ville storiche; miglioramento della qualità dei servizi culturali pubblici; sviluppo di iniziative imprenditoriali nel settore dei beni culturali.

### **2.1.3 Risultati conseguiti**

La realizzazione incompleta non consente ancora di misurare l'efficacia delle azioni in termini di impatto e di quantificazione dei risultati, tuttavia le valutazioni svolte hanno permesso di apprezzare la strategia in attuazione degli obiettivi del Quadro, elaborando lezioni utilizzate per la predisposizione della programmazione in corso.

Pur con situazioni differenziate, nel corso dell'attuazione sono emerse criticità relative all'efficacia delle azioni nei confronti degli obiettivi di sviluppo locale, in particolare per quanto riguarda la concentrazione territoriale, l'indotto imprenditoriale e le sinergie intersettoriali. Ciò, a causa di difficoltà e, in parte, anche di scelte consapevoli, seppur implicite - in fase di attuazione (sbilanciamento dei finanziamenti sugli obiettivi di tutela, polverizzazione e scarsa selettività degli interventi finanziati, insufficiente integrazione territoriale e funzionale), ma anche e soprattutto di una programmazione operativa sbilanciata sul patrimonio culturale (a scapito dei servizi e delle attività) e non sufficientemente attenta alle condizioni di sostenibilità organizzativo/finanziaria delle iniziative e alle indicazioni provenienti dalla domanda. Ciò anche a causa dell'inadeguatezza dell'intervento della politica ordinaria che non consente di rispondere ad un fabbisogno diffuso di tutela del patrimonio culturale.

Con riferimento, poi, all'impatto sullo sviluppo che si sarebbe dovuto attivare tramite l'indotto della "filiera dei beni culturali" e l'aumento della qualità della vita, alla prova dei fatti, la capacità di coinvolgere imprenditorialità privata nel settore culturale è rimasta debole ed alcuni bandi sono andati deserti.

Risultati più positivi, infine, sono riconducibili agli effetti in termini di capacità istituzionale (cooperazione istituzionale fra Amministrazioni centrali, Regioni, Enti locali e Sovrintendenze; capacità di costruzione e selezione dei progetti) e capacità di mobilitare - intorno all'idea forza centrata sulla valorizzazione del patrimonio culturale locale - il partenariato e le risorse disponibili per progetti complessi di sviluppo locale, prevalentemente basati sul turismo culturale. Soprattutto nell'ambito della progettazione integrata, nella maggior parte dei casi il territorio si è infatti autopercepito "a vocazione turistico-culturale". E' da sottolineare come alcuni dei risultati siano stati favoriti anche dall'azione di assistenza tecnica, soprattutto per quanto riguarda il

funzionamento del partenariato istituzionale e la capacità di progettazione e realizzazione di progetti per la valorizzazione del patrimonio culturale.

#### **2.1.4 La programmazione 2007-2013**

Le diverse scelte regionali hanno contribuito a ri-orientare la strategia verso un approccio più territoriale che settoriale, che ha consentito per il 2007-2013 l'affermarsi della "qualità territoriale" come determinante di "attrattività", secondo un approccio unitario che integra le politiche per il turismo con quelle di valorizzazione delle risorse naturali e culturali.

Al fine di superare i limiti riscontrati nel ciclo di programmazione 2000-2006, la strategia individuata dal QSN prevede una forte concentrazione tematica e territoriale da perseguire con una più rigorosa ed efficace selezione degli interventi, confermando la necessità di un approccio unitario e integrato, per coniugare efficacemente le esigenze di tutela con quelle dello sviluppo economico, per favorire la piena integrazione tra le politiche di tutela e valorizzazione delle risorse naturali, culturali e del paesaggio, e lo sviluppo turistico durevole e sostenibile.

In particolare, per le politiche di valorizzazione del patrimonio culturale, due sono le principali lezioni apprese nella precedente programmazione: occorre superare i limiti riscontrati nella fase attuativa - e migliorare quindi la selettività degli interventi, la loro integrazione territoriale e funzionale, l'attenzione agli aspetti legati alla sostenibilità finanziaria delle iniziative - e tenere meglio conto della domanda, in particolare delle diverse dinamiche e motivazioni che caratterizzano la domanda turistica e della popolazione residente.

Il Quadro, considera quindi di rilevante importanza la valorizzazione degli *asset* culturali che possono divenire occasione di sviluppo anche per territori assai diversi, individuando, come condizione di successo, la realizzazione di progetti effettivamente capaci di attivare la filiera del turismo culturale e la concentrazione delle risorse su progetti di eccellenza in grado di sfruttare la potenzialità di grandi attrattori che già beneficiano di flussi di domanda turistica internazionale.

In coerenza con questa impostazione sono state delineate le condizioni per l'attuazione, ulteriormente precisate dalla delibera CIPE sull'attuazione del QSN, che pongono al centro delle attività di selezione degli interventi la valutazione della domanda di fruizione, la verifica delle condizioni di sostenibilità organizzativa e finanziaria e, soprattutto, la concentrazione su priorità tematiche territoriali.

La strategia individuata dal Quadro viene attuata attraverso Programmi Operativi Regionali e il Programma Operativo Interregionale (POIN) "*Attrattori culturali, naturali e turismo*"<sup>30</sup>, che ha l'obiettivo di rafforzare le specifiche scelte regionali, a scala locale, attraverso interventi su attrattori naturali e culturali di valenza sovragionale al fine di sostenere anche un riposizionamento strategico del Mezzogiorno sui mercati internazionali.

L'ammontare di risorse dedicate al settore per le Regioni obiettivo Convergenza (Cfr. tab. 2) è pari a 1,9 miliardi di euro, di cui 957,81 milioni di euro relativi ai Programmi Operativi Regionali e 1 miliardo di euro relativi al Programma Operativo Interregionale (POIN) "*Attrattori culturali, naturali e turismo*". L'importo, nel suo complesso, è di poco inferiore a quello della programmazione 2000-2006 (2.088 milioni di euro).

---

<sup>30</sup> In un'ottica di politica regionale unitaria, l'intervento interregionale si sostanzia in due programmi: uno, cofinanziato da risorse comunitarie che interessa le sole quattro Regioni dell'obiettivo "Convergenza" (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia), l'altro, finanziato da risorse nazionali, che interessa le otto Regioni del Mezzogiorno (alle quattro dell'area Convergenza si aggiungono quindi Basilicata, Abruzzo, Molise e Sardegna).

## Tabella 2 Programmi delle Regioni Convergenza

### Risorse destinate alle Risorse culturali nelle programmazioni 2000-2006 e 2007-2013

*(milioni di euro)*

Programmazione 2000-2006		Programmi	Programmazione 2007-2013	
Risorse Programmate	Quota sul PO (FESR-FSE)		Risorse Programmate	Quota sui PO (FESR-FSE)
68,17	5,2%	Basilicata	38,50	3,6%
122,29	3,9%	Calabria	182,89	4,7%
590,27	9,0%	Campania	210,00	2,6%
216,11	5,0%	Puglia	188,00	2,9%
1.092,12	16,0%	Sicilia	338,42	3,9%
		POIN Attrattori (1)	1.012,59	98,2%
<b>2.088,96</b>		<b>Totale</b>	<b>1.970,40</b>	

(1) Al netto dell'Assistenza tecnica

Fonte: Elaborazioni della DG per le Politiche dei Fondi Strutturali Comunitari su dati dei Complementi di Programmazione 2000-2006 e dei Programmi Operativi 2007-2013

In termini relativi emerge una significativa diminuzione dell'importanza degli interventi per le risorse culturali, soprattutto in Sicilia e Campania, a fronte di un trend opposto, sia pure modesto, in Calabria e Puglia.

Va tuttavia considerato che le scelte di programmazione delle singole Regioni nell'ambito dei rispettivi POR, vanno lette considerando anche la possibilità di promuovere con il Programma Operativo Interregionale "Attrattori culturali, naturali e Turismo" un'azione collettiva e di area vasta.

## 3.1 Politiche attive del lavoro

### 3.1.1 Obiettivi e regole

L'approccio strategico del Quadro comunitario di Sostegno per le politiche attive del lavoro (Policy field A dell'Asse III)<sup>31</sup> si muove in coerenza con la Strategia europea per l'occupazione (SEO), che alla fine degli anni '90, ha ribadito con forza l'importanza dell'intervento attivo e preventivo dell'operatore pubblico per ampliare le opportunità di inserimento nel mercato del lavoro delle persone. In questo campo, il primo obiettivo del QCS era il potenziamento della rete dei servizi pubblici per l'impiego (SPI), oggetto di profonda riforma alla fine degli anni '90<sup>32</sup>. Nella prima

<sup>31</sup> Nonostante, come noto, il QCS non limiti gli interventi di promozione dell'occupazione al solo policy field A dell'Asse III, il presente approfondimento riguarda esclusivamente queste misure, nonché le misure FESR per i Servizi per l'Impiego, in quanto direttamente finalizzate all'implementazione di politiche attive del lavoro.

<sup>32</sup> Come noto, la programmazione del QCS ha coinciso con il completamento della riorganizzazione del precedente istituto del collocamento pubblico ed il trasferimento alle Province delle competenze ordinarie in tema di politiche attive del lavoro e di formazione (L.59/97; D.lgs. 469/1997; L.144/1999-art 45-1; D.lgs. 181/2000; D.lgs. 297/2002). Il ruolo dei servizi per l'impiego è stato collegato alle politiche attive del lavoro,

fase, tali interventi erano finalizzati alla messa a regime di tali Servizi, mentre nella seconda fase, il QCS ha dedicato maggiore attenzione alla qualità dei servizi offerti agli utenti, alla previsione di un supporto mirato sulle specifiche esigenze degli individui, con particolare riguardo alla differenza di genere e di età, ad azioni dirette a creare e a facilitare le interazioni tra strutture pubbliche e private, attraverso il sostegno di un sistema a rete fra i soggetti pubblici e privati coinvolti<sup>33</sup>.

Il secondo obiettivo riguardava le azioni direttamente rivolte all'inserimento e reinserimento nel mercato del lavoro di persone non occupate, con particolare attenzione ai disoccupati di lunga durata nel Mezzogiorno. Nella versione originaria del QCS, un ruolo rilevante era stato assegnato ai cd. percorsi integrati di inserimento lavorativo, caratterizzati da azioni differenziate, non limitate all'offerta di corsi di formazione. Nella seconda fase, è stata rafforzata l'importanza della personalizzazione dei percorsi da proporre, sulla base delle caratteristiche dell'utenza. Il QCS ha assegnato inoltre rilievo sia alle azioni di orientamento preliminare per le persone in cerca di lavoro, sia ad azioni cd. di accompagnamento, a supporto della partecipazione degli individui alle diverse azioni previste.

Il perseguimento di tali obiettivi è stato sostenuto in particolare da:

- l'inclusione della messa a regime dei servizi per l'impiego tra i criteri della riserva nazionale di premialità. In particolare i criteri da soddisfare erano: il completamento del percorso istituzionale necessario ad assicurare l'operatività dei Servizi per l'impiego<sup>34</sup>; l'attivazione di un numero di Servizi tale da garantire la copertura di almeno il 50 per cento della popolazione regionale;
- l'obbligo di adeguamento delle sedi formative agli standard di qualità predeterminati nell'ambito del sistema di accreditamento, prevedendo anche l'impossibilità di accesso alle risorse del FSE per soggetti non accreditati (non solo nel quadro delle politiche attive del lavoro);
- l'obbligo di ricorso a procedure aperte di selezione dei progetti (specifiche situazioni particolari di ricorso ad altre procedure sono state definite dal Comitato di Sorveglianza del QCS, dopo il parere del relativo gruppo di lavoro Risorse Umane).

### **3.1.2 Gli interventi finanziati nel 2000-2006**

L'ammontare di risorse programmate sul tema delle politiche attive del lavoro è pari a 1.9584 milioni di euro, il 4,2 per cento del QCS circa, una quota superiore a quella registrata all'inizio della programmazione (3,8 per cento)<sup>35</sup>. L'intervento è comunque, per ragioni di competenza, concentrato nei POR dove quindi la quota di riferimento assume valori più elevati. La Regione

---

in termini di offerta di servizi all'utenza e di intervento preventivo della disoccupazione di lunga durata (l'art.4 del D.lgs. 297/2002 recita: "*offrendo almeno i seguenti interventi: a) colloquio di orientamento entro tre mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione; b) proposta di adesione ad iniziative di inserimento lavorativo o di formazione o di riqualificazione professionale od altra misura che favorisca l'integrazione professionale: 1) nei confronti degli adolescenti, dei giovani e delle donne in cerca di reinserimento lavorativo, non oltre quattro mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione; 2) nei confronti degli altri soggetti a rischio di disoccupazione di lunga durata, non oltre sei mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione*").

<sup>33</sup> abilitati ad operare sul mercato del lavoro a seguito dell'ulteriore riforma, operata dalla Legge 30/03 e relativo D.Lgs. 276/03.

<sup>34</sup> Ovvero: l'esistenza della normativa di recepimento del D.Lgs. 469/97; la riorganizzazione degli uffici competenti; l'istituzione del Fondo regionale per l'occupazione delle persone disabili di cui all'art. 14 della legge 68/99. I Servizi attivati dovevano garantire attività di: informazione e accoglienza dell'utenza; orientamento e consulenza (tramite colloqui individuali/interviste/servizi di aiuto alla compilazione del CV, nonché il supporto nell'elaborazione congiunta di un percorso d'inserimento); fornitura alle imprese della lista di candidati e attività di preselezione in sede; supporto specifico a soggetti diversamente abili, ex L. 68/99.

<sup>35</sup> Non sono qui comprese le azioni di sistema in materia realizzate dal Ministero del Lavoro.

Basilicata dedica più dell'11 per cento delle relative risorse a questi interventi, mentre nelle altre Regioni si scende a percentuali tra circa l'8 per cento (Calabria e Puglia) e il 4,5 per cento (Campania e Sicilia).

Complessivamente, sono stati ammessi a finanziamento 13.245 progetti per un totale di 2.5504 milioni di euro.

Esaminando i progetti ammessi a cofinanziamento sulla base del tipo di interventi realizzati (cfr. tabella 1), emerge:

- una forte concentrazione, in termini di numerosità di progetti, nelle attività formative (quasi il 60 per cento dei progetti avviati), principalmente per diplomati e nel quadro dell'obbligo formativo, nonché per adulti. A questi si aggiunge un rilevante numero di progetti promossi dalla Regione Campania per promuovere esperienze di formazione in altre Regioni, in mobilità geografica, pari al 16 per cento dei progetti avviati nel settore;
- in termini di valore, alle attività formative è stato dedicato il 46 per cento del costo ammesso a finanziamento (1.164 milioni di euro), anche in questo caso con una concentrazione nelle attività per diplomati. Alle azioni dedicate al miglioramento dei Servizi per l'Impiego (ed alla PA) è stato dedicato circa il 20 per cento del costo ammesso a finanziamento del settore, pari a 484 milioni di euro circa, principalmente per l'acquisizione di risorse e la riqualificazione delle strutture, nonché per la formazione del personale e la sperimentazione di prototipi e modelli di intervento;
- a queste azioni si aggiungono progetti direttamente finalizzati all'inserimento al lavoro, in particolare attraverso percorsi che integrano diverse tipologie di intervento (cd integrati), per un costo ammesso totale pari a quasi 410 milioni di euro, il 16 per cento del valore dei progetti avviati nel settore;
- una significativa presenza di progetti dedicati all'orientamento, in particolare in Sicilia (quasi 500, del valore di 185,50 milioni di euro).

Considerando l'insieme dei progetti conclusi e di quelli con avanzato stato di realizzazione e tenendo conto dell'*overbooking*, anche in termini di impegno, le prospettive di realizzazione in questa fase finale del ciclo non sembrano segnalare particolari criticità.



Tabella 1: Progetti ammessi a cofinanziamento e conclusi

(milioni di euro)

Tipologia di progetto	Progetti ammessi			Progetti ammessi con impegni >0			Progetti conclusi		
	N	Costo ammesso		N	Impegni		N	Pagamenti	
		Val. Ass.	% su tot		Val. Ass.	% su tot		Val. Ass.	% su tot
<b>Orientamento, consulenza e informazione</b>	<b>493</b>	<b>185,48</b>	<b>7,3%</b>	<b>492</b>	<b>184,81</b>	<b>7,8%</b>	<b>86</b>	<b>27,77</b>	<b>2,9%</b>
<b>Interventi per il reinserimento lavorativo</b>	<b>1.545</b>	<b>409,68</b>	<b>16,1%</b>	<b>1.516</b>	<b>399,07</b>	<b>16,9%</b>	<b>426</b>	<b>109,32</b>	<b>11,3%</b>
di cui:									
Aiuti alle imprese per l'occupazione	9	42,84	1,7%	8	42,01	1,8%	2	27,72	2,9%
Formazione	227	38,71	1,5%	199	31,26	1,3%	46	7,81	0,8%
Percorsi integrati	1.309	328,13	12,9%	1.309	325,81	13,8%	378	73,79	7,6%
<b>Work experiences</b>	<b>2.478</b>	<b>229,62</b>	<b>9,0%</b>	<b>2.434</b>	<b>224,15</b>	<b>9,5%</b>	<b>1.686</b>	<b>209,81</b>	<b>21,6%</b>
<b>Interventi per la creazione di impresa</b>	<b>8</b>	<b>76,16</b>	<b>3,0%</b>	<b>7</b>	<b>56,39</b>	<b>2,4%</b>	<b>3</b>	<b>51,90</b>	<b>5,3%</b>
di cui:									
Aiuti	7	76,06	3,0%	6	56,29	2,4%	2	51,80	5,3%
Formazione	1	0,10	0,0%	1	0,10	0,0%	1	0,10	0,0%
<b>Attività formative, incentivi per la formazione e servizi alle persone</b>	<b>7.703</b>	<b>1.164,91</b>	<b>45,7%</b>	<b>7.577</b>	<b>1.039,16</b>	<b>44,0%</b>	<b>4.349</b>	<b>369,71</b>	<b>38,0%</b>
di cui:									
nell'obbligo scolastico	205	106,47	4,2%	205	106,47	4,5%	43	24,87	2,6%
nell'obbligo formativo	1.149	223,72	8,8%	1.146	223,46	9,5%	383	80,99	8,3%
post-obbligo e post-diploma	3.118	585,88	23,0%	3.085	578,59	24,5%	1.143	174,35	17,9%
nell'apprendistato post-obbligo	55	10,96	0,4%	54	10,35	0,4%	26	6,22	0,6%
per adulti (peermanente)	1.057	106,15	4,2%	982	76,15	3,2%	715	50,21	5,2%
nei contratti di formazione e lavoro	1	0,18	0,0%	1	0,18	0,0%	1	0,18	0,0%
Incentivi alle persone per la mobilità geografica	2.102	42,98	1,7%	2.102	42,98	1,8%	2.037	32,01	3,3%
Servizi alle persone	16	88,57	3,5%	2	0,98	0,0%	1	0,88	0,1%
<b>Azioni per i Servizi per l'Impiego ed efficacia della PA; informazione al pubblico</b>	<b>1.018</b>	<b>484,33</b>	<b>19,0%</b>	<b>987</b>	<b>460,59</b>	<b>19,5%</b>	<b>716</b>	<b>203,20</b>	<b>20,9%</b>
di cui:									
Riqualificazione delle strutture	111	71,64	2,8%	88	55,92	2,4%	28	29,46	3,0%
Acquisizione di risorse	169	230,78	9,0%	169	231,18	9,8%	97	95,10	9,8%
Formazione del personale	273	69,96	2,7%	270	64,12	2,7%	218	29,31	3,0%
Costruzione e sperimentazione di prototipi e modelli	251	53,24	2,1%	251	51,05	2,2%	226	21,95	2,3%
Messa in rete dei Servizi	111	22,02	0,9%	108	21,68	0,9%	100	16,25	1,7%
Creazione e sviluppo di reti/parteneriati e trasferimento di buone prassi	7	1,46	0,1%	7	1,46	0,1%	4	0,93	0,1%
Attività promozionale per l'attrazione di persone e imprese	18	17,55	0,7%	18	17,55	0,7%	15	4,04	0,4%
Sensibilizzazione informazione e pubblicità	38	7,80	0,3%	38	7,83	0,3%	7	1,89	0,2%
Studi	28	8,82	0,3%	28	8,82	0,4%	12	3,55	0,4%
Monitoraggio e valutazione	12	1,04	0,0%	10	0,96	0,0%	9	0,71	0,1%
<b>Totale</b>	<b>13.245</b>	<b>2.550,17</b>	<b>100,0%</b>	<b>13.013</b>	<b>2.364,16</b>	<b>100,0%</b>	<b>7.266</b>	<b>971,71</b>	<b>100,0%</b>

	Valore assoluto	%				
Dotazione programmatica	1.958,12	Costo ammesso/ Dotazione programmatica	Impegni/ Dotazione programmatica	Pagamenti/ Dotazione programmatica	Pagamenti per progetti conclusi/ Dotazione programmatica	Pagamenti per progetti con realizzazione finanziaria =>al 70% / Dotazione
Costo ammesso	2.550,17					
Impegni assunti al 31.12.2007	2.364,16					
Pagamenti totali al 31.12.2007	1.832,94					
Pagamenti per progetti conclusi	971,71					
Pagamenti per progetti con realizzazione finanziaria => al 70%	1.563,38	130,2%	120,7%	93,6%	49,6%	79,8%

Fonte: Elaborazioni della DG per le Politiche dei Fondi Strutturali Comunitari su dati Monit al 31/12/2007

### **3.1.3 Risultati conseguiti**

La premialità nazionale ha fortemente sostenuto la riforma dei Servizi per l'impiego: quasi tutte le Regioni hanno soddisfatto i relativi criteri<sup>36</sup>, avviando e mettendo a regime il nuovo sistema, anche attraverso azioni di supporto del Ministero del Lavoro. Come emerge dalla Tabella 1, il 20 per cento delle spese sostenute per politiche attive riguarda questi interventi. Tuttavia, il monitoraggio delle funzioni svolte dai Servizi per l'Impiego effettuato dall'ISFOL segnala che permane una forte variabilità in termini di copertura della popolazione regionale e qualità dell'offerta di servizi all'utenza. La stessa Tabella 1 sopra riportata evidenzia come siano stati minori le risorse dedicate ad attività avanzate, quali la promozione dei Servizi presso le imprese o la costruzione di partenariati, rispetto alle attività maggiormente correlate alla messa a sistema dei Servizi, quali l'acquisizione di risorse.

I sistemi di accreditamento delle Regioni, in attuazione della disciplina quadro nazionale sono stati definiti, anche attraverso azioni di sistema del Ministero del Lavoro ed è stato implementato il sistema di ricorso a procedure aperte di selezione dei progetti. Con riguardo alle politiche rivolte alle persone, come indicato, sono stati avviati numerosi progetti di orientamento, relativi a percorsi integrati di inserimento lavorativo. Tuttavia, come già evidenziato nell'aggiornamento della valutazione intermedia del QCS a cura dell'UVAL, resta alta la quota di attività formative, in particolare indirizzate a individui più giovani (attività collegate all'assolvimento dell'obbligo scolastico o formativo), ovvero relativamente più forti nella loro capacità di stare sul mercato del lavoro (formazione post-obbligo formativo e post diploma). Inoltre, non è stato registrato un flusso di servizi costante per ciascun anno di programmazione, dato critico però solo in considerazione della relativa esiguità di altre fonti ordinarie destinate allo scopo, ma che segnala il rischio di scarsa stabilità rispetto ai servizi offerti in ciascun periodo.

La stessa valutazione ha sottolineato come abbia influito sull'attuazione di politiche del lavoro in linea con le aspettative del QCS il basso grado di decentramento delle funzioni al territorio (nelle Regioni a Statuto ordinario, alle Province) registrato in tutta la prima fase, rispetto al quale il QCS non è intervenuto, lasciando l'impostazione organizzativa alle scelte regionali. Rispetto alle premesse e alle aspettative del QCS ciò può avere influito anche sul grado di integrazione delle politiche del lavoro con il resto dell'intervento dei programmi, anche se va sottolineato che la difficoltà di integrazione tra interventi caratterizzati settorialmente è assai più generalizzata.

### **3.1.4 La programmazione 2007-2013**

Il QSN, si è posto l'obiettivo di "Qualificare e finalizzare in termini di occupabilità e adattabilità gli interventi e i servizi di politica attiva del lavoro, collegandoli alle prospettive di sviluppo del territorio", includendo tali interventi, assieme agli interventi rivolti al sistema delle imprese e dello sviluppo locale, nell'ambito della Priorità 7, dedicata alla competitività dei sistemi produttivi ed all'occupazione. Il QSN comprende gli interventi per migliorare l'efficacia dei Servizi per l'impiego (specializzazione per target di utenza e personalizzazione degli interventi, diversificazione in funzione delle esigenze del territorio, sistema a rete dei servizi pubblici e privati e integrazione con i sistemi di istruzione e formazione e le imprese) e la promozione di azioni mirate per l'inserimento lavorativo di specifici gruppi target, in particolare giovani e lavoratori più anziani<sup>37</sup> (ma anche gli interventi per le persone già occupate ed il miglioramento della qualità del

---

<sup>36</sup> La Regione Sardegna ha quasi interamente soddisfatto tali criteri in quanto ha completato il relativo percorso istituzionale, ma, dall'ultima rilevazione al 2007, il tasso di copertura era il 44 per cento della popolazione.

<sup>37</sup> Per gli interventi per l'inserimento lavorativo di gruppi svantaggiati e persone immigrate, nonché per la popolazione femminile, si rimanda all'approfondimento relativo all'inclusione sociale. Le risorse destinate a tali interventi non sono quindi incluse nelle cifre qui indicate.

lavoro). Le attività formative in senso stretto sono invece state incluse nella Priorità 1, dedicata al miglioramento ed alla valorizzazione delle risorse umane. Va quindi sottolineato che il QSN – anche capitalizzando su alcuni segnali positivi – non ha rinunciato a una prospettiva integrata nell’azione delle politiche del lavoro nei programmi di sviluppo, necessaria anche a ribadire la centralità delle risorse umane per le prospettive di crescita.

L’ammontare di risorse dedicate dai Programmi delle Regioni dell’Obiettivo Convergenza 2007 – 2013 ad interventi per le politiche attive del lavoro è di 1.663,6 milioni di euro, un valore analogo a quello della programmazione 2000–2006 (cfr. tabella 2)<sup>38</sup>. Emerge una maggiore concentrazione di risorse per il settore per le Regioni Sicilia (8,5 per cento dei relativi Programmi) e Calabria (7 per cento), mentre la Regione Campania dedica a questi interventi solo il 2,4 per cento delle risorse complessive.

**Tabella 2 Programmi delle Regioni Convergenza  
Risorse destinate alle Politiche attive del lavoro nelle programmazioni 2000-2006 e 2007-2013**

(milioni di euro)

Programmazione 2000-2006		Programmi	Programmazione 2007-2013	
Risorse Programmate	Quota sul PO (FESR-FSE)		Risorse Programmate	Quota sui PO (FESR-FSE)
190,89	14,6%	Basilicata	36,35	3,4%
341,28	10,9%	Calabria	271,06	7,0%
340,72	5,2%	Campania	193,50	2,4%
404,89	9,4%	Puglia	424,26	6,5%
382,06	5,6%	Sicilia	738,38	8,5%
<b>1.659,84</b>		<b>Totale</b>	<b>1.663,55</b>	

Fonte: Elaborazioni della DG per le Politiche dei Fondi Strutturali Comunitari su dati dei Complementi di Programmazione 2000-2006 e dei Programmi Operativi 2007-2013

## 3.2 Istruzione

### 3.2.1 Obiettivi e regole

I gravi ritardi nei livelli di scolarizzazione e l’ampiezza e persistenza dei fenomeni di dispersione scolastica nelle Regioni Obiettivo 1, hanno indotto a considerare il miglioramento della qualità dell’istruzione fra gli obiettivi fondamentali della strategia complessiva per le risorse umane. A tal fine, il QCS ha previsto interventi di sostegno all’innovazione delle metodologie di apprendimento, delle pratiche didattiche e dei saperi, di rafforzamento delle competenze trasversali (linguistiche, informatiche e matematiche), di sviluppo della professionalità dei docenti e degli operatori, nonché di miglioramento delle risorse strutturali.

L’attuazione della strategia del Quadro è stata demandata, prioritariamente, al Programma Operativo Nazionale (PON) “Scuola per lo sviluppo”, finalizzato a migliorare i livelli di apprendimento e di competenze chiave, assicurare l’equità di accesso all’istruzione ed aumentare la copertura dei percorsi di istruzione nella prospettiva del *lifelong learning*. In particolare, gli obiettivi perseguiti dal PON sono:

<sup>38</sup> Sono qui comprese le risorse dedicate all’ammodernamento delle istituzioni del mercato del lavoro, allo sviluppo di servizi specifici per l’occupazione, alla formazione e il sostegno in connessione con la ristrutturazione dei settori e delle imprese, all’attuazione di misure attive e preventive sul mercato del lavoro e che incoraggino l’invecchiamento attivo e prolunghino la vita lavorativa.

- migliorare la qualità del sistema scolastico;
- ridurre la dispersione scolastica e realizzare azioni che garantissero l'acquisizione o il consolidamento delle competenze di base;
- sviluppare la Società dell'informazione attraverso la diffusione delle dotazioni informatiche e la creazione di reti, nonché la formazione dei docenti e degli allievi sull'uso delle nuove tecnologie;
- attrezzare alcune istituzioni scolastiche per realizzare iniziative rivolte al territorio per favorire l'orientamento ed il recupero dei giovani;
- sviluppare centri polifunzionali di servizio catalizzatori dell'innovazione e dello sviluppo locale;
- favorire il passaggio dalla scuola alla vita attiva mediante interventi di alternanza scuola-lavoro.

Accanto al PON interventi in favore dell'istruzione sono stati previsti e attuati nei Programmi regionali, che hanno concentrato la loro azione sulla prevenzione e sul recupero del fenomeno della dispersione scolastica (eccetto in Molise e Basilicata), nonché sul miglioramento delle strutture scolastiche (in Basilicata, Calabria e Sardegna).

### **3.2.2 Gli interventi finanziati nel 2000-2006**

L'ammontare di risorse programmate sul tema dell'istruzione è pari a 1.064 milioni di euro, il 2,3 per cento del QCS circa, una quota rimasta sostanzialmente invariata nel corso della programmazione. Al Programma Nazionale è stata affidata la quasi totalità di tali risorse, circa 788 milioni di euro, cui si aggiungono i quasi 276 milioni di euro programmati dalle Regioni. Tra le Regioni la situazione è alquanto differenziata: spicca l'impegno per l'istruzione delle Regioni Basilicata e Sardegna (2,3 e 2 per cento delle risorse dei relativi Programmi), mentre la Regione Puglia dedica al settore solo lo 0,07 per cento delle risorse complessive del relativo Programma<sup>39</sup>.

Complessivamente, sono stati ammessi a finanziamento 47.896 progetti per un totale di 1.167,84 milioni di euro.

Esaminando i progetti ammessi a cofinanziamento sulla base del tipo di interventi realizzati (cfr. tabella 1), emerge:

- una forte concentrazione, in termini di numerosità, per gli interventi a favore delle scuole del II ciclo, che raggiungono il 40 per cento circa del numero dei progetti ammessi, in linea con l'impostazione della programmazione;
- in termini di valore, la maggiore concentrazione si registra sui progetti di miglioramento delle dotazioni scolastiche, e di contrasto alla dispersione scolastica che, in entrambi i casi, rappresentano più del 30 per cento del costo totale ammesso;
- la presenza di numerosi progetti rivolti ai docenti ed al personale della scuola (5.637 circa, pari al 6 per cento del costo totale ammesso).
- un significativo investimento nell'istruzione della popolazione adulta, in particolare femminile (per un totale di 8.940 progetti circa, corrispondenti al 10 per cento circa del totale del costo ammesso).

Nel complesso i progetti conclusi raggiungono il 58 per cento della dotazione finanziaria del settore. Se si considerano i progetti con avanzato grado di realizzazione, si raggiunge un livello del 86 per cento circa, il più elevato a livello di QCS. Considerando invece il complesso delle spese realizzate, si raggiunge il 91 per cento circa della dotazione del settore.

---

<sup>39</sup> Come precisato nella nota metodologica, tali percentuali non coincidono con i dati riportati nella successiva Tabella 2, in quanto questi ultimi sono calcolati al netto delle risorse FEOGA e SFOP.

**Tabella 1: Progetti ammessi a cofinanziamento e conclusi**

(milioni di euro)

Tipologia di progetto	Progetti ammessi			Progetti ammessi con impegni >0			Progetti conclusi (con pagamenti => al 95% degli impegni)		
	N	Costo ammesso		N	Impegni		N	Pagamenti	
		Val. Ass.	% su tot		Val. Ass.	% su tot		Val. Ass.	% su tot
<b>Progetti per la dispersione scolastica</b>	<b>8.793</b>	<b>373,25</b>	<b>32,0%</b>	<b>8.643</b>	<b>359,55</b>	<b>31,7%</b>	<b>4.670</b>	<b>212,74</b>	<b>34,5%</b>
di cui									
progetti del PON per le scuole del I ciclo	1.400	81,26	7,0%	1.400	81,26	7,2%	418	23,79	3,9%
progetti del PON per le scuole del II ciclo	3.680	114,40	9,8%	3.680	114,40	10,1%	1.637	43,28	7,0%
Calabria	1.202	20,02	1,7%	1.053	15,49	1,4%	921	13,25	2,2%
Campania	585	82,23	7,0%	584	82,22	7,3%	161	75,72	12,3%
Puglia	77	3,80	0,3%	77	3,80	0,3%	33	1,56	0,3%
Sardegna	256	14,85	1,3%	256	14,69	1,3%	221	11,13	1,8%
Sicilia	1.593	56,69	4,9%	1.593	47,69	4,2%	1.279	44,02	7,1%
<b>Altri progetti per le scuole del II ciclo</b>	<b>15.731</b>	<b>235,10</b>	<b>20,1%</b>	<b>15.731</b>	<b>235,10</b>	<b>20,7%</b>	<b>8.089</b>	<b>117,64</b>	<b>19,1%</b>
<b>Dotazioni per le scuole</b>	<b>7.813</b>	<b>357,04</b>	<b>30,6%</b>	<b>7.539</b>	<b>338,27</b>	<b>29,8%</b>	<b>6.120</b>	<b>220,54</b>	<b>35,8%</b>
di cui									
Centri risorse contro la dispersione scolastica	174	31,44	2,7%	174	31,44	2,8%	124	20,95	3,4%
Laboratori e attrezzature di cui:	4.153	137,18	11,7%	4.153	136,15	12,0%	3.712	112,68	18,3%
Calabria	2	0,23	0,0%	2	0,20	0,0%	2	0,20	0,0%
Sardegna	29	12,16	1,0%	29	11,15	1,0%	22	4,68	0,8%
Aule informatiche, di cui:	1.535	37,79	3,2%	1.311	28,66	2,5%	1.049	23,31	3,8%
Calabria	329	13,29	1,1%	105	4,16	0,4%	105	4,16	0,7%
Sardegna	3	0,22	0,0%	3	0,22	0,0%	3	0,22	0,0%
Altre strutture, di cui:	1.951	150,63	12,9%	1.901	142,02	12,5%	1.235	63,59	10,3%
Basilicata	307	60,65	5,2%	307	60,65	5,3%	80	10,43	1,7%
Calabria	56	3,18	0,3%	13	0,91	0,1%	12	0,80	0,1%
Sardegna	99	41,20	3,5%	92	34,86	3,1%	67	17,37	2,8%
<b>Attività per le donne adulte</b>	<b>4.822</b>	<b>61,50</b>	<b>5,3%</b>	<b>4.822</b>	<b>61,50</b>	<b>5,4%</b>	<b>2.004</b>	<b>28,38</b>	<b>4,6%</b>
<b>Attività di aggiornamento culturale per adulti</b>	<b>4.118</b>	<b>53,94</b>	<b>4,6%</b>	<b>4.118</b>	<b>53,94</b>	<b>4,8%</b>	<b>1.228</b>	<b>15,63</b>	<b>2,5%</b>
<b>Miglioramento della didattica, formazione dei docenti e del personale della scuola</b>	<b>5.637</b>	<b>70,62</b>	<b>6,0%</b>	<b>5.637</b>	<b>69,19</b>	<b>6,1%</b>	<b>1.670</b>	<b>15,06</b>	<b>2,4%</b>
di cui									
Campania	70	2,43	0,2%	70	2,43	0,2%	24	0,71	0,1%
Sardegna	1	5,00	0,4%	1	3,58	0,3%			0,0%
<b>Efficacia della PA e informazione al pubblico</b>	<b>982</b>	<b>16,40</b>	<b>1,4%</b>	<b>916</b>	<b>16,11</b>	<b>1,4%</b>	<b>526</b>	<b>5,80</b>	<b>0,9%</b>
<b>Totale</b>	<b>47.896</b>	<b>1.167,84</b>	<b>100,0%</b>	<b>47.406</b>	<b>1.133,66</b>	<b>100,0%</b>	<b>24.307</b>	<b>615,79</b>	<b>100,0%</b>

	Valore assoluto	%				
<b>Dotazione programmatica</b>	1.064,04	Costo ammesso/ Dotazione program matica	Impegni/ Dotazione program matica	Pagamenti/ Dotazione program matica	Pagamenti per progetti conclusi/ Dotazione program matica	Pagamenti per progetti con realizzazione finanziaria =>al 70% / Dotazione programmatica
<b>Costo ammesso</b>	1.167,84					
<b>Impegni assunti al 31.12.2007</b>	1.133,66					
<b>Pagamenti totali al 31.12.2007</b>	969,94					
<b>Pagamenti per progetti conclusi</b>	615,79					
<b>Pagamenti per progetti con realizzazione finanziaria =&gt; al 70%</b>	917,25	<b>109,8%</b>	<b>106,5%</b>	<b>91,2%</b>	<b>57,9%</b>	<b>86,2%</b>

Fonte: Elaborazioni della DG per le Politiche dei Fondi Strutturali Comunitari su dati Monit al 31/12/2007

### 3.2.3 Risultati conseguiti

Le attività promosse attraverso il Programma Operativo Nazionale (PON) “Scuola per lo sviluppo” hanno complessivamente coinvolto circa 1.036.761 utenti e hanno consentito di realizzare circa 42.791 progetti, così suddivisi<sup>34</sup>:

#### *Strutture scolastiche:*

- oltre 1.205 laboratori (scientifici, linguistici e multimediali, per la simulazione di impresa, di settore per gli Istituti professionali e tecnici, per l’istruzione artistica); 418 infrastrutture tecnologiche per la scuola del I Ciclo; postazioni multimediali fisse e mobili; cablaggi strutturali degli edifici scolastici. Ulteriori 100 progetti sono stati dedicati alla realizzazione di Centri polifunzionali di servizio nelle scuole. Sono state acquisite le relative attrezzature (quali, computer fissi e portatili, oltre 36.000 unità; 2.250 server; stampanti, oltre 43.000 componenti). Gli alunni fruitori dei laboratori, pari a 18.042.575, hanno utilizzato le strutture per un ammontare di ore pari a 3.343.200;
- 174 progetti per 136 Centri risorse contro la dispersione scolastica, di cui 45 in aree montane e isolate e 91 nelle aree urbane. Nei Centri sono stati realizzati prevalentemente laboratori dedicati all’ambiente e al territorio, per attività integrative e di accoglienza e linguistici, con conseguenti cablaggi e acquisti di PC. Hanno impiegato tali laboratori 436.398 allievi e 139.981 soggetti presenti nel territorio, con il coinvolgimento di 33.830 docenti. Sono state inoltre realizzate attrezzature sportive.

Grazie agli interventi del programma si è determinato un decisivo miglioramento del rapporto studenti/PC, cioè l’indicatore preso a riferimento per la penetrazione delle ICT (tecnologie dell’informazione e della comunicazione) nella didattica. Tale rapporto è passato, nelle Regioni Obiettivo 1, da 33 nel 2001 a 10,2 nel 2006.

#### *Progetti rivolti agli studenti:*

- 5.394 progetti di formazione finalizzati all’uso delle nuove tecnologie, che hanno consentito l’acquisizione di una certificazione europea a più di 69.820 giovani;
- 62.495 studenti hanno partecipato a percorsi di promozione delle competenze linguistiche, di cui 7.322 all’estero;
- 5.080 iniziative contro la dispersione scolastica in favore di 357.569 utenti (ragazzi in difficoltà e/o a rischio di abbandono, più di 18.000 genitori, docenti); tali progetti sono stati accompagnati da iniziative di supporto e da indagini qualitative;
- 285 progetti relativi di simulazione di impresa e per 6.618 studenti e 6.860 progetti di stage aziendali per 129.773 studenti;
- 904 progetti dedicati per 409 scuole ubicate in 134 Comuni in aree a rischio criminalità;

#### *Interventi di istruzione per adulti:*

- 4.118 progetti, che hanno coinvolto 84.232 utenti, nonché 4.822 progetti rivolti a 98.036 donne;

#### *Formazione dei docenti:*

- oltre alle iniziative relative alla dispersione scolastica sopra citate, sono stati coinvolti 89.544 insegnanti in azioni relative alla formazione degli adulti, all’alfabetizzazione informatica ed all’uso delle tecnologie nella didattica, all’utilizzo di software e della gestione di reti, nonché alle tematiche di genere. In questo ambito sono stati realizzati: 3.125 corsi per docenti, con il conseguimento della relativa certificazione per 50.000 partecipanti; attività laboratoriali su tematiche specifiche della scienza contemporanea correlate alla realizzazione di 467 laboratori scientifici nelle scuole superiori; il progetto sperimentale “Insegnare Scienze Sperimentali”, attraverso il quale sono stati

---

<sup>34</sup> Dati Ministero dell’Istruzione.

formati 300 docenti per aggregare reti di scuole e coinvolgere gli insegnanti nell'utilizzo di nuove metodologie didattiche.

Ai risultati del Programma Nazionale si affiancano quelli conseguiti dalle Regioni, in particolare contro la dispersione scolastica (in particolare 1.593 progetti in Sicilia, 1.202 in Calabria, 585 in Campania) e per le strutture scolastiche (387 progetti in Calabria, 307 in Basilicata e 131 in Sardegna).

Anche sulla base delle analisi valutative condotte nel corso del periodo 2000-2006, gli interventi per l'istruzione si sono rivelati molto efficaci nel perseguire gli obiettivi della programmazione, in almeno quattro ambiti: la diminuzione della dispersione scolastica, l'avanzamento dei tassi di scolarizzazione, la qualità servizio scolastico, lo sviluppo della società dell'informazione nelle scuole.

Nonostante i significativi risultati conseguiti, sussistono ancora divari consistenti nei livelli di apprendimento nelle competenze di base degli studenti ed i tassi di dispersione delle Regioni rientranti nell'obiettivo Convergenza, in particolare nelle prime due classi dell'istruzione secondaria, permangono superiori alla media italiana.<sup>40</sup> Inoltre, permangono carenze nella qualità e sicurezza delle strutture scolastiche, anche considerando che la programmazione 2000 – 2006 è maggiormente intervenuta, come indicato, sulle dotazioni per la didattica, quali aule informatiche e laboratori. Tali temi rientrano tra gli obiettivi della programmazione 2007 – 2013.

### **3.2.4 La programmazione 2007-2013**

Il QSN ha fortemente rafforzato l'impegno delle politiche di sviluppo nei confronti dell'istruzione: la maggiore consapevolezza del fatto che il miglioramento delle competenze delle persone è condizione indispensabile per aumentare la partecipazione al mercato del lavoro, rafforzare l'inclusione sociale, raggiungendo così migliori e più stabili livelli di sviluppo, ha infatti fortemente orientato l'impostazione del Quadro e la sua stessa articolazione finanziaria (nell'ambito della priorità 1 "*Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane*" all'istruzione, come noto, è dedicato un ammontare di risorse della politica regionale unitaria superiore di ben cinque volte a quello sulla programmazione attuale).

Con specifico riferimento agli interventi per la scuola, la strategia del Quadro è volta a: "innalzare i livelli di apprendimento e di competenze chiave; assicurare l'effettiva equità di accesso ai percorsi migliori; aumentare la copertura dei percorsi di istruzione e formazione iniziale; elevare i livelli medi dell'apprendimento; promuovere le eccellenze, garantire un livello minimo di competenze per tutti; accrescere la diffusione, l'accesso e l'uso della società dell'informazione nella scuola e nel sistema formativo". Sono previsti due Programmi Nazionali per l'Istruzione e interventi regionali. Tra le condizioni di attuazione definite dal QSN, particolare importanza riveste la necessità di ancorare le proposte progettuali alla diagnosi approfondita dei punti di forza e di debolezza e l'obbligatorietà per tutte le scuole partecipanti ai Programmi Nazionali di iscrizione al sistema nazionale di valutazione dell'istruzione (INVALSI). Come primo risultato di tale disposizione, quasi tutte istituzioni scolastiche delle Regioni Convergenza sono iscritte all'INVALSI, con tassi di

---

<sup>40</sup> Il tasso dei giovani che abbandonano prematuramente gli studi (popolazione 18-24 anni con al più la licenza media e che non frequenta altri corsi scolastici o svolge attività formative superiori ai 2 anni) nelle Regioni Convergenza è del 26,1 per cento al 2006, mentre la media in Italia è del 20,6 per cento; il tasso di abbandono alla fine del primo anno delle scuole secondarie superiori (Abbandoni sul totale degli iscritti al primo anno delle scuole secondarie superiori) nelle Regioni Convergenza è del 13,7 per cento al 2005, mentre in Italia è del 10,9 per cento.

iscrizione significativamente superiori a quelli delle altre Regioni (96,5 per cento delle scuole del II ciclo e 91,4 per cento di quelle del I ciclo)<sup>41</sup>.

Come noto, il Quadro ha incluso l'obiettivo di "Elevare le competenze degli studenti e la capacità di apprendimento della popolazione e ridurre gli abbandoni scolastici" tra i quattro temi per i quali sono stati fissati obiettivi minimi di servizi essenziali all'utenza. Gli indicatori e i *target* individuati sono:

- riduzione al 10 per cento della percentuale della popolazione in età 18-24 anni con al più la licenza media, che non ha concluso un corso di formazione professionale riconosciuto dalla Regione di durata superiore ai 2 anni (dal valore attuale del 26 per cento);
- riduzione al 20 per cento della percentuale di 15-enni con al massimo il primo livello di competenza in lettura secondo la scala del test PISA effettuato dall'OCSE (dal valore attuale del 35 per cento);
- riduzione al 21 per cento della percentuale di 15-enni con al massimo il primo livello di competenza in matematica secondo la scala del test PISA effettuato dall'OCSE (dal valore attuale del 48 per cento);

Al pari degli altri obiettivi considerati, le risorse premiali attribuite a questo obiettivo sono pari a 750 milioni di euro.

L'ammontare di risorse dedicate dai programmi cofinanziati dell'Obiettivo Convergenza 2007 – 2013 agli interventi per l'istruzione è di 3.292 milioni di euro, un importo più che triplicato rispetto alla programmazione 2000 – 2006, (cfr. tabella 2). Quasi il 60 per cento di tali risorse è attribuito ai due Programmi Nazionali per l'Istruzione. Con riguardo alle Regioni, gli incrementi più significativi si registrano in Basilicata (dal 3 per cento al 10 per cento) e Calabria (dall'1,6 per cento a poco meno del 7 per cento)<sup>42</sup>.

**Tabella 2 Programmi delle Regioni Convergenza  
Risorse destinate all'Istruzione nelle programmazioni 2000-2006 e 2007-2013**

(milioni di euro)

Programmazione 2000-2006		Programmi	Programmazione 2007-2013	
Risorse Programmate	Quota sul PO (FESR-FSE)		Risorse Programmate	Quota sui PO (FESR-FSE)
38,69	3,0%	Basilicata	107,82	10,0%
49,20	1,6%	Calabria	264,27	6,8%
48,45	0,7%	Campania	343,50	4,3%
3,87	0,1%	Puglia	255,33	3,9%
58,71	0,9%	Sicilia	419,51	4,9%
812,21	97,9%	Istruzione (1)	1.901,99	96,0%
<b>1.011,13</b>		<b>Totale</b>	<b>3.292,42</b>	

(1) Al netto dell'Assistenza tecnica

Fonte: Elaborazioni della DG per le Politiche dei Fondi Strutturali Comunitari su dati dei Complementi di Programmazione 2000-2006 e dei Programmi Operativi 2007-2013

<sup>41</sup> E' iscritto all'INVALSI il 62,5 per cento delle scuole del II ciclo e il 50,9 per cento di quelle del I ciclo nelle Regioni del Mezzogiorno non rientranti nell'obiettivo Convergenza (Abruzzo, Molise, Basilicata e Sardegna); il 13,1 per cento delle scuole del II ciclo e il 15,2 per cento di quelle del I ciclo nelle Regioni del Centro – Nord.

<sup>42</sup> Sono qui comprese le risorse dedicate all'elaborazione, introduzione e attuazione di riforme dei sistemi di istruzione e di formazione, alle misure per aumentare la partecipazione all'istruzione e alla formazione permanente, anche attraverso provvedimenti intesi a ridurre l'abbandono scolastico, nonché alle infrastrutture per l'istruzione. Tali risorse comprendono quote dedicate alla formazione, non scorporabili dalle risorse dedicate all'istruzione.



### **3.3 Formazione superiore e permanente**

#### **3.3.1 Obiettivi e regole**

Come noto, nonostante le attività formative siano previste nei vari Assi e Settori del il Quadro Comunitario di Sostegno, il QCS dedica uno specifico ambito di intervento alla promozione ed al miglioramento della formazione professionale, dell'istruzione e dell'orientamento, nel quadro della politica di apprendimento nell'intero arco della vita ("Policy field C" dell'Asse III).

In questo quadro, il QCS promuove, tra l'altro, l'offerta di formazione superiore (post diploma) e universitaria, per indirizzare l'intervento formativo alla creazione di qualifiche medio-alte dirette al sistema delle imprese, nonché interventi per la formazione per la popolazione adulta, volti al recupero di un titolo di studio o di una qualifica indipendentemente dalla condizione lavorativa del destinatario (cd formazione permanente)<sup>43</sup>. Il QCS sottolinea come il ritardo nella scolarizzazione si manifesti in un difetto di formazione della popolazione adulta e richiama l'importanza della partecipazione della popolazione in età lavorativa a forme di apprendimento lungo tutto l'arco della vita, sottolineata dall'Unione Europea.

Gli interventi per la formazione superiore e permanente sono previsti dai Programmi Operativi di tutte le Regioni (POR) e dal Programma Operativo Nazionale per la Scuola (PON).

#### **3.3.2 Gli interventi finanziati nel 2000-2006**

L'ammontare di risorse programmate sui temi della formazione superiore e permanente è pari a 526,8 milioni di euro, l'1,14 per cento del QCS circa, una quota sostanzialmente stabile nel corso della programmazione. Ai Programmi Regionali è stata affidata la quasi totalità di tali risorse, circa 501,8 milioni di euro, cui si aggiungono i 25 milioni di euro programmati dal PON Scuola<sup>44</sup>. Tra le Regioni, la situazione è differenziata: la Regione Basilicata dedica a questi interventi il 2,7 per cento delle risorse del Programma, la Regione Puglia il 2,4 per cento, mentre le altre Regioni dedicano al settore quote tra l'1 e l'1,7 per cento delle risorse complessive dei relativi Programmi.

Complessivamente, sono stati ammessi a finanziamento 7.599 progetti per un totale di 508,5 milioni di euro.

Esaminando i progetti ammessi a cofinanziamento sulla base del tipo di interventi realizzati (cfr. tabella 1), emerge:

- la concentrazione, in termini di numerosità dei progetti avviati, sugli interventi di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore per diplomati (IFTTS), su altri tipi di formazione post diploma e sulla formazione permanente, principalmente finalizzata all'aggiornamento professionale; tali interventi, considerati complessivamente, raggiungono il 60 per cento circa del numero dei progetti ammessi. Le attività di formazione post diploma sono state realizzate principalmente in Campania e Puglia, mentre le azioni di formazione permanente in Sicilia. Oltre la metà del costo ammesso dei progetti avviati dalla regione Calabria è dedicata a percorsi IFTTS ed alla formazione permanente;

---

<sup>43</sup> Nel Policy field C sono anche compresi gli interventi per l'adeguamento del sistema della formazione - non oggetto della presente relazione - e per l'istruzione e la prevenzione della dispersione scolastica e formativa, sui quali si rinvia allo specifico paragrafo.

Come noto, interventi di formazione superiore e universitaria, nonché di formazione permanente sono stati realizzati anche nel quadro delle politiche rivolte ad altri settori del QCS: tali interventi sono quindi esaminati nell'ambito dei pertinenti settori, in quanto inseriti in misure finalizzate agli obiettivi specifici di tali settori.

<sup>44</sup> La quantificazione è stata effettuata considerando in questo paragrafo solo i percorsi di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore realizzati dal PON Scuola, mentre le azioni per l'istruzione della popolazione adulta sono state presentate nel paragrafo dedicato all'istruzione.

- in termini di valore, la maggiore concentrazione si registra sui progetti per corsi IFTS, che rappresentano più del 40 per cento del costo totale ammesso e sono stati realizzati principalmente dalle Regioni, soprattutto in Sardegna e Sicilia, ma anche in Molise;
- un forte rilievo dei percorsi di alta formazione (post universitaria), cui è dedicato il 26 per cento circa del costo ammesso. A tali progetti è rivolta, ad esempio, la maggior parte degli interventi realizzati dalla Regione Basilicata;
- un significativo investimento in incentivi alle persone per la partecipazione ad attività formative (per un totale di 1.472 progetti, corrispondenti al 3,9 per cento circa del totale del costo ammesso) soprattutto in Campania.

Più della metà delle spese relative ai progetti conclusi riguarda i corsi IFTS.

Tabella 1: Progetti ammessi a cofinanziamento e conclusi

(milioni di euro)

Tipologia di progetto	Progetti ammessi			Progetti ammessi con impegni >0			Progetti conclusi (con pagamenti => al 95%)		
	N	Costo ammesso		N	Impegni		N	Pagamenti	
		Val. Ass.	% su tot		Val. Ass.	% su tot		Val. Ass.	% su tot
<b>Formazione</b>	<b>6.825</b>	<b>497,82</b>	<b>97,9%</b>	<b>6.654</b>	<b>471,41</b>	<b>98,1%</b>	<b>4.333</b>	<b>186,86</b>	<b>97,6%</b>
Istruzione e Formazione Tecnica Superiore	1.308	211,48	41,6%	1.278	196,26	40,8%	763	102,75	53,7%
Post obbligo formativo	1.026	46,70	9,2%	1.026	46,76	9,7%	309	15,35	8,0%
Alta formazione	339	133,15	26,2%	248	132,17	27,5%	62	7,63	4,0%
di cui:									
nell'ambito dell'università	18	9,52	1,9%	18	9,39	2,0%	17	0,52	0,3%
post universitaria	319	123,57	24,3%	228	122,71	25,5%	45	7,10	3,7%
altri progetti di alta formazione	2	0,06	0,0%	2	0,06	0,0%			0,0%
Per il reinserimento lavorativo (1)	29	2,04	0,4%	21	0,90	0,2%	21	0,90	0,5%
Per occupati	468	25,62	5,0%	468	25,63	5,3%	165	9,64	5,0%
Per adulti (permanente)	2.180	55,75	11,0%	2.179	48,67	10,1%	1.870	32,29	16,9%
di cui:									
per l'aggiornamento culturale	20	0,96	0,2%	20	0,88	0,2%	12	0,52	0,3%
per l'aggiornamento professionale	1.537	42,13	8,3%	1.536	36,90	7,7%	1.390	23,82	12,4%
altri progetti di formazione per adulti	623	12,65	2,5%	623	10,89	2,3%	468	7,95	4,2%
Incentivi alle persone per la formazione	1.472	19,95	3,9%	1.432	18,84	3,9%	1.141	16,13	8,4%
Altri progetti rivolti alle persone (2)	3	3,13	0,6%	2	2,19	0,5%	2	2,19	1,1%
<b>Sistema di governo</b>	<b>774</b>	<b>10,72</b>	<b>2,1%</b>	<b>774</b>	<b>9,27</b>	<b>1,9%</b>	<b>653</b>	<b>4,58</b>	<b>2,4%</b>
Orientamento e formazione del personale	705	3,47	0,7%	705	2,03	0,4%	600	1,69	0,9%
Sperimentazione di prototipi e modelli	12	2,46	0,5%	12	2,46	0,5%	7	0,73	0,4%
Informazione e pubblicità	54	3,33	0,7%	54	3,33	0,7%	45	2,15	1,1%
Altro	3	1,45	0,3%	3	1,45	0,3%	1	0,01	0,0%
<b>Totale</b>	<b>7.599</b>	<b>508,54</b>	<b>100,0%</b>	<b>7.428</b>	<b>480,69</b>	<b>100,0%</b>	<b>4.986</b>	<b>191,44</b>	<b>100,0%</b>

	Valore assoluto	%				
Dotazione programmatica	526,78	Costo ammesso/ Dotazione programmatica	Impegni/ Dotazione programmatica	Pagamenti/ Dotazione programmatica	Pagamenti per progetti conclusi/ Dotazione programmatica	Pagamenti per progetti con realizzazione finanziaria =>al 70% / Dotazione programmatica
Costo ammesso	508,54					
Impegni assunti al 31.12.2007	480,69					
Pagamenti totali al 31.12.2007	392,64					
Pagamenti per progetti conclusi	191,44					
Pagamenti per progetti con realizzazione finanziaria => al 70%	330,03					

(1) Sono qui inclusi anche due progetti relativi a percorsi integrati per l'inserimento lavorativo.

(2) Sono qui inclusi anche progetti relativi a formazione nell'obbligo formativo e per la creazione di impresa, work experiences e servizi alle persone.

Fonte: Elaborazioni della DG per le Politiche dei Fondi Strutturali Comunitari su dati Monit al 31/12/2007

### 3.3.3 Risultati conseguiti

Si segnala in particolare:

- l'implementazione dei percorsi di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore, a partire dalla prima fase della programmazione (come evidenziato anche dalla prevalenza di questi interventi tra i progetti conclusi). Si tratta di percorsi di formazione di livello medio - alto, tecnica e specialistica, dove viene rafforzato il principio di partenariato tra scuole, università, strutture formative, mondo del lavoro, al fine di collegare la formazione ai fabbisogni di professionalità del territorio. Al riguardo, in linea con l'impostazione della programmazione, che concentrava gli interventi del PON Scuola sulla definizione e sperimentazione di standard per i diversi profili professionali interessati dai percorsi IFTS, la quasi totalità dei progetti è stata avviata dalle Regioni;
- una maggiore concentrazione, nella seconda fase della programmazione, sull'alta formazione, in particolare post universitaria, tramite il finanziamento di master e corsi di specializzazione, anche attraverso borse di studio ai giovani (cd incentivi alle persone per la formazione);
- al di là dei percorsi IFTS, la formazione per diplomati rappresenta una quota piuttosto contenuta delle risorse dei progetti ammessi e conclusi. Si è verificato, infatti, un riorientamento delle misure per la formazione superiore verso i progetti per laureati, con un basso grado di realizzazione di percorsi professionalizzanti per i giovani diplomati;
- l'importanza minoritaria di azioni di formazione permanente per gli adulti, che rappresentano solo il 10 per cento delle spese per progetti conclusi<sup>45</sup>. Tale politica viene rafforzata dal Quadro Strategico Nazionale 2007 – 2013.

### 3.3.4 La programmazione 2007-2013

Il Quadro Strategico Nazionale (QSN) prevede, nell'ambito della Priorità 1, *Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane*, un obiettivo specifico volto ad *aumentare la partecipazione a opportunità formative di base e avanzate lungo tutto l'arco della vita*. Il QSN sottolinea infatti come la situazione italiana relativa alla scolarizzazione e partecipazione ad attività di istruzione e formazione delle persone in età lavorativa, occupate e non, è un ambito in cui il ritardo del Paese è più generalizzato, registrandosi nuovi analfabetismi ed inadeguatezza e rapida obsolescenza delle competenze acquisite. Il QSN promuove, inoltre, l'acquisizione di un titolo secondario o di una qualifica per i giovani che hanno abbandonato il sistema di istruzione formale. In quest'ambito, il QSN sottolinea, in particolare, la necessità di: attenzione ai diversi target di utenza (per genere, livello d'istruzione, età, cittadinanza, condizione nel mercato del lavoro); organizzare reti dei soggetti che erogano le diverse offerte di servizi formativi e orientativi, con l'ottimizzazione delle strutture esistenti; implementare un sistema capillare di informazione e orientamento che possa raggiungere coloro che meno sono in grado di individuare le occasioni formative.

Nel quadro dell'aumento della partecipazione alle opportunità formative, rientra anche la costruzione di un sistema nazionale di formazione superiore per lo sviluppo di competenze tecniche di alto livello, ancorate ai fabbisogni e alle prospettive dei territori e mirate alla competitività. Al riguardo, il QSN chiede una razionalizzazione dei percorsi esistenti e la realizzazione di reti con sistemi d'impresa, poli culturali, turistici e formativi, centri di ricerca, università.

Dato che, come indicato nella nota metodologica, la quantificazione dell'ammontare di risorse dedicate dai programmi cofinanziati dell'Obiettivo Convergenza 2007 – 2013 ai vari interventi si basa sulla identificazione delle categorie di spesa pertinenti, così come individuate dai Regolamenti comunitari, non è possibile quantificare le risorse programmate per gli interventi in esame nel periodo 2007 - 2013, non essendo stata definita una categoria specifica al riguardo. Infatti, le spese

---

<sup>45</sup> Si ricorda, tuttavia, che interventi di formazione per adulti sono stati attuati anche nel quadro delle politiche rivolte ad altri settori del QCS.

per le tipologie di formazione qui esaminate vengono considerate dall'Unione Europea congiuntamente agli interventi per l'istruzione <sup>46</sup>: si rinvia, pertanto, all'approfondimento relativo al settore Istruzione.

## Tabella 2 Programmi delle Regioni Convergenza

### Risorse destinate alla Formazione superiore e permanente, nelle programmazioni 2000-2006 e 2007-2013

(milioni di euro)

Programmazione 2000-2006		Programmi	Programmazione 2007-2013	
Risorse Programmate	Quota sul PO (FESR-FSE)		Risorse Programmate (1)	Quota sui PO (FESR-FSE)
45,88	3,5%	Basilicata	n.d.	n.d.
48,65	1,6%	Calabria	n.d.	n.d.
131,53	2,0%	Campania	n.d.	n.d.
127,90	3,0%	Puglia	n.d.	n.d.
85,61	1,3%	Sicilia	n.d.	n.d.
25,03	3,0%	Istruzione	n.d.	n.d.
<b>464,60</b>		<b>Totale</b>	<b>n.d.</b>	

(1) Non è possibile riportare i dati relativi alla programmazione 2007 - 2013 in quanto non sono previste categorie di spesa specifiche per la promozione della formazione superiore e permanente

Fonte: Elaborazioni della DG per le Politiche dei Fondi Strutturali Comunitari su dati dei Complementi di Programmazione 2000-2006 e dei Programmi Operativi 2007-2013

## 3.4 Inclusione sociale

### 3.4.1 Obiettivi e regole

Il Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) non ha previsto un settore di intervento appositamente dedicato all'inclusione sociale, ma ha individuato azioni volte a favorire processi di inclusione nel quadro di varie politiche, avendo assunto un esplicito obiettivo di riduzione del disagio sociale.

Si tratta in particolare degli interventi:

1. per il miglioramento dei servizi alla popolazione, nell'ambito delle politiche di sviluppo delle città (Asse V, Settore Servizi alla popolazione) e delle zone rurali (Asse IV, misure FEOGA per i servizi alla popolazione rurale);
2. finalizzati all'inserimento nel mercato del lavoro di gruppi sociali in condizione di svantaggio (Policy field B dell'Asse III);
3. volti a favorire la partecipazione della popolazione femminile al mercato del lavoro (Policy field E dell'Asse III)<sup>47</sup>, nel quadro delle politiche per le risorse umane.

<sup>46</sup> Le categorie in questione fanno riferimento a: l'elaborazione, introduzione e attuazione di riforme dei sistemi di istruzione e di formazione e le misure per aumentare la partecipazione all'istruzione e alla formazione permanente, anche attraverso provvedimenti intesi a ridurre l'abbandono scolastico, nonché le infrastrutture per l'istruzione.

<sup>47</sup> Tali azioni sono state inserite nella presente indagine in quanto aventi finalità inclusiva, pur se non si rivolgono solo alle donne in situazioni di disagio sociale. Ciò anche perché sono qui compresi gli interventi

Per tali interventi il QCS ha sottolineato l'importanza:

- del principio di integrazione degli interventi e di collegamento tra le azioni volte al miglioramento del capitale sociale nelle città e le iniziative per l'accesso e la partecipazione al mercato del lavoro delle donne e dei gruppi svantaggiati;
- del rafforzamento delle competenze e capacità delle strutture amministrative coinvolte, nonché del miglioramento del coordinamento istituzionale.

### 3.4.2 Gli interventi finanziati nel 2000-2006

L'ammontare di risorse programmate sul tema dell'inclusione sociale è pari a 984 milioni di euro, il 2,1 per cento del QCS. Esaminando le risorse programmate dalle Regioni <sup>48</sup> per i tre ambiti di intervento qui esaminati e sopra descritti (Tabella 1), a fronte di questo valore medio, la situazione delle singole Regioni appare lievemente differenziata: dal 4 per cento circa della Regione Basilicata, che presenta una concentrazione piuttosto significativa negli interventi per la partecipazione femminile al mercato del lavoro, al 2,2 della Campania, dove sono stati privilegiati i servizi alla popolazione, al 2,1 per cento del Molise<sup>49</sup>.

**Tabella 1: Risorse dedicate all'inclusione sociale nel 2000-2006**

(milioni di euro)

Programmi	Risorse programmate totali				% sul programma operativo / QCS			
	partecipazione al mercato del lavoro			Totale	partecipazione al mercato del lavoro			Totale
	Servizi alla persona	gruppi svantaggiati	pop. femminile		Servizi alla persona	gruppi svantaggiati	pop. femminile	
Basilicata	9,6	19,2	44,2	<b>73,0</b>	0,6%	1,1%	2,6%	<b>4,3%</b>
Calabria	47,9	29,2	23,8	<b>100,9</b>	1,2%	0,7%	0,6%	<b>2,5%</b>
Campania	68,0	43,8	62,5	<b>174,3</b>	0,9%	0,6%	0,8%	<b>2,2%</b>
Puglia	26,6	66,7	61,9	<b>155,3</b>	0,5%	1,3%	1,2%	<b>3,0%</b>
Sicilia	155,0	77,9	88,4	<b>321,2</b>	1,8%	0,9%	1,0%	<b>3,8%</b>
Molise		3,5	6,4	<b>9,9</b>		0,7%	1,4%	<b>2,1%</b>
Sardegna	66,1	41,9	41,2	<b>149,2</b>	1,6%	1,0%	1,0%	<b>3,5%</b>
<b>Totale QCS</b>	<b>373,2</b>	<b>282,2</b>	<b>328,4</b>	<b>983,8</b>	<b>0,8%</b>	<b>0,6%</b>	<b>0,7%</b>	<b>2,1%</b>

Fonte: Elaborazioni della DG per le Politiche dei Fondi Strutturali Comunitari su dati Monit al 31/12/2007

Complessivamente, sono stati ammessi a finanziamento 7.169 progetti per un totale di 1.218,13 milioni di euro.

Passando ad esaminare quali specifiche tipologie di intervento siano state realizzate dalle Regioni, ovvero quali azioni siano state implementate (cfr. tabella 2), emerge:

---

per i servizi di cura, che, nella programmazione 2007 – 2013, costituiscono un importante obiettivo delle politiche di inclusione sociale (cfr oltre).

<sup>48</sup> Non sono qui comprese le azioni di sistema in materia realizzate dal Ministero del Lavoro. Si segnala, inoltre, che anche ulteriori Programmi Nazionali prevedono interventi a fini inclusivi: al riguardo, si rinvia ai pertinenti settori.

<sup>49</sup> Come precisato nella nota metodologica, nelle misure FEOGA per i servizi alla popolazione rurale sono compresi anche interventi per il turismo e l'economia rurali, che vengono esaminati nel quadro degli interventi per il miglioramento dei sistemi agricoli e lo sviluppo rurale. Di conseguenza la dotazione di tali misure è considerata pro quota nell'ambito dei due settori, sulla base della ripartizione dei progetti ammessi, in quanto le risorse programmate non sono scomponibili per le diverse tipologie di intervento.

- la maggiore concentrazione delle risorse su progetti di riqualificazione delle città e delle strutture per l'offerta di servizi alla popolazione urbana, compresi asili e altri servizi di cura (il 35 per cento del costo ammesso a finanziamento del settore, pari a 423,5 milioni di euro circa)<sup>50</sup>;
- una forte concentrazione, in termini di numerosità di progetti, negli interventi per l'occupazione, nelle attività formative e negli interventi per la creazione di impresa, che, nell'insieme, raggiungono il 70 per cento dei progetti ammessi. Tra gli interventi per le attività formative, prevalgono le azioni rivolte a gruppi svantaggiati, in particolare, la formazione per diplomati, soprattutto in Sicilia. Anche gli interventi per l'occupazione sono in buona parte dedicati a gruppi svantaggiati, in particolare attraverso percorsi integrati per l'inserimento lavorativo, realizzati in tutte le Regioni, pur se principalmente in Puglia e Campania. La quota più ampia dei progetti avviati dalle Regioni Basilicata e Molise in questi campi riguarda, invece, la promozione della partecipazione femminile al mercato del lavoro, rispettivamente con una maggiore concentrazione sulla formazione per diplomati in Basilicata e sulla formazione permanente in Molise. Le Regioni Sardegna e Puglia hanno inoltre avviato numerosi incentivi e percorsi integrati per l'imprenditorialità femminile; la prima ha anche finanziato numerosi interventi di formazione degli occupati nel settore socio-sanitario;
- la presenza di vari progetti di orientamento, in gran parte rivolti alla popolazione femminile in Sicilia;
- una significativa presenza di aiuti alle imprese, in particolare aiuti alle imprese sociali nel quadro della promozione dei servizi alla persona in Calabria, e aiuti all'occupazione delle donne, in particolare in Sardegna;
- diversi progetti relativi a servizi alle persone, principalmente per la promozione della partecipazione femminile al mercato del lavoro in Campania;
- un significativo investimento per il miglioramento del sistema di gestione delle politiche di inclusione, in particolare tramite progetti di creazione di reti e partenariati nel quadro dell'attuazione dei Piani sociali di zona in Campania (cfr oltre), nonché per la sensibilizzazione e la comunicazione.

I dati relativi allo stato di avanzamento dei progetti segnalano l'esigenza di assicurare che l'attuazione dei singoli progetti, peraltro di dimensione media relativamente limitata, corrisponda, nella concreta tempistica di realizzazione, al livello di impegni già assunti, ad oggi tale da far ritenere conseguibile l'integrale assorbimento delle risorse dedicate al settore.

---

<sup>50</sup> Ai progetti qui riportati si aggiungono ulteriori progetti di riqualificazione di strutture per servizi alla popolazione nelle città, inseriti nelle misure dei POR rientranti nel Settore Città dell'Asse V del QCS e sono, pertanto, inclusi nell'approfondimento relativo a tale settore.

**Tabella 2: Progetti ammessi a cofinanziamento e conclusi**

(milioni di euro)

Tipologia di progetto	Progetti ammessi			Progetti ammessi con impegni >0			Progetti conclusi		
	N	Costo ammesso		N	Impegni		N	Pagamenti	
		Val. Ass.	% su tot		Val. Ass.	% su tot		Val. Ass.	% su tot
<b>Riqualificazione delle strutture e servizi</b>	<b>728</b>	<b>423,47</b>	<b>34,8%</b>	<b>699</b>	<b>357,19</b>	<b>33,4%</b>	<b>380</b>	<b>134,43</b>	<b>31,7%</b>
nelle città	465	386,81	31,8%	443	322,88	30,2%	268	116,18	27,4%
di cui:									
Strutture per servizi sociali	241	41,73	3,4%	235	33,65	3,1%	170	20,50	4,8%
Riqualificazione urbana	224	345,08	28,3%	208	289,23	27,0%	98	95,68	22,5%
nelle aree rurali	263	36,66	3,0%	256	34,31	3,2%	112	18,25	4,3%
di cui:									
Ristrutturazione di immobili per attività sociali	95	8,59	0,7%	90	8,08	0,8%	20	1,06	0,2%
Strutture per attività didattiche e culturali	144	24,84	2,0%	142	23,12	2,2%	86	16,50	3,9%
Servizi di trasporto persone	24	3,23	0,3%	24	3,11	0,3%	6	0,69	0,2%
<b>Orientamento</b>	<b>157</b>	<b>68,20</b>	<b>5,6%</b>	<b>156</b>	<b>67,94</b>	<b>6,3%</b>	<b>42</b>	<b>10,73</b>	<b>2,5%</b>
<b>Formazione</b>	<b>1.046</b>	<b>229,28</b>	<b>18,8%</b>	<b>1.039</b>	<b>227,62</b>	<b>21,3%</b>	<b>490</b>	<b>80,14</b>	<b>18,9%</b>
di cui:									
Obbligo formativo	8	1,01	0,1%	8	0,95	0,1%	7	0,89	0,2%
Obbligo scolastico	13	2,96	0,2%	12	2,95	0,3%	11	2,40	0,6%
Post obbligo	681	128,28	10,5%	680	127,45	11,9%	341	66,75	15,7%
Post universitaria	19	0,50	0,0%	19	0,50	0,0%	3	0,01	0,0%
Per occupati	187	88,79	7,3%	187	88,79	8,3%	21	5,06	1,2%
Per adulti (permanente)	138	7,75	0,6%	133	6,99	0,7%	107	5,03	1,2%
<b>Servizi alle persone</b>	<b>144</b>	<b>40,11</b>	<b>3,3%</b>	<b>130</b>	<b>29,25</b>	<b>2,7%</b>	<b>20</b>	<b>4,35</b>	<b>1,0%</b>
<b>Interventi per il reinserimento lavorativo</b>	<b>2.320</b>	<b>190,73</b>	<b>15,7%</b>	<b>2.266</b>	<b>177,32</b>	<b>16,6%</b>	<b>1.128</b>	<b>81,24</b>	<b>19,1%</b>
<b>Promozione dell'imprenditorialità e del lavoro autonomo</b>	<b>1.613</b>	<b>108,58</b>	<b>8,9%</b>	<b>1.511</b>	<b>61,90</b>	<b>5,8%</b>	<b>657</b>	<b>30,54</b>	<b>7,2%</b>
<b>Aiuti alle imprese</b>	<b>321</b>	<b>59,58</b>	<b>4,9%</b>	<b>317</b>	<b>55,57</b>	<b>5,2%</b>	<b>231</b>	<b>41,61</b>	<b>9,8%</b>
di cui:									
per le imprese sociali	142	43,93	3,6%	138	39,39	3,7%	113	33,15	7,8%
per l'occupazione	161	13,09	1,1%	161	13,63	1,3%	117	8,44	2,0%
per l'innovazione	18	2,55	0,2%	18	2,55	0,2%	1	0,02	0,0%
<b>Servizi alle imprese</b>	<b>18</b>	<b>0,27</b>	<b>0,0%</b>	<b>18</b>	<b>0,27</b>	<b>0,0%</b>	<b>10</b>	<b>0,09</b>	<b>0,0%</b>
<b>Miglioramento del sistema e informazione al pubblicità</b>	<b>822</b>	<b>97,91</b>	<b>8,0%</b>	<b>815</b>	<b>93,60</b>	<b>8,7%</b>	<b>515</b>	<b>41,38</b>	<b>9,7%</b>
di cui:									
Orientamento, consulenza, formazione di formatori	75	6,20	0,5%	72	5,54	0,5%	30	2,63	0,6%
Adeguamento e innovazione degli assetti organizzativi	50	4,08	0,3%	50	4,06	0,4%	28	2,12	0,5%
Creazione e sviluppo di reti/parteneriati	546	54,94	4,5%	545	51,75	4,8%	377	27,84	6,6%
Monitoraggio e valutazione	29	0,82	0,1%	27	0,56	0,1%	23	0,24	0,1%
Studi	9	2,40	0,2%	9	2,40	0,2%	6	0,29	0,1%
Informazione e pubblicità	113	29,47	2,4%	112	29,29	2,7%	51	8,26	1,9%
<b>Totale</b>	<b>7.169</b>	<b>1.218,13</b>	<b>100,0%</b>	<b>6.951</b>	<b>1.070,68</b>	<b>100,0%</b>	<b>3.473</b>	<b>424,51</b>	<b>100,0%</b>

	Valore assoluto	%				
<b>Dotazione programmatica</b>	983,81					
<b>Costo ammesso</b>	1.218,13					
<b>Impegni assunti al 31.12.2007</b>	1.070,68					
<b>Pagamenti totali al 31.12.2007</b>	798,50					
<b>Pagamenti per progetti conclusi</b>	424,51					
<b>Pagamenti per progetti con realizzazione finanziaria =&gt; al 70%</b>	661,07	<b>123,8%</b>	<b>108,8%</b>	<b>81,2%</b>	<b>43,1%</b>	<b>67,2%</b>

Fonte: Elaborazioni della DG per le Politiche dei Fondi Strutturali Comunitari su dati Monit al 31/12/2007

Nell'ambito degli interventi per l'inclusione, sono state osservate diverse sperimentazioni di interventi per la conciliazione tra vita familiare e professionale, in particolare di servizi di cura, che hanno prodotto significativi risultati, pur con alcune difficoltà<sup>51</sup>. Si tratta di<sup>52</sup>:

- voucher di conciliazione. La Regione Basilicata, ad esempio, ha concesso a 365 donne dei voucher per beneficiare di servizi di cura a sostegno della loro partecipazione ad attività di formazione. A seguito di una specifica indagine, la Regione Siciliana ha avviato il progetto "A.L.F.A. – Armonizzare Lavoro e Famiglia", che prevede la concessione di voucher;
- strutture per l'infanzia ed i minori, quali asili nido, ludoteche, centri. Ad esempio, la Regione Puglia ha costruito una ludoteca nella zona industriale di Ruvo (Bari), per i figli dei lavoratori impiegati nelle imprese ivi localizzate e la Regione Calabria ha avviato la realizzazione di centri servizi per minori e le persone disabili;
- incentivi alle imprese. La Regione Basilicata ha avviato il progetto "Happy hour @ work", di incentivi alle imprese per un'organizzazione del lavoro *women/family friendly*;
- attività formative. La Regione Sardegna ha inserito come criterio di selezione nei bandi di formazione la disponibilità di servizi di *nursing* temporaneo e promosso l'organizzazione flessibile dei corsi; la Regione Molise ha organizzato corsi per operatori socio-assistenziali, in particolare per soggetti occupati nei servizi di base agli anziani.

La Regione Campania ha previsto interventi di conciliazione nell'ambito della Pianificazione sociale di zona di cui alla Legge 328/00. Si tratta di 46 progetti relativi a nidi d'infanzia, nidi di mamme, nidi di quartiere, servizi socio-educativi per l'infanzia, ludoteche, servizi di sostegno alla genitorialità, servizi di prossimità familiare, servizi di assistenza domiciliare, servizi di sostegno e orientamento per donne con carichi di cura a persone disabili. Gli utenti totali censiti al mese di gennaio 2008, sono 3.534, di cui: 1.818 minori, 180 famiglie, anche monoparentali, 320 donne, 400 persone anziane e 314 persone con disabilità.

Recentemente sono stati inoltre avviati alcuni progetti volti al trasferimento di buone prassi alle Regioni del Mezzogiorno attraverso gemellaggi relativamente all'implementazione di servizi di cura, in particolare tra Basilicata e Puglia e Valle d'Aosta e Molise. E' inoltre in avvio un gemellaggio tra Piemonte e Sardegna.

### **3.4.3 Risultati conseguiti**

I risultati ottenuti segnalano che sono state avviate tipologie di intervento diversificate:

- rispetto al primo degli ambiti di intervento qui esaminati e descritti al precedente punto 3.3.1, il miglioramento dell'offerta di servizi alla popolazione, le Regioni hanno implementato vari progetti nel quadro dello sviluppo delle città, relativi alla riqualificazione di strutture, alla sperimentazione di voucher per la conciliazione tra vita familiare e professionale, alla formazione degli operatori socio-sanitari e della PA, ad aiuti alle imprese sociali.

Al riguardo, come noto, in concomitanza con l'avvio del QCS è stata adottata la Legge 328/2000 sulla riorganizzazione dei servizi sociali. A seguito delle modifiche del Titolo V della Costituzione, l'attuazione della Legge 328/2000 è stata interamente affidata alle Regioni e ai Comuni, tramite la definizione di Linee Guida Regionali e Piani di Zona Sociali. La realizzazione degli interventi del QCS si è quindi sviluppata in un periodo caratterizzato da modifiche normative di rilievo che hanno influenzato molto l'assetto delle politiche sociali, comportando difficoltà non solo nelle Regioni Obiettivo 1. Come noto, la Legge 328/2000 è basata sull'integrazione delle politiche sociali. Tuttavia, come anche evidenziato dall'aggiornamento della valutazione Intermedia del QCS Ob. 1

---

<sup>51</sup> Si è registrata, in alcuni casi, una domanda ridotta e la conseguente necessità di rafforzare l'efficacia della comunicazione sulle opportunità offerte, nonché complessità burocratiche.

<sup>52</sup> Ricognizione a cura del Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità.



del 2006, solo alcune Regioni hanno attuato gli interventi del QCS in modo integrato e in pieno raccordo con le iniziative promosse a livello nazionale. Si segnala l'esperienza positiva della Campania, dove gli interventi sono stati programmati sugli ambiti per i quali è stato approvato un Piano di Zona Sociale e in base alla coerenza con le priorità ivi indicate.

Hanno contribuito al rallentamento dell'attuazione anche le lentezze e difficoltà legate a carenze gestionali e organizzative, la perdurante necessità di investimento nelle competenze per la gestione di progetti complessi; l'incertezza del quadro normativo per le imprese sociali nei primi anni della programmazione.

Rispetto all'offerta di servizi per la popolazione rurale, si registrano minori livelli di attuazione;

- con riguardo, invece, agli interventi per l'inserimento lavorativo dei gruppi svantaggiati, emerge la realizzazione di percorsi integrati per l'inserimento lavorativo, mentre, rispetto alla partecipazione femminile al mercato del lavoro, si registrano progetti di orientamento, aiuti all'occupazione, servizi alle imprese e interventi per l'imprenditorialità femminile, con la sperimentazione di azioni per la conciliazione tra vita familiare e professionale;

- sono state individuate autorità specifiche e organizzati sistemi di governance per l'integrazione della dimensione di genere nell'attuazione degli interventi cofinanziati. Specifiche modalità di integrazione del principio di pari opportunità di genere nella progettazione integrata sono state implementate in particolare in Sardegna ma anche, ad esempio, per il PIT per le isole minori in Sicilia;

- varie Regioni hanno implementato le procedure relative alla concessione dei piccoli sussidi, per il miglioramento della qualità dei servizi offerti dai soggetti operanti nel settore sociale e per sostenere percorsi per l'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati ed aiuti alla creazione d'impresa.

Tra i progetti conclusi, prevalgono gli interventi di riqualificazione urbana, le attività formative, principalmente per diplomati, ed i percorsi integrati per l'inserimento lavorativo.

#### **3.4.4 La programmazione 2007-2013**

A differenza del QCS, il Quadro Strategico Nazionale 2007-2013, dedica una specifica Priorità alla promozione dell'inclusione sociale e di servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale, con l'obiettivo di *“Migliorare la qualità e l'equità della partecipazione sociale e lavorativa, attraverso maggiore integrazione e accessibilità dei servizi di protezione sociale, di cura e conciliazione e dei sistemi di formazione, apprendimento e lavoro, con particolare attenzione alle pari opportunità e alle azioni di antidiscriminazione”* (obiettivo specifico 4.1.1).

A tal fine, il QSN promuove una strategia incentrata su progetti integrati che abbiano al centro il cittadino beneficiario di pacchetti di servizi (sociali, sociosanitari, socioeducativi, socioassistenziali, di inserimento lavorativo e di contrasto ai fenomeni di violenza, ecc.). Sono individuati come destinatari primari delle azioni le donne, i bambini e i giovani, gli immigrati, nonché le persone diversamente abili, le persone non autosufficienti e le persone in condizioni di povertà. Le aree prioritarie di intervento sono le aree di degrado nelle città di maggiori dimensioni, le aree interne, rurali e le realtà comunali scarsamente abitate, nonché le aree montane. L'attenzione ai servizi di inclusione sociale è presente anche nelle politiche per lo sviluppo delle città, ai fini della costruzione dell'*urban welfare*.

Fra le condizioni individuate dal QSN come necessarie per l'efficacia degli interventi, particolare importanza riveste la necessità di assicurare sia la chiara integrazione degli interventi promossi con la politica aggiuntiva con quelli rimessi alla politica ordinaria, sia il rafforzamento della capacità della Pubblica Amministrazione, sia, infine, il rafforzamento del partenariato, soprattutto a livello locale.

Agli interventi sopra descritti si aggiungono le azioni per la promozione della partecipazione femminile, dei gruppi svantaggiati e dei migranti al mercato del lavoro che sono invece inclusi nella

Priorità 7, dedicata alla competitività dei sistemi produttivi ed all'occupazione, nell'ambito delle azioni mirate per l'inserimento lavorativo di specifici gruppi target. In continuità con la programmazione 2000 – 2006, il QSN sottolinea l'importanza della promozione della conciliazione tra vita familiare e professionale anche nel quadro delle politiche per l'occupazione femminile, nonché delle politiche per la formazione (nel quadro della Priorità 1), in particolare per l'accesso delle lavoratrici alla formazione, anche quale elemento per favorirne la carriera.

Il Quadro ha incluso l'“Aumento dei servizi per l'infanzia e di cura per gli anziani per favorire la partecipazione femminile al mercato del lavoro” tra i quattro temi per i quali sono stati fissati obiettivi minimi di servizi essenziali. Gli indicatori e i *target* individuati includono tipologie di servizi che, alleggerendo i carichi familiari prevalentemente ancora di responsabilità delle donne, contribuiscono a elevare il tasso di occupazione femminile. In particolare, sono stati individuati i seguenti indicatori e target:

- aumento della percentuale di Comuni con servizi per l'infanzia dall'attuale 21 per cento al 35 per cento;
- aumento della percentuale di bambini che usufruiscono di servizi di cura per l'infanzia dall'attuale 4 per cento al 12 per cento;
- incremento della percentuale di anziani beneficiari di assistenza domiciliare integrata (ADI) dall'attuale 1,6 per cento al 3,5 per cento.

Le risorse premiali attribuite a questo obiettivo sono pari a 750 milioni di euro.

Nel complesso, l'ammontare di risorse dedicate dai programmi delle Regioni dell'Obiettivo Convergenza 2007 – 2013 ad interventi di inclusione sociale è pari a 2.159 milioni di euro, il 7,7 per cento del valore dei corrispondenti programmi, con un forte aumento rispetto alla programmazione 2000- 2006, dove, considerando, per analogia, esclusivamente le risorse FESR e FSE dei soli Programmi delle attuali Regioni Convergenza, le risorse dedicate all'inclusione erano il 3,5 per cento (cfr. tabella 4)<sup>53</sup>.

Tra le Regioni, sono Puglia e Basilicata quelle che investono maggiormente nel settore, con quote pari a circa l'11 per cento dei rispettivi programmi. Esaminando le risorse programmate dalle Regioni, la quota di infrastrutture per l'infanzia appare sostanzialmente omogenea (attorno allo 0,8 per cento dei rispettivi programmi, per un totale di 200 milioni di euro). Risulta più diversificato è l'impegno in favore della sanità (cui le Regioni dell'Obiettivo Convergenza hanno dedicato in totale 425 milioni di euro circa), particolarmente significativo in Puglia (3,5 per cento delle risorse totali della Regione). Alle altre infrastrutture sociali sono stati dedicati circa 600 milioni di euro. Si registra, inoltre, un aumento delle risorse dedicate ad interventi per l'inserimento lavorativo di migranti e gruppi svantaggiati, cui le Regioni hanno dedicato circa 700 milioni di euro, con una significativa concentrazione in Basilicata (poco più del 5 per cento delle risorse totali di questa Regione), mentre le risorse per la partecipazione della popolazione femminile al mercato del lavoro rappresentano lo 0,8 per cento delle risorse dei programmi in esame<sup>54</sup>.

---

<sup>53</sup> Le cifre qui indicate relative alla programmazione 2007 – 2013 corrispondono alle risorse dei programmi regionali dedicate ai seguenti interventi: infrastrutture per la sanità; infrastrutture per l'infanzia; altre infrastrutture sociali.; percorsi di integrazione e reinserimento nel mondo del lavoro dei soggetti svantaggiati e lotta alla discriminazione; azioni specifiche per aumentare la partecipazione dei migranti al mondo del lavoro; misure per migliorare l'accesso all'occupazione ed aumentare la partecipazione sostenibile delle donne all'occupazione.

<sup>54</sup> Come già nel periodo 2000-2006, agli obiettivi di inclusione sociale fissati dal Quadro concorrono, oltre ai POR alcuni interventi di Programmi Nazionali ed il POIN Attrattori culturali e turismo. In particolare, il PON Sicurezza dedica l'11 per cento circa delle relative risorse complessive ad interventi infrastrutturali ed immateriali con finalità inclusive e per la partecipazione al mercato del lavoro di migranti e gruppi svantaggiati (129 milioni di euro). Il POIN Attrattori culturali e turismo prevede interventi in infrastrutture

**Tabella 4 Programmi delle Regioni Convergenza****Risorse destinate all'Inclusione nelle programmazioni 2000-2006 e 2007-2013***(milioni di euro)*

Programmazione 2000-2006		Programmi	Programmazione 2007-2013	
Risorse Programmate	Quota sul PO (FESR-FSE)		Risorse Programmate	Quota sui PO (FESR-FSE)
67,35	5,1%	Basilicata	121,32	11,3%
100,89	3,2%	Calabria	302,45	7,8%
143,47	2,2%	Campania	505,00	6,3%
155,31	3,6%	Puglia	725,94	11,1%
317,60	4,7%	Sicilia	504,25	5,8%
<b>784,62</b>		<b>Totale</b>	<b>2.158,96</b>	

Fonte: Elaborazioni della DG per le Politiche dei Fondi Strutturali Comunitari su dati dei Complementi di Programmazione 2000-2006 e dei Programmi Operativi 2007-2013

### 3.5 *Altri interventi per le risorse umane*

Oltre agli interventi descritti con riferimento ai singoli settori, le Regioni Basilicata, Calabria e Molise hanno previsto ulteriori interventi per il miglioramento delle risorse umane nel quadro della promozione delle altre politiche dei relativi Programmi (non riconducibili ad un singolo settore), cui sono stati dedicati complessivamente poco più di 105 milioni di Euro. In questo ambito, sono stati avviati 461 progetti per un valore di 69,4 milioni di Euro. Di questi, 321 sono conclusi, per una spesa di 47,7 milioni di Euro.

Si tratta principalmente di aiuti alla creazione di impresa o all'occupazione (per un valore di 40,4 milioni di Euro circa). Sono state realizzate, inoltre, attività formative, in particolare per diplomati (10,5 milioni di Euro circa), ma anche per occupati, ed azioni finalizzate alla PA (poco meno di 13 milioni di Euro). Ulteriori attività riguardano l'orientamento, la sensibilizzazione e la pubblicità.

### 3.6 *Ricerca*

#### 3.6.1 *Obiettivi e regole*

Il Quadro comunitario di Sostegno (QCS) 2000-2006 ha individuato nel rafforzamento della ricerca, dell'innovazione e dell'alta formazione uno dei temi strategici per la politica per lo sviluppo cofinanziata dai fondi comunitari.

Alla data di avvio della programmazione tutti gli indicatori e le analisi disponibili convergevano nel segnalare una situazione di peculiare ritardo nell'area dell'Obiettivo 1 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. Molto rilevante risultava anche la sotto-utilizzazione del capitale umano, sia per la generale debolezza qualitativa della domanda espressa dalle imprese, sia anche a causa degli scarsi collegamenti delle Università con il mondo produttivo.

Gli interventi sono stati primariamente orientati a promuovere, stimolare e soddisfare la domanda di

---

sociali e volti a favorire l'occupazione (39 milioni di euro). Il PON Governance FSE prevede azioni di sistema per il miglioramento dell'efficacia delle azioni volte a favorire la partecipazione al mercato del lavoro (43 milioni di euro).

innovazione delle imprese, nonché a rafforzare la dotazione e la qualità delle risorse umane e a diffondere e valorizzare le conoscenze.

Nello specifico, la strategia ha individuato i seguenti obiettivi:

- rafforzare il sistema della ricerca scientifico-tecnologica del Mezzogiorno, migliorando i collegamenti tra i sottosistemi scientifici e il sistema imprenditoriale, anche con la finalità di promuovere il trasferimento tecnologico, l'attrazione 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 e organizzativa delle imprese meridionali;
- inserire la comunità scientifica meridionale in reti di cooperazione internazionale.
- promuovere la ricerca e l'innovazione in settori strategici del Mezzogiorno (beni culturali, ambientali, agro-industria, trasporti);
- promuovere e soddisfare la domanda di innovazione dei soggetti collettivi.

In coerenza con questi obiettivi, sono state individuate cinque linee di intervento:

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

Nella sua originaria impostazione il QCS ha attribuito le prime tre linee alla responsabilità diretta e attuativa all'Amministrazione Centrale, mentre la quarta e la quinta linea identificavano interventi a prioritaria competenza regionale. A seguito della riforma del Titolo V della Costituzione è stata riconosciuta la facoltà delle Regioni di intervenire direttamente nel sostegno della ricerca industriale in specifici settori produttivi, filiere tecnologiche e aree disciplinari, individuando, all'interno di appositi accordi bilaterali, da condursi in base al principio di lealtà, richiamato dalla giurisprudenza costituzionale, le modalità più idonee per assicurare complementarità, evitare sovrapposizioni, garantire un elevato standard qualitativo delle iniziative oggetto dei regimi di aiuto co-finanziati.

Allo scopo di orientare efficacemente l'attuazione, sono stati definiti dei criteri di selezione atti ad assicurare:

- la coerenza degli interventi con gli orientamenti comunitari e nazionali;
- la rispondenza dei progetti ai fabbisogni e alle potenzialità dei territori;
- la diffusione dell'innovazione;
- un'adeguata massa critica e un alto livello scientifico;
- il miglioramento delle competenze e delle professionalità all'interno delle imprese e la loro capacità di dialogo con il sistema scientifico e tecnologico.

In considerazione della necessità di assicurare un approccio strategico programmatico a livello territoriale è stata richiesta alle singole Regioni la definizione di una strategia di sviluppo dell'innovazione, basata sull'analisi dei fabbisogni e delle potenzialità del territorio, da concertare con il MUR.

### 3.6.2 Gli interventi finanziati nel 2000-2006

Le risorse programmate per la ricerca ammontano attualmente a 2.995,2 milioni di euro, pari al 6,5 per cento del QCS, con un lieve incremento rispetto al dato di inizio programmazione (2.377 milioni di euro, pari al 5,8 per cento del QCS). I progetti ammessi a finanziamento sono 4.579, per un costo totale di 3.513 milioni di euro. In generale, con riferimento alle principali tipologie finanziate, più della metà delle risorse si concentra sugli aiuti alle imprese per progetti di R&S di interesse industriale anche in collaborazione con altri soggetti (53,3 per cento) e, in particolare, sui progetti proposti dalle imprese con strategia *bottom-up* (41 per cento); la formazione per la ricerca è la seconda voce più rilevante in termini di risorse assorbendo il 27,4 per cento del totale. I progetti più numerosi riguardano sia la formazione per la ricerca (2.091 progetti) che gli aiuti alle imprese (2.168 progetti).

Tabella 1: Progetti ammessi a cofinanziamento e conclusi

(milioni di euro)

Tipologia di progetto	Progetti ammessi			Progetti ammessi con impegni >0			Progetti conclusi		
	N	Costo ammesso		N	Impegni		N	Pagamenti	
		Val. Ass.	% su tot		Val. Ass.	% su tot		Val. Ass.	% su tot
<b>Rafforzamento delle strutture di ricerca, di cui</b>	218	356,49	10,1%	218	355,24	10,2%	121	139,70	10,6%
<i>Potenziamento infrastrutture e attrezzature di università e centri di ricerca</i>	166	301,61	8,6%	166	300,35	8,6%	94	113,73	8,6%
<i>Tecnologie per la formazione e l'e-learning</i>	52	54,88	1,6%	52	54,88	1,6%	27	25,97	2,0%
<b>Trasferimento tecnologico e cooperazione pubblico-privato, di cui</b>	102	322,75	9,2%	65	319,70	9,2%	18	198,15	15,0%
<i>Centri Regionali di Competenza tecnologica</i>	21	322,75	7,5%	16	319,70	8,0%	8	198,15	14,0%
<i>Altri progetti di trasferimento tecnologico</i>	81	263,50	1,7%	49	280,21	1,1%	10	184,66	1,0%
<b>Aiuti alle imprese per progetti di R&amp;S di interesse industriale, anche in collaborazione con altri soggetti, di cui</b>	2.168	1.872,84	53,3%	2.124	1.856,51	53,2%	936	630,12	47,7%
<i>Progetti di ricerca nei settori strategici per il Mezzogiorno definiti a livello centrale</i>	80	1.439,95	12,3%	80	1.423,62	12,4%	12	590,24	3,0%
<i>Altri progetti proposti dalle imprese (bottom-up)</i>	2.088	432,89	41,0%	2.044	432,89	40,8%	924	39,88	44,6%
<b>Formazione per la ricerca</b>	2.091	961,01	27,4%	2.090	960,97	27,5%	710	354,03	26,8%
<b>Totale</b>	<b>4.579</b>	<b>3.513,09</b>	<b>100,0%</b>	<b>4.497</b>	<b>3.492,41</b>	<b>100,0%</b>	<b>1.785</b>	<b>1.322,01</b>	<b>100,0%</b>

	Valore assoluto	%				
Dotazione programmatica	2.995,20	Costo ammesso/ Dotazione programmatica	Impegni/ Dotazione programmatica	Pagamenti/ Dotazione programmatica	Pagamenti per progetti conclusi/ Dotazione programmatica	Pagamenti per progetti con realizzazione finanziaria => al 70% / Dotazione
Costo ammesso	3.513,09					
Impegni assunti al 31.12.2007	3.492,41					
Pagamenti totali al 31.12.2007	2.254,97					
Pagamenti per progetti conclusi	1.322,01					
<b>Pagamenti per progetti con realizzazione finanziaria =&gt; al 70%</b>	<b>1.754,10</b>	<b>117,3%</b>	<b>116,6%</b>	<b>75,3%</b>	<b>44,1%</b>	<b>58,6%</b>

Fonte: Elaborazioni della DG per le Politiche dei Fondi Strutturali Comunitari su dati Monit al 31/12/2007

Quasi l'80 per cento delle risorse del settore è gestito dal PON, che si concentra su aiuti alle imprese per attività di R&S (56,8 per cento delle risorse totali) e su interventi di formazione per la ricerca (31,9 per cento). Sono, inoltre, di esclusiva competenza del PON le azioni per le Tecnologie per la formazione e *e-learning* e i progetti di ricerca nei settori strategici per il Mezzogiorno. I Programmi Regionali hanno concentrato il loro intervento in progetti proposti dalle imprese con strategia *bottom-up* (293 milioni di euro), voce che include anche il maggior numero di progetti ammessi e sui Centri Regionali di Competenza Tecnologica (211 milioni di euro).

Esaminando in dettaglio le singole voci si rileva che:

- in termini di numerosità di progetti, emerge una significativa concentrazione in Sicilia e Campania, dove il sistema di monitoraggio registra rispettivamente 857 e 584 progetti. Anche in termini di valore si conferma questa concentrazione nelle due Regioni, che da sole assorbono la metà delle risorse programmate;
- il potenziamento di infrastrutture e attrezzature di università e centri di ricerca, oltre che dal PON (tramite l'intera misura del Programma dedicata al rafforzamento scientifico meridionale e parte di quella dedita alla società dell'informazione) è stato perseguito anche dalla Sicilia che ha dedicato circa 100 milioni di euro per 35 progetti, fra cui il potenziamento di laboratori, la rete locale, i sistemi informativi territoriali;
- i Centri di Competenza Tecnologica sono stati finanziati oltre che dal PON che ne prevede sei, solo dalla Campania che ha individuato in essi l'asse portante della strategia regionale per lo sviluppo dell'innovazione;
- gli altri progetti di trasferimento tecnologico sono stati finanziati oltre che dal PON, che ha programmato un intervento per circa 5 milioni di euro, anche da altre quattro Regioni, Calabria, Campania, Molise e Puglia;
- alla realizzazione degli altri progetti di interesse industriale proposti dalle imprese con strategia *bottom-up* hanno concorso sia il PON che tutti i Programmi regionali, e soprattutto Sicilia, Puglia e Campania, che hanno programmato rispettivamente 84, 80 e 63 milioni di euro;
- gli interventi di formazione per la ricerca sono stati finanziati oltre che dal PON anche dalle Regioni Puglia (25 milioni di euro), Sicilia (20), Campania (19), e Basilicata (10).

Anche in questo settore si registra un livello di overbooking incoraggiante per le prospettive di completamento dell'attuazione del settore, anche considerando l'incidenza dei progetti con avanzato stato di realizzazione.

### 3.6.3 Risultati conseguiti

La tipologia di progetto che conta il maggior numero di interventi conclusi è “Aiuti alle imprese per progetti di R&S di interesse industriale”. La quasi totalità di tali interventi è costituita da progetti di ricerca direttamente proposti dalle imprese in collaborazione con altri soggetti di ricerca pubblici o privati, mentre i restanti sono progetti di R&S condotti nell'ambito di alcuni settori, proposti a livello centrale in accordo con le Regioni e considerati strategici per lo sviluppo del Mezzogiorno (agro-industria, ambiente, beni culturali, trasporti). Questi ultimi appaiono in maggiore ritardo a causa anche della maggiore complessità attuativa connessa all'interazione fra un numero elevato di soggetti.

I progetti promossi dal PON Ricerca presentano in generale un livello di avanzamento maggiore dei progetti regionali. Con riferimento ai principali risultati,<sup>55</sup> si evidenzia che:

- per quanto riguarda gli aiuti alle imprese per progetti di R&S, i progetti di ricerca industriale hanno finora portato al deposito di 119 brevetti, di cui 113 realizzati nell'ambito dei progetti di ricerca "bottom-up", mentre le imprese cofinanziate in 289 casi hanno innovato i loro prodotti e in 206 casi hanno innovato i loro processi. La ricerca industriale realizzata ha consentito alle imprese (prevalentemente di dimensione piccola e media) di sviluppare 496 nuovi prodotti, 280 nuovi processi di produzione e 141 nuovi servizi;
- in relazione al rafforzamento delle strutture di ricerca, 42 nuovi soggetti pubblici sono stati dotati di avanzate strutture di rete a larga banda; è stato consentito ad oltre 12 mila fra ricercatori e

---

<sup>55</sup> Fonte: “Risultati del PON Ricerca”, sito web del PON Ricerca, MUR, [www.ponricerca.it](http://www.ponricerca.it). I dati scaturiscono dall'attività di monitoraggio, dalle indagini del Valutatore indipendente e da alcuni studi di approfondimento avviati dall'Autorità di Gestione.

tecniche e ad oltre 300 mila studenti di disporre di *facilities* di avanguardia; sono stati sviluppati più di 270 servizi innovativi e oltre 117 software dedicati; è stata ampliata l'offerta formativa (e-learning ed e-training) ed innalzata la dotazione di sistemi per il trasferimento delle conoscenze;

- per quanto concerne il tema dell'alta formazione, circa 13.500 giovani sono stati interessati da interventi di alta formazione all'interno di nuovi cicli universitari a prevalente indirizzo scientifico-tecnologico; oltre 15.000 giovani laureati meridionali sono stati coinvolti in corsi master e dottorati programmati per rispondere a verificate esigenze del tessuto produttivo del Mezzogiorno; oltre 1300 operatori meridionali (imprenditori, manager, ricercatori) sono stati coinvolti in interventi di alta formazione continua del PON.

A livello regionale, la tipologia "Trasferimento tecnologico e cooperazione pubblico-privato" mostra il maggiore livello di avanzamento. Tra i progetti conclusi, spiccano sei Centri Regionali di Competenza della Regione Campania: "Trasporti", "AGRO" sulle Produzioni Agroalimentari, "AMRA" sull'analisi e monitoraggio del rischio ambientale, "NT" sulle Nuove tecnologie per le attività produttive, "ICT" sulle tecnologie per l'informazione e la comunicazione e "ATIBB" sulle biotecnologie industriali.

Proprio la Campania si conferma la Regione con il numero più alto di progetti conclusi (416); in questa Regione si riscontra una significativa concentrazione delle risorse ammesse, oltre che sui Centri Regionali di Competenza (211 milioni di euro), sugli aiuti alle imprese per progetti di ricerca industriale (63 milioni di euro). Puglia, Basilicata e Sardegna presentano, al contrario, i valori più bassi.

In Calabria, l'avvio dei Distretti Tecnologici rappresenta il principale programma settoriale avviato, che ha mobilitato i principali attori locali. Sono state costituite due società consortili con la partecipazione del sistema universitario regionale, di grandi imprese e di numerose imprese nel settore ICT e dei beni culturali fra le più attive sul territorio regionale. Sono, inoltre, 32 i progetti orientati al rafforzamento dei laboratori tecnologici pubblico-privati, in collaborazione fra le tre Università calabresi, CNR (ICAR, ITM) e Centro di Ricerca Agroalimentare.

#### **3.6.4 La programmazione 2007-2013**

Il Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 dedica un'unica priorità ai temi della ricerca, innovazione e società dell'informazione ("Promozione, valorizzazione e diffusione della Ricerca e dell'Innovazione per la competitività", priorità 2), considerati fattori determinanti per accrescere la competitività del sistema paese e colmare i ritardi di sviluppo. Il rilievo delle politiche per la ricerca e l'innovazione, nell'ambito della strategia di sviluppo promossa dal Quadro Strategico Nazionale, è chiaramente esemplificato dalla dimensione finanziaria attribuita alla priorità 2, che assorbe il 14 per cento delle risorse totali del QSN.

L'analisi condotta dal QSN individua tra i principali fattori di criticità da affrontare:

- la modesta dimensione della ricerca privata anche in molte grandi imprese e l'insufficiente coinvolgimento del settore finanziario privato;
- la limitata vocazione delle imprese a dialogare con il sistema dell'offerta di ricerca;
- l'inadeguato livello di formazione degli imprenditori e lo scarso coinvolgimento dei lavoratori nel processo innovativo, sia nelle imprese, sia nella Pubblica Amministrazione;
- la scarsa capacità di produrre e attrarre capitale umano qualificato e la contestuale difficoltà del sistema Paese di assorbire risorse umane che hanno sostenuto con successo un percorso di alta formazione.

Di conseguenza, la strategia del QSN individua cinque obiettivi specifici:

- qualificare in senso innovativo l'offerta di ricerca, favorendo la creazione di reti fra Università, centri di ricerca e tecnologia e il mondo della produzione sviluppando meccanismi a un tempo concorrenziali e cooperativi, in grado di assicurare fondi ai ricercatori più promettenti;
- valorizzare competenze e funzioni di mediazione per superare i limiti di tipo relazionale e organizzativo tra gli attori del sistema della ricerca e dell'innovazione;
- aumentare la propensione delle imprese a investire in ricerca e innovazione;
- valorizzare il capitale umano per favorire processi di ricerca e innovazione, promuovendo l'attrazione di investimenti e talenti e l'assorbimento di risorse umane da parte del sistema delle imprese e favorendo una migliore e più intensa interazione fra queste ultime e le Università e i centri di ricerca e tecnologia;
- valorizzare la capacità di ricerca, trasferimento e assorbimento dell'innovazione da parte delle Regioni tramite la cooperazione territoriale.

Per ciascuno di questi obiettivi, il Quadro e la successiva delibera CIPE di attuazione individuano regole e condizioni atte a massimizzare l'efficacia degli interventi, soprattutto attraverso un forte rafforzamento della capacità di selezione e valutazione dei progetti e un più forte raccordo tra l'azione promossa a livello nazionale e le politiche attuate a livello regionale.

**Tabella 2 Programmi delle Regioni Convergenza  
Risorse destinate alla Ricerca nelle programmazioni 2000-2006 e 2007-2013**

(milioni di euro)

Programmazione 2000-2006		Programmi	Programmazione 2007-2013	
Risorse Programmate	Quota sul PO (FESR-FSE)		Risorse Programmate	Quota sui PO (FESR-FSE)
19,25	1,5%	Basilicata	136,63	12,7%
45,49	1,5%	Calabria	702,97	18,2%
345,88	5,3%	Campania	1.349,50	16,9%
112,30	2,6%	Puglia	1.275,48	19,6%
154,87	2,3%	Sicilia	996,62	11,5%
2.239,51	98,8%	PON Ricerca (1)(2)	5.998,39	96,7%
<b>2.917,30</b>		<b>Totale</b>	<b>10.459,59</b>	

(1) Al netto dell'Assistenza tecnica

(2) Come noto nella programmazione 2007-2013 vi è un unico programma nazionale Ricerca e Competitività, che si pone l'obiettivo di *accrescere nelle Regioni della Convergenza la capacità di produrre ed utilizzare ricerca e innovazione di qualità per l'innescò di uno sviluppo duraturo e sostenibile*

Fonte: Elaborazioni della DG per le Politiche dei Fondi Strutturali Comunitari su dati dei Complementi di Programmazione 2000-2006 e dei Programmi Operativi 2007-2013

Dal confronto tra le risorse stanziare nei due periodi di programmazione emerge con assoluta chiarezza il significativo incremento nell'impegno dedicato alla ricerca e l'innovazione. Nel periodo 2007-2013, l'ammontare delle risorse dedicato a tale politica è più che triplicato, raggiungendo i 10.459 milioni di euro, a fronte dei 2.917 milioni di euro stanziati nel periodo precedente,

Ben il 57 per cento dell'intero finanziamento complessivo è sostenuto dal PON Ricerca e Competitività, cui sono stati attribuiti quasi 6 milioni di euro.

Anche a livello regionale si registra un forte aumento, tanto in valori assoluti quanto in proporzione alla dotazione dei rispettivi programmi, dell'impegno dedicato a queste politiche, anche da parte delle Regioni che nel 2000-2006 avevano mostrato una scarsa attenzione a questi temi.



Particolarmente rilevante, sotto questo profilo, il salto dimostrato dalla Calabria e dalla Basilicata (dall'1,5 per cento a, rispettivamente, il 18,2 e il 12,7 per cento del totale delle risorse POR).

La Campania si conferma la Regione con il maggior ammontare di risorse dedicate in valore assoluto (1.349 milioni di euro, quasi quattro volte il livello del periodo 2000-2006), mentre la Puglia fa registrare il livello di concentrazione più significativo (19,6 per cento).

## **4.1 *Industria, commercio, artigianato e servizi***

### **4.1.1 *Obiettivi e regole***

Il Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) 2000-2006 ha assunto fra gli elementi chiave della strategia complessiva quello di favorire l'avvio e il consolidamento dei processi di sviluppo locale, attraverso il rafforzamento dei sistemi produttivi.

A tal fine il QCS ha individuato, quale obiettivo globale, quello di 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 le filiere produttive; promuovere la localizzazione di nuove iniziative imprenditoriali e l'emersione di imprese dall'area del sommerso; assicurare la sostenibilità ambientale dello sviluppo del sistema produttivo.

Ciò in considerazione del significativo impatto che il perseguimento di tale obiettivo può esercitare su molte delle variabili ritenute decisive al fine di innescare ed assecondare tendenze di crescita positive. Fra tali variabili rilevano la capacità di attrarre investimenti esteri, la capacità di offrire lavoro regolare, la capacità innovativa e la capacità di sviluppo dei servizi alle imprese.

La strategia proposta si articola in un insieme di obiettivi specifici, raggruppati in tre principali macro-aree di intervento:

- sviluppo dei fattori di contesto economico e sociale che assicurino condizioni stabili di competitività nel lungo periodo;
- promozione, anche in via sperimentale, di sistemi produttivi locali, distretti e sistemi esportatori, attraverso la valorizzazione dei fattori di competitività territoriale e settoriale e creazione di nuova impresa;
- 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.

Tale impianto è stato sostenuto dal sistema di regole e condizioni fissate dal QCS, che si fonda sui seguenti elementi chiave:

- strategia incentrata sul territorio e sulle sue potenzialità di sviluppo;
- priorità alle iniziative che si ispirano ai principi dell'integrazione, della selettività e della graduale riduzione degli aiuti diretti;
- forte priorità agli interventi a favore delle piccole e medie imprese (PMI); in particolare è previsto che ad esse sia indirizzato almeno il 70 per cento degli interventi del PON Sviluppo imprenditoriale locale;
- aiuti diretti alle grandi imprese concessi solamente attraverso specifici meccanismi di selezione che considerino in via prioritaria gli effetti dell'investimento sullo sviluppo economico locale e la coerenza con le politiche di contesto;
- integrazione degli aspetti ambientali;

- attenzione all'”impatto di genere”.

Come noto, l'impianto strategico complessivo ha implicato un sostanziale riequilibrio fra politiche di miglioramento del contesto e regimi di aiuto diretto alle imprese.

Ciò posto, ai fini della definizione del sistema di incentivi sono stati fissati i seguenti criteri guida:

- l'individuazione di strumenti mirati in relazione alle peculiarità territoriali ed alle diversificate esigenze settoriali;
- la predisposizione 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;
- una forte regionalizzazione del sistema degli incentivi;
- la complementarità tra gli interventi di competenza nazionale e regionale;
- 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;
- la specializzazione degli incentivi regionali con particolare riguardo ai fenomeni di filiera e cluster.

La responsabilità primaria dell'attuazione del complesso degli interventi è stata demandata alle Regioni; al Programma Operativo Nazionale “Sviluppo imprenditoriale locale” (PON SIL) è stata invece affidata la parte delle politiche di sviluppo industriale attuata tramite la Legge 488/92 ed i pacchetti integrati di agevolazione – PIA.

#### ***4.1.2 Gli interventi finanziati nel 2000-2006***

Le risorse allocate dal QCS nel settore “Industria, Servizi, Commercio, Artigianato”, ammontano a 8.632,2 milioni di euro. Tale ammontare ha subito un incremento dell'11,4 per cento rispetto all'inizio della programmazione, grazie anche all'apporto delle risorse premiali, ma ha mantenuto sostanzialmente invariata la sua incidenza sul totale delle risorse del QCS, pari a poco più del 18 per cento.

I progetti ammessi al cofinanziamento comunitario sono 54.269, per un totale di 11.120,2 milioni di euro.

Tali progetti sono riconducibili a tre principali macrocategorie di interventi:

- strumenti di promozione diretta dello sviluppo imprenditoriale locale
- investimenti immateriali
- infrastrutture

Tabella 1: Progetti ammessi a cofinanziamento e conclusi

(milioni di euro)

Tipologia di progetto	Progetti ammessi			Progetti ammessi con impegni >0			Progetti conclusi		
	N	Costo ammesso		N	Impegni		N	Pagamenti	
		Val. Ass.	% su tot		Val. Ass.	% su tot		Val. Ass.	% su tot
<b>Strumenti di promozione diretta, di cui:</b>	<b>44.263</b>	<b>9.261,50</b>	<b>83,29%</b>	<b>42.886</b>	<b>9.027,83</b>	<b>84,67%</b>	<b>23.737</b>	<b>2.300,48</b>	<b>79,75%</b>
Aiuti all'industria, all'artigianato e al commercio	40.208	7.003,80	62,98%	39.229	6.820,44	63,97%	22.590	1.535,49	53,23%
Aiuti alle grandi imprese	414	1.254,32	11,28%	410	1.249	11,72%	44	115,00	3,99%
Incentivi alle imprese per l'introduzione di innovazioni tecnologiche e/o organizzative	1.039	137,99	1,24%	696	110,17	1,03%	127	5,93	0,21%
Incentivi per la creazione di impresa	1.292	138,08	1,24%	1.241	132,41	1,24%	560	111,33	3,86%
Incentivi per l'occupazione	1.218	217,89	1,96%	1.218	207,63	1,95%	383	69,43	2,41%
Aiuti per l'introduzione di tecnologie rispettose dell'ambiente (PMI)	35	37,27	0,34%	35	37,27	0,35%	0	0,00	0,00%
Aiuti per l'introduzione di tecnologie rispettose dell'ambiente (GI)	37	9,69	0,09%	37	9,69	0,09%	20	4,32	0,15%
Strumenti finanziari di sostegno (GI)	16	83,27	0,75%	16	81,54	0,76%	10	80,15	2,78%
Strumenti finanziari di sostegno (PMI)	3	10,74	0,10%	3	10,74	0,10%	2	10,40	0,36%
Strumenti finanziari innovativi (PMI)	1	368,45	3,31%	1	368,45	3,46%	1	368,45	12,77%
<b>Investimenti immateriali, di cui:</b>	<b>9.323</b>	<b>756,64</b>	<b>6,80%</b>	<b>8.900</b>	<b>654,39</b>	<b>6,14%</b>	<b>4.762</b>	<b>276,87</b>	<b>9,60%</b>
Servizi di consulenza alle PMI e all'artigianato	3.125	134,17	1,21%	2.903	125,00	1,17%	1.643	55,89	1,94%
Servizi di consulenza alle grandi imprese	305	16,35	0,15%	303	9,31	0,09%	300	9,11	0,32%
Servizi comuni per le PMI e l'artigianato	128	61,38	0,55%	128	61,38	0,58%	63	26,69	0,93%
Servizi alle imprese	3	0,65	0,01%	3	0,65	0,01%	0	0,00	0,00%
Miglioramento dell'efficienza della PA e informazioni al pubblico	66	14,81	0,13%	64	14,60	0,14%	37	2,35	0,08%
Siti/reti informative	3	9,78	0,09%	3	9,78	0,09%	0	0,00	0,00%
Iniziative per la valorizzazione turistica	3	4,29	0,04%	3	4,29	0,04%	0	0,00	0,00%
Formazione per occupati	2.997	190,30	1,71%	2.826	182,19	1,71%	1.157	57,29	1,99%
Attività formative per la creazione di impresa	588	54,29	0,49%	588	54,30	0,51%	326	38,63	1,34%
Altre attività formative	1.345	212,52	1,91%	1.325	162,96	1,53%	554	73,85	2,56%
Azioni di accompagnamento	451	41,34	0,37%	446	13,70	0,13%	394	9,66	0,33%
Orientamento e percorsi integrati per l'inserimento lavorativo	309	16,75	0,15%	308	16,23	0,15%	288	3,42	0,12%
<b>Infrastrutture, di cui:</b>	<b>683</b>	<b>1.102,05</b>	<b>9,91%</b>	<b>655</b>	<b>980,21</b>	<b>9,19%</b>	<b>252</b>	<b>307,18</b>	<b>10,65%</b>
Infrastrutture produttive (GI)	465	627,14	5,64%	465	620,34	5,82%	158	187,82	6,51%
Infrastrutture produttive (PMI)	208	444,43	4,00%	180	329,40	3,09%	91	115,04	3,99%
Captazione e adduzione	9	29,39	0,26%	9	29,39	0,28%	2	3,25	0,11%
Recupero aree dismesse	1	1,08	0,01%	1	1,08	0,01%	1	1,08	0,04%
<b>Totale</b>	<b>54.269</b>	<b>11.120,18</b>	<b>100,00%</b>	<b>52.441</b>	<b>10.662,44</b>	<b>100,00%</b>	<b>28.751</b>	<b>2.884,53</b>	<b>100,00%</b>

	Valore assoluto	%				
Dotazione programmatica	8.632,18	Costo ammesso/ Dotazione programmatica	Impegni/ Dotazione programmatica	Pagamenti/ Dotazione programmatica	Pagamenti per progetti conclusi/ Dotazione programmatica	Pagamenti per progetti con realizzazione finanziaria =>al 70% / Dotazione programmatica
Costo ammesso	11.120,18					
Impegni assunti al 31.12.2007	10.662,44					
Pagamenti totali al 31.12.2007	7.424,42					
Pagamenti per progetti conclusi	2.884,53					
<b>Pagamenti per progetti con realizzazione finanziaria =&gt; al 70%</b>	<b>5.389,23</b>	<b>128,8%</b>	<b>123,5%</b>	<b>86,0%</b>	<b>33,4%</b>	<b>62,4%</b>

Fonte: Elaborazioni della DG per le Politiche dei Fondi Strutturali Comunitari su dati Monit al 31/12/2007

Nella macro-categoria *strumenti di promozione diretta dello sviluppo imprenditoriale locale* sono raggruppati i progetti realizzati mediante l'insieme di azioni che promuovono lo sviluppo dei

sistemi locali attraverso il trasferimento diretto di risorse alle imprese secondo i termini, le modalità e gli obiettivi fissati dai diversi regimi di aiuto.

Dal momento che gli incentivi costituiscono i principali strumenti su cui si fonda l'attuazione della strategia in questo settore, tale macro-categoria di progetti assorbe l'83,3 per cento delle risorse ad esso destinate.

Le tipologie di progetto che incidono maggiormente sull'aggregato in esame sono gli *Aiuti all'industria, all'artigianato e al commercio* e gli *Aiuti alle grandi imprese*, cui sono destinate, rispettivamente il 62,9 per cento e l'11,3 per cento delle risorse del settore.

I progetti ricompresi nella prima categoria sono in assoluto i più numerosi del settore (oltre 40.000). Essi sono promossi principalmente dal PON Sviluppo imprenditoriale locale (di seguito PON SIL) attraverso la legge 488/92 e, in misura significativamente superiore agli altri Programmi Regionali, anche dal POR Puglia, al quale sono riconducibili poco meno della metà dei progetti conclusi.

Dei 414 progetti di *Aiuto alle grandi imprese*, 389 fanno capo ai due principali regimi di aiuto previsti dal PON SIL: la legge 488/92 "Industria" e i Pacchetti Integrati di Agevolazioni (PIA). I restanti progetti riguardano Contratti di programma siglati dalla Regione Puglia, fra cui tre Grandi progetti di investimento<sup>56</sup>, e quattro importanti interventi di ampliamento di impianti promossi dal POR Campania.

Ai progetti promossi con strumenti di ingegneria finanziaria (*Strumenti finanziari di sostegno*) è destinato il 4,2 per cento delle risorse allocate al settore; 16 di tali progetti riguardano fondi di garanzia attivati prevalentemente dal POR Puglia, oltre che dai POR Calabria e Campania, mentre altri tre progetti attengono a strumenti di capitale di rischio attivati dai POR Sardegna e Puglia.

Nella tipologia *Strumenti finanziari innovativi*, inoltre, si annovera il Fondo per l'innovazione tecnologica per il finanziamento delle PMI dei PIA (Fondo FIT-PIA), strumento aggiunto in seconda battuta ai principali regimi di aiuto coinvolti nell'attuazione del PIA Innovazione (legge 46/82 e legge 488/92) promosso dal PON SIL, che ha stanziato a tal fine 368,5 milioni di euro. Al 31 dicembre 2007 il FIT-PIA ha erogato risorse per 102 milioni di euro<sup>57</sup>.

I trasferimenti diretti finalizzati all'incremento occupazionale, distinti fra le tipologie *Incentivi per la creazione di impresa* e *Incentivi per l'occupazione*, alimentati dal FSE, assorbono rispettivamente l'1,2 per cento e l'1,9 per cento delle risorse del settore.

La prima delle due tipologie conta 1.292 progetti ammessi, in massima parte riconducibili al POR Calabria e al POR Sardegna; quest'ultimo è anche il Programma che annovera la quasi totalità dei progetti conclusi.

La seconda tipologia (*Incentivi per l'occupazione*) consta di 1.218 progetti ammessi, la maggior parte dei quali (1.055) rientra nel POR Campania. Fra questi figurano 281 dei 383 progetti conclusi.

In linea con le prescrizioni del QCS volte ad integrare gli aspetti ambientali negli interventi a sostegno dello sviluppo imprenditoriale locale, fra gli strumenti di promozione diretta riconducibili al settore figurano anche *Aiuti per l'introduzione di tecnologie rispettose dell'ambiente* destinati sia alle grandi che alle piccole e medie imprese. Tali strumenti assorbono lo 0,4 per cento delle risorse totali e si aggiungono ad altri aiuti previsti dal QCS che perseguono finalità ambientali (come ad esempio quelli concessi nel settore Rete ecologica). I progetti ammessi rientranti nella tipologia in esame sono complessivamente 72, e sono suddivisi pressoché in egual misura fra il POR Puglia -cui sono riconducibili i 20 progetti conclusi- e il POR Sicilia.

---

<sup>56</sup> Ampliamento Terminal Containers del Porto di Taranto, Bosch -Produzione di pompe ad altissima pressione per motori diesel, Iveco- Ristrutturazione stabilimento di Foggia e Realizzazione del nuovo laboratorio di ricerca.

<sup>57</sup> Fonte: PON Sviluppo Imprenditoriale Locale 2000-2006 – Relazione di esecuzione annuale 2007.

Un'ulteriore tipologia di incentivi c.d. "mirati", cioè finalizzati ad obiettivi di sviluppo specifici ed orizzontali, è costituita da quelli *per l'introduzione di innovazioni tecnologiche e/o organizzative*, i quali sono alimentati dal FSE, assorbono l'1,2 per cento delle risorse del settore ed annoverano 1.039 progetti ammessi. Questi ultimi, ad eccezione di uno rientrante nel POR Campania, sono tutti riconducibili agli interventi di formazione per i PIA promossi dal PON SIL; fra essi figurano i 127 progetti che risultano conclusi.

Nelle macro-categorie *Investimenti immateriali* e *Infrastrutture* sono raggruppati gli interventi che perseguono obiettivi di integrazione e di miglioramento del contesto in cui operano i sistemi produttivi e contribuiscono al riequilibrio fra strumenti auspicato dal QCS.

Nella macro-categoria *Investimenti immateriali* sono raggruppate tre principali tipologie di interventi: quelli volti ad attivare o migliorare i servizi per le imprese, quelli indirizzati ad attività formative mirate e quelli volti a favorire l'inserimento lavorativo nel settore.

Gli interventi che realizzano o migliorano i servizi per le imprese riguardano prevalentemente attività di gestione, organizzazione, internazionalizzazione, progettazione e marketing, azioni di start-up e tutoraggio, nonché interventi specifici per il miglioramento dell'efficienza della P.A.

Essi assorbono complessivamente il 2,2 per cento delle risorse del settore.

I progetti ammessi riferibili alle suddette tipologie sono complessivamente 3.633, un terzo dei quali afferenti al POR Basilicata, cui seguono il POR Puglia, il POR Campania e il POR Sicilia. I Programmi che annoverano il maggior numero di progetti conclusi sono quelli della Puglia, della Campania e della Basilicata.

Gli interventi indirizzati ad attività formative assorbono il 4,14,2 per cento delle risorse e constano di 4.930 progetti, 2.037 dei quali risultano conclusi.

La macro-categoria *Infrastrutture* raggruppa 683 progetti che assorbono quasi il 10 per cento delle risorse del settore. La maggior parte di essi riguarda la realizzazione di *infrastrutture produttive* e, in particolare, l'ammodernamento o l'ampliamento di aree attrezzate. Essi sono localizzati in massima parte in Sicilia (211) e in Puglia (179) e rispondono alle carenze evidenziate dall'analisi di contesto del QCS rispetto alla bassa funzionalità delle infrastrutture per la localizzazione produttiva nel Mezzogiorno.

Sulla base del livello dell'*overbooking* e dello stato di avanzamento dei progetti, pur risultando necessaria una accelerazione in questa fase finale, non sembrano emergere particolari criticità ai fini del completamento dell'attuazione del settore.

### **4.1.3 Risultati conseguiti**

Nel periodo di programmazione 2000-2006, le politiche a sostegno dei processi di sviluppo locale sono state attuate in larga misura attraverso strumenti di promozione diretta, i quali hanno svolto prevalentemente una funzione compensativa rispetto a condizioni di contesto non ottimali, ma sono stati indirizzati anche a obiettivi di natura "territoriale", quali attrazione di investimenti e creazione o rafforzamento di agglomerazioni territoriali di imprese.

Particolare attenzione meritano gli strumenti di incentivazione del PON SIL, sia in ragione della significativa quantità di risorse che li hanno alimentati, sia per il carattere paradigmatico che essi rivestono rispetto alle caratteristiche generali e alla funzionalità degli strumenti di incentivazione diretta.

#### *4.1.3.1 Interventi a sostegno degli investimenti e dell'occupazione: Legge 488/92 e azioni di formazione sul lavoro*

La Legge 488/92 ha perseguito l'obiettivo prioritario di incentivare l'accumulazione di capitale privato e, attraverso questa, lo sviluppo locale in termini di occupazione e reddito prodotto. Tra gli

investimenti agevolati hanno prevalso quelli per nuovi impianti ed ampliamenti. . La distribuzione delle iniziative finanziate per dimensione d'impresa ha visto una forte prevalenza delle piccole imprese (91% del totale). In termini relativi la Regione con la più alta incidenza di iniziative finalizzate al sostegno delle piccole imprese è la Calabria con il 97% del totale; all'opposto si colloca la Regione Sardegna (in cui le piccole imprese finanziate rappresentano comunque l'80% del totale)<sup>58</sup>. Una quota molto alta di iniziative ha previsto l'adesione ad un sistema di certificazione ambientale<sup>59</sup>.

Oltre la metà dei progetti ha comportato l'introduzione di innovazioni da realizzare grazie all'investimento agevolato, tuttavia il loro contenuto tecnologico si è assestato su forme di specializzazione tradizionali, fortemente orientate verso produzioni a basso valore aggiunto.

Lo strumento, dunque, è riuscito solo marginalmente a stimolare un salto tecnologico nella struttura industriale del Mezzogiorno. Purtuttavia la sua efficacia si è manifestata nel contributo alla realizzazione degli obiettivi di consolidamento dell'occupazione e di crescita dimensionale delle imprese. L'occupazione creata, infatti, è stata perlopiù aggiuntiva (nuovi occupati) o derivante da regolarizzazione di rapporti precedenti ed ha avuto carattere stabile nel tempo<sup>60</sup>. L'impatto sull'occupazione derivante dalla Legge 488/92 è stato potenziato dall'integrazione tra strumenti di agevolazione industriale e strumenti di valorizzazione del capitale umano, come è avvenuto nel caso del PIA Formazione e del progetto "Lavoro & Sviluppo".

#### *4.1.3.2 Interventi a sostegno dell'innovazione del sistema produttivo, dei sistemi di impresa e di tematiche trasversali: bandi integrati di agevolazione e bandi tematici*

Il PIA *Innovazione* ha visto l'integrazione, in un unico progetto complesso, di un programma di ricerca precompetitiva, di un programma di industrializzazione collegato e, talvolta, di uno o più interventi complementari, quali formazione e tutoraggio.

Al 31 dicembre 2007 lo strumento ha agevolato 639 progetti per un ammontare di investimenti pari a 1.059 milioni di euro<sup>61</sup>, cui vanno aggiunti i progetti, da finanziare con le risorse di alcuni POR (Calabria, Puglia, Sicilia e Campania), che rivelano l'interesse delle Regioni per uno strumento di collegamento tra il mondo della ricerca e il mondo della produzione.

Lo strumento ha avuto un particolare impatto rispetto all'intensità tecnologica dei progetti agevolati. Infatti la quota di progetti classificabili<sup>62</sup> in servizi ad alta conoscenza e alta tecnologia, alta tecnologia e medio-alta tecnologia ha rappresentato circa il 60 per cento del totale per il I bando e circa il 68 per cento per il II bando<sup>63</sup>.

Il PIA *Networking* è stato attivato per intervenire su alcune lacune del tessuto imprenditoriale meridionale quali la scarsa capacità di progettazione e realizzazione di investimenti "in rete", o più in generale la scarsa propensione alla collaborazione; esso ha finanziato progetti di sviluppo sperimentale e/o investimenti con interventi accessori in formazione e servizi, di significative dimensioni e presentati da consorzi di imprese.

---

<sup>58</sup> Fonte: PON Sviluppo Imprenditoriale Locale 2000-2006 – Relazione di esecuzione annuale 2007.

<sup>59</sup> Fonte: PON Sviluppo Imprenditoriale Locale 2000-2006 - Sintesi dello stato di attuazione delle misure al 31 ottobre 2007.

<sup>60</sup> Al 31 dicembre 2007 l'incremento di occupazione, misurato dall'indicatore d'impatto *Occupazione aggiuntiva consolidata*, ha raggiunto il 13 per cento, contro il 5 per cento di valore target fissato nel Complemento di Programmazione del PON (Fonte: PON Sviluppo Imprenditoriale Locale 2000-2006 – Relazione di esecuzione annuale 2007)

<sup>61</sup> Fonte: dati di monitoraggio del PON Sviluppo Imprenditoriale Locale 2000-2006 al 31 dicembre 2007.

<sup>62</sup> Classificazione OCSE

<sup>63</sup> Fonte: PON Ricerca e Competitività 2007-2013, Analisi di contesto, parag. 1.4.1.2.

Il PIA *Formazione* è stato realizzato per accompagnare le imprese verso un percorso di crescita e sviluppo organizzativo attraverso interventi di formazione continua e permanente. Al 31 dicembre 2007 esso risulta aver finanziato 48 progetti per un valore di investimenti pari a 265,5 milioni di euro<sup>64</sup>.

Per agevolare l'avvio di investimenti finanziati a valere sulla L. 488/92 e sul PIA, nell'ambito del PON sono stati programmati alcuni interventi di *Tutoraggio*, finalizzati a sopperire alla difficoltà di incontro tra domanda ed offerta di servizi qualificati. Al 31 dicembre 2007 gli interventi finanziati risultano 50<sup>65</sup>.

Al 31 dicembre 2007 la distribuzione territoriale dei progetti complessivamente agevolati dai PIA vede una concentrazione prevalente in Campania (41%), seguita da Puglia (18%), Calabria (17%) e Sicilia (14%). Disaggregando il dato per dimensione di impresa, emerge una netta prevalenza delle PMI. Fra le imprese agevolate, le piccole sono localizzate prevalentemente in Campania, Calabria e Puglia, mentre le medie si concentrano in Campania, Puglia e Sicilia. Per quanto riguarda progetti relativi a grandi imprese, si registra una significativa prevalenza della Campania, seguita dalla Sicilia.

In particolare, se si considera il rapporto tra investimenti programmati e numero dei progetti agevolati, si può apprezzare come in Campania, a fronte di un elevato numero di progetti (in prevalenza relativi a piccole imprese, ma con forte presenza anche di medie e grandi imprese), il valore medio dei programmi di investimento sia relativamente modesto (pari all'81% della media delle Regioni Ob.1). Per contro, in Basilicata e ancor più in Sardegna si registra una situazione in cui, a fronte di un parco progetti di minori dimensioni, l'entità dell'investimento medio risulta sensibilmente più alta della media delle Regioni Ob. 1 (131% in Basilicata e 176% in Sardegna). La Calabria, pur presentando una fortissima componente di progetti relativi a piccole imprese, registra un valore dell'investimento medio particolarmente alto (158% della media)<sup>66</sup>.

La programmazione degli interventi del PON è stata infine articolata anche su tematiche orizzontali relative ad obiettivi di miglioramento della competitività delle imprese, sviluppo sostenibile ed innovazione generalizzata dei sistemi produttivi.

Attraverso la graduatoria speciale "ambiente" della L. 488/92, ad esempio, si è perseguito l'adeguamento dei sistemi di prodotto/processo delle imprese attraverso l'impiego delle migliori tecnologie disponibili, per ottenere risultati significativi in termini di riduzione dei consumi energetici, del consumo dell'acqua, degli scarichi inquinanti, della produzione di rifiuti, delle emissioni inquinanti.

Anche alla luce dei risultati descritti, come già argomentato dallo stesso QSN nella disamina delle lezioni tratte dall'esperienza della programmazione 2000-2006, si evidenzia che le politiche di sostegno allo sviluppo imprenditoriale locale possono favorire e assecondare processi spontanei di crescita, ma difficilmente gli strumenti di incentivazione diretta riescono a introdurre discontinuità nelle strutture produttive locali e nei comportamenti degli attori, se non sono accompagnati da interventi atti a migliorare il contesto generale.

Da qui discendono le indicazioni che il QSN ha formulato per il periodo di programmazione 2007-2013 in merito alla necessità di:

- valorizzare il capitale umano, oltre che quello fisico;
- attribuire una maggior importanza alla qualità complessiva del territorio e dei servizi cui le imprese possono avere accesso;

---

<sup>64</sup> Fonte: dati di monitoraggio del PON Sviluppo Imprenditoriale Locale 2000-2006 al 31 dicembre 2007.

<sup>65</sup> Fonte: dati di monitoraggio del PON Sviluppo Imprenditoriale Locale 2000-2006 al 31 dicembre 2007.

<sup>66</sup> Fonte: PON Sviluppo Imprenditoriale Locale 2000-2006 – Relazione di esecuzione annuale 2007.

- migliorare la capacità di interconnessione dei sistemi produttivi locali con le reti lunghe su cui ha luogo lo scambio di capitali, saperi e tecnologie;
- integrare le diverse scale di programmazione, locale e di area vasta, nazionale ed internazionale;
- aumentare la selettività della progettazione locale e la relativa idoneità a perseguire obiettivi chiaramente individuati;
- tener conto degli effetti delle politiche di agevolazione sul mercato del credito.

#### **4.1.4 La programmazione 2007-2013**

Nell'ambito della strategia promossa dal QSN, allo sviluppo dei sistemi produttivi locali è dedicato una specifica priorità, la Priorità 7 "Competitività dei sistemi produttivi e occupazione", la quale individua ambiti e modalità di intervento finalizzati a sostenere i sistemi locali nel loro complesso, integrando in contesti specifici le azioni rivolte alla competitività e sostenibilità dei processi produttivi, gli interventi a favore dell'occupazione e quelli rivolti al capitale sociale.

La modalità di intervento prioritaria si fonda su progetti territoriali costruiti con metodi partenariali che coinvolgano i soggetti locali. Tale approccio non preclude la possibilità di intervenire anche con azioni singole, ma suggerisce che l'efficacia di tali azioni sia comunque subordinata alla loro idoneità ad integrarsi in disegni di policy complessivi.

Queste indicazioni strategiche sono state supportate dalla delibera CIPE di attuazione del Quadro in corso di pubblicazione, che fissa, quali principi guida comuni per gli interventi di trasferimenti finanziari alle imprese, il rispetto della dimensione aggregata di tali interventi supportata dalla politica regionale e la loro funzionalità ad integrare e completare strategie di intervento più articolate.

La delibera, inoltre, individua i principi e le condizioni di attuazione specifici della Priorità 7, fra i quali rilevano, in particolare, quelli indirizzati agli incentivi per i sistemi produttivi, fra cui:

- l'adeguamento della strumentazione esistente in ragione dell'efficacia e della selettività degli interventi con priorità per l'orientamento di sistemi di impresa;
- la definizione, a livello di programmazione operativa, di una strategia unitaria tra i diversi livelli di governo per gli interventi a sostegno del sistema produttivo anche al fine di evitare effetti di spiazzamento e concorrenza tra territori ed incentivi;
- la conseguente esplicitazione motivata delle priorità (territoriali, settoriali e tematiche) sulle quali intervenire.

L'ammontare di risorse programmate nella programmazione 2007-2013 risulta pari a 1.474,25 milioni di euro (Tabella 2)<sup>67</sup>.

---

<sup>67</sup> L'analisi considera gli investimenti in imprese non direttamente legati ad obiettivi di natura orizzontale, nonché risorse dedicate allo sviluppo di strategie di apprendimento permanente nelle imprese per nuove modalità di organizzazione del lavoro, per il sostegno all'innovazione, al lavoro autonomo ed all'avvio di impresa. In questi ambiti, sono anche ricomprese le risorse per la formazione per occupati - benché il QSN le ricolleghi alla Priorità 1 "Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane", e non alla Priorità 7 "Competitività dei sistemi produttivi e occupazione"-, in quanto non scorporabili dagli altri interventi per le imprese.



## Tabella 2 Programmi delle Regioni Convergenza

### Risorse destinate all'Industria nelle programmazioni 2000-2006 e 2007-2013

(milioni di euro)

Programmazione 2000-2006		Programmi	Programmazione 2007-2013	
Risorse Programmate	Quota sul PO (FESR-FSE)		Risorse Programmate	Quota sui PO (FESR-FSE)
198,17	15,1%	Basilicata	91,69	8,5%
434,43	13,9%	Calabria	163,49	4,2%
994,14	15,2%	Campania	321,50	4,0%
1.121,30	25,9%	Puglia	301,27	4,6%
964,86	14,2%	Sicilia	596,30	6,9%
4.415,98	99,2%	PON SIL(1) (2)	0,00	0,0%
<b>8.128,88</b>		<b>Totale</b>	<b>1.474,25</b>	

(1) Al netto dell'Assistenza tecnica

(2) Come noto nella programmazione 2007-2013 vi è un unico programma nazionale Ricerca e Competitività, il quale, ponendosi esplicitamente l'obiettivo di *accrescere nelle Regioni della Convergenza la capacità di produrre ed utilizzare ricerca e innovazione di qualità per l'innescò di uno sviluppo duraturo e sostenibile*, non ha allocato risorse su interventi di tipo generalista. Un notevole riorientamento delle forme di aiuto è stato comunque perseguito anche dai Programmi Regionali.

Fonte: Elaborazioni della DG per le Politiche dei Fondi Strutturali Comunitari su dati dei Complementi di Programmazione 2000-2006 e dei Programmi Operativi 2007-2013

L'importo complessivo registra una significativa riduzione rispetto al periodo precedente sia in ragione di un generale ridimensionamento degli strumenti di incentivazione, sia perché esso non considera gli aiuti mirati al perseguimento di obiettivi orizzontali.

In coerenza con le indicazioni a favore del riorientamento degli aiuti di Stato, infatti, una significativa parte della strategia di sostegno ai sistemi produttivi promossa dal QSN è indirizzata a temi orizzontali, quali la ricerca, l'innovazione e l'ambiente, e viene attuata nella Priorità 2 "Promozione, valorizzazione e diffusione della Ricerca e dell'innovazione per la competitività" e nella Priorità 3 "Energia e ambiente: uso sostenibile e efficiente delle risorse per lo sviluppo".

## 4.2 Turismo

### 4.2.1 Obiettivi e regole

Il QCS, al fine di aumentare l'attrattività turistica delle Regioni obiettivo 1 caratterizzate da forti potenzialità ma anche da strutture e servizi poco competitivi<sup>68</sup>, ha definito una strategia volta ad incidere prioritariamente sul grado di attrattività dei territori con l'obiettivo di aumentare i flussi turistici e valorizzare e riqualificare l'offerta.

<sup>68</sup> All'inizio del ciclo di programmazione i dati riguardanti gli arrivi e le presenze turistiche sul territorio meridionale mostravano che solo una quota esigua delle presenze registrate sul territorio nazionale affluiva nel Mezzogiorno. Scarsa ricettività alberghiera, bassi livelli qualitativi di offerta turistica spesso non integrata, difficoltà di accesso alle destinazioni turistiche, forte concentrazione delle presenze in alcuni periodi dell'anno e soprattutto nei mesi estivi: erano queste le principali caratteristiche negative dell'offerta meridionale. Ciò a fronte di un patrimonio ambientale e culturale di grandissima rilevanza poco valorizzato.

A tal fine il Quadro, pur dedicando al turismo un settore specifico nell'ambito dell'Asse prioritario "sviluppo locale", assegna a questa politica un ruolo trasversale richiamando la necessità di perseguire gli obiettivi in maniera integrata con le altre politiche del Quadro. La consapevolezza dell'ampia e ancora inespressa potenzialità di crescita del turismo nel Mezzogiorno, ha suggerito di indicare come obiettivo generale di settore, il raggiungimento, entro il 2008, di un livello di aumento di presenze turistiche stabilmente superiore a quello medio europeo<sup>69</sup>.

L'obiettivo generale è stato declinato nei seguenti obiettivi specifici:

- Accrescere l'articolazione, l'efficienza e la compatibilità ambientale delle imprese turistiche;
- accrescere l'integrazione produttiva del sistema turistico in un'ottica di filiera;
- destagionalizzare i flussi turistici, concentrati nei mesi estivi e nelle località balneari, qualificare la domanda turistica attraverso innovazioni di prodotto e azioni di marketing.

Come già evidenziato, nell'impostazione strategica originaria, elementi qualificanti delle politiche di settore sono stati: la centralità attribuita al territorio e l'intersectorialità delle politiche pubbliche, da ancorare a modalità di attuazione degli interventi fortemente integrate. Tale approccio è stato confermato nella revisione di metà percorso, aggiungendo un più netto orientamento alla domanda turistica e rafforzando la strategia come segue:

- una maggiore enfasi nella qualità dell'ospitalità turistica (intesa non esclusivamente come offerta di posti letto) e nella necessità di costituire reti più solide tra servizi pubblici e servizi privati;
- una più stretta connessione con politiche territoriali di valorizzazione del patrimonio culturale e ambientale;
- un più forte orientamento alla domanda turistica, sviluppando l'individuazione e la riconoscibilità sul mercato di nuovi prodotti turistici rappresentativi di territori o reti di territori, attraverso appositi percorsi di certificazione delle caratteristiche e della qualità dell'offerta.

#### **4.2.2 *Gli interventi finanziati nel 2000-2006***

La struttura della programmazione e l'ammontare delle risorse finanziarie destinate alla valorizzazione turistica del territorio nei singoli Programmi Operativi Regionali non sono, come si è già detto, osservabili nella loro unitarietà in quanto gli interventi per il turismo sono, in coerenza con l'impostazione strategica, presenti in varia misura nei diversi Assi di intervento. Pertanto qui si darà conto solo delle risorse programmate a valere sull'Asse prioritario di intervento "Sviluppo Locale" che risultano essere comunque cospicue grazie anche alla previsione del Quadro che assegnava in via programmatica a questo settore l'11 per cento delle risorse allocate sull'Asse. Dall'analisi degli interventi finanziati (tabella 1) risulta che sono stati avviati 4.502 progetti per un totale di 2,2 miliardi di euro.

---

<sup>69</sup> Cfr. Il Quadro ha preso in considerazione la *capacità di attrazione dei consumi turistici* (espressa in presenze turistiche per abitante) come una delle 13 "variabili di rottura" utilizzate nel modello di valutazione dell'impatto macro-economico, nell'ipotesi che le politiche cofinanziate dai fondi strutturali, innalzando l'attrattività turistica dei territori, avrebbero potuto produrre un aumento della domanda aggregata (la spesa turistica) che avrebbe innescato, oltre ad effetti diretti, anche effetti indiretti e indotti, non disperdendo l'effetto moltiplicatore verso le importazioni dall'esterno dell'area.

Tabella 1: Progetti ammessi a cofinanziamento e conclusi

(milioni di euro)

Tipologia di progetto	Progetti ammessi			Progetti ammessi con impegni >0			Progetti conclusi (con pagamenti => al 95% degli Pagamenti)		
	N	Costo ammesso		N	Impegni		N	Pagamenti	
		Val. Ass.	% su tot		Val. Ass.	% su tot		Val. Ass.	% su tot
1- Promozione, valorizzazione turistica (imprese e territori), studi di settore	758	399,51	18,4%	729	337,95	16,3%	633	196,08	42,3%
2 - Strutture turismo, tempo libero e fruizione patrimonio ambientale	3.744	1.766,74	81,6%	3.684	1.732,86	83,7%	999	267,28	57,7%
di cui									
Aiuti	3.153	1.149,99	53,1%	3.117	1.053,15	50,9%	878	213,03	46,0%
Porti turistici	53	149,62	6,9%	37	135,91	6,6%	19	13,05	2,8%
Altre strutture	538	467,14	21,6%	522	453,62	21,9%	102	41,20	8,9%
<b>Totale</b>	<b>4.502</b>	<b>2.166,26</b>	<b>100,0%</b>	<b>4.413</b>	<b>2.070,82</b>	<b>100,0%</b>	<b>1.632</b>	<b>463,35</b>	<b>100,0%</b>

	Valore assoluto	%				
Dotazione programmatica	1.828,03					
Costo ammesso	2.166,26	Costo ammesso/ Dotazione programmatica	Impegni/ Dotazione programmatica	Pagamenti/ Dotazione programmatica	Pagamenti per progetti conclusi/ Dotazione programmatica	Pagamenti per progetti con realizzazione finanziaria =>al 70% / Dotazione programmatica
Impegni assunti al 31.12.2007	2.070,82					
Pagamenti totali al 31.12.2007	1.077,69					
Progetti per progetti conclusi	463,35					
Pagamenti per progetti con realizzazione finanziaria => al 70%	743,16	118,5%	113,3%	59,0%	25,3%	40,7%

Fonte: Elaborazioni della DG per le Politiche dei Fondi Strutturali Comunitari su dati Monit al 31/12/2007

Dall'analisi dei progetti avviati, risulta che:

- la maggior parte di questi (3.744) riguardano strutture e servizi per il turismo (ad esempio strutture per la ricettività, la predisposizione di aree attrezzate e sentieri per le risorse naturali, di spazi e attività socio-culturali e per lo spettacolo, di strutture per il tempo libero e lo sport, ecc.);
- di questi, una quota rilevante riguarda incentivi per migliorare la competitività delle imprese turistiche. A tal fine sono stati avviati 3.153 progetti pari al 65 per cento delle risorse programmate per gli interventi in strutture per il turismo e al 53,1 per cento di tutte le risorse programmate per il settore;
- per le strutture di fruizione (aree attrezzate, spazi e strutture per il tempo libero, sentieristica, altri servizi per la fruizione) sono stati avviati 538 progetti di cui la maggior parte ricadenti in Campania (sono stati avviati 108 progetti per un totale di 200 milioni di euro) e Sardegna (121 progetti per un totale di 103 milioni di euro);
- si registrano, poi, 53 interventi relativi alle infrastrutture per la portualità turistica, concentrati in 16 comuni della Campania (33 interventi), in 10 comuni della Sicilia (17 interventi) e in tre comuni della Puglia (3 interventi);
- gli interventi per la ricettività sono particolarmente numerosi in Puglia dove sono stati avviati 1.209 progetti per un totale di 160 milioni di euro con costo medio per progetto di poco superiore ai 132 mila euro, seguita dalla Sicilia con 671 progetti per una quota ammessa di 421 milioni di euro (costo medio di progetto 628 mila euro) e dalla Campania con 750 progetti per una quota ammessa di 265 milioni di euro (costo medio di progetto 354 mila euro);
- sono stati avviati 758 progetti di promozione turistica (si tratta di azioni promozionali, partecipazione a fiere, prodotti multimediali, eventi, realizzazione di nuovi pacchetti turistici, marketing territoriale, ecc.) per un totale di 399 milioni di euro di spesa ammessa;
- di questi i più numerosi (197) sono stati avviati dalla Regione Puglia (per un totale di spese ammesse pari a circa 43 milioni di euro) anche se la spesa maggiore si riscontra in Calabria e Campania dove sono stati finanziati 174 e 133 per rispettivi 130 milioni di euro.

Considerato che rimangono ancora da spendere circa il 40 per cento delle risorse programmate e che i progetti in avanzato stato di attuazione rappresentano in valore il 41 per cento della dotazione programmatica, al 31 dicembre 2007 i dati relativi all'attuazione segnalano una performance

complessivamente deludente e la necessità di conseguire una forte accelerazione nell'ultimo anno della programmazione.

#### **4.2.3 Risultati conseguiti**

Dall'analisi dei dati risulta che la maggior parte dei progetti avviati si concentra sulla ricettività, tipologia che predomina sia sulle altre strutture e servizi per le attività turistiche, sia sulla promozione.

Dai dati riportati dalle analisi di settore<sup>70</sup>, risulta che l'offerta ricettiva delle Regioni obiettivo 1 negli ultimi anni ha conosciuto un incremento della propria capacità (di circa il 15-20 per cento per esercizi e letti in alberghi rispetto al 2001), andamento complessivamente superiore al resto del Paese. Anche la qualità dell'offerta alberghiera (calcolata in termini di stelle assegnate alle strutture) nel Mezzogiorno è mediamente superiore alla media nazionale. Inoltre, la crescita maggiore, sia in termini quantitativi che qualitativi, si è concentrata prevalentemente sul sistema di ospitalità alberghiera, mentre l'offerta complementare (agriturismi, B&B, alloggi in affitto) non ha mostrato una crescita particolare, ad esclusione della Sicilia dove, invece, se ne rileva un aumento assai significativo.

D'altra parte, l'andamento positivo degli arrivi e delle presenze di turisti negli ultimi cinque anni, cresciuto del 4,69 per cento in termini di presenze, si è concentrato soprattutto nel Centro-Nord<sup>71</sup>, mentre nel Mezzogiorno, il trend positivo registrato nel periodo 1995-2000, ha rallentato nel periodo 2000-2006: resta quindi la necessità di colmare il *gap* rispetto al resto del Paese soprattutto in termini di internazionalizzazione del mercato turistico. Nel complesso, il sistema dell'offerta turistica del Mezzogiorno non sembra ancora in grado di intercettare pienamente la domanda potenziale, anche perché si presenta frammentato, spesso non in linea, al di là delle categorie, agli standard di qualità presenti nel resto del paese e ancora molto dipendente da una domanda stagionale legata soprattutto alle mete balneari che lo rende maggiormente vulnerabile, in termini di competitività, rispetto all'offerta di altri sistemi turistici.

Infine, la Progettazione Integrata Territoriale, come previsto dal Quadro, è stata ampiamente utilizzata come modalità di attuazione della politica. Al 2004, su un totale di 144 PIT programmati, ben 65 individuavano come idea forza per lo sviluppo il tema "Turismo – cultura" e anche nell'ambito di altri temi, quali Ambiente (che include i parchi naturali), Sviluppo urbano e Sviluppo agricolo si rintracciavano forti orientamenti verso la valorizzazione turistica del territorio. Oltre ai PIT sono stati programmati interventi di valorizzazione turistica anche attraverso i cosiddetti Progetti Integrati Settoriali (PIS) che hanno, sotto i profili territoriali e della composizione programmatica, forti analogie con i PIT anche se legati, appunto, più al settore che ad territorio di riferimento. Tale modalità di attuazione, seppur necessaria per garantire la concentrazione e l'integrazione degli interventi, ne ha probabilmente ritardato l'attuazione.

#### **4.2.4 La programmazione 2007-2013**

Le lezioni apprese dal ciclo di programmazione 2000-2006, hanno fornito suggerimenti specifici di cui si è tenuto conto nel delineare la strategia delle politiche di sviluppo turistico per il 2007-2013.

Partendo proprio dalla consapevolezza di legare maggiormente le politiche per il turismo con le altre politiche finalizzate all'attrattività dei territori, il Quadro Strategico Nazionale per il 2007-2013 ha definito una strategia unica, finalizzata a coniugare la valorizzazione delle risorse naturali con quella delle risorse culturali e dell'attrattività turistica da realizzarsi in maniera fortemente integrata. All'interno di tale approccio, l'obiettivo posto dal Quadro di "Aumentare in maniera sostenibile la competitività internazionale delle destinazioni turistiche delle Regioni italiane,

---

<sup>70</sup> Una completa ricognizione di tali dati è presente sul Rapporto Annuale del DPS, anno 2007.

<sup>71</sup> Cfr. Rilevazione Istat sui movimenti dei clienti presso le strutture ricettive, anno 2007.

*migliorando la qualità dell'offerta e l'orientamento al mercato dei pacchetti turistici territoriali e valorizzando gli specifici vantaggi competitivi locali, in primo luogo le risorse naturali e culturali",* mira a sostenere uno sviluppo turistico attento alle esigenze dei diversi segmenti di domanda internazionale (modelli di consumo), ma anche alla struttura territoriale delle filiere produttive regionali attivabili dal turismo sostenibili in termini di impatti ambientali e di destagionalizzazione dei flussi. Ciò al fine di definire una strategia in grado di massimizzare gli effetti economici a livello locale e regionale e di assicurare la sostenibilità ambientale, territoriale e socio-culturale.

In coerenza con questa impostazione, con il Programma interregionale "Attrattori, culturali, naturali e turismo", intende avviare un'azione unitaria e di sistema che valorizzi in maniera integrata le risorse culturali e naturali d'eccellenza e ne consenta la promozione sui mercati turistici internazionali, al fine di incrementare l'attrattività del Mezzogiorno a livello nazionale e internazionale.

Le linee di intervento individuate dal Quadro riguardano essenzialmente lo sviluppo sostenibile del turismo e la valorizzazione e modernizzazione del suo indotto.

Dal confronto tra le risorse programmate nel ciclo 2000-2006 e quelle previste nel ciclo 2007-2013 (cfr. tabella 2), l'azione dei fondi strutturali per questa politica potrebbe apparire fortemente diminuita. E' da precisare che si tratta di una sottostima, in quanto le dotazioni finanziarie riferite ai due cicli non sono direttamente confrontabili. Va considerato, infatti, che i dati qui riportati includono solamente le risorse dedicate ad aiuti per il miglioramento dei servizi turistici, mentre non includono né le risorse programmate sul POIN "Attrattori culturali, naturali e turismo" (la cui dotazione pari a 1.012 milioni di euro è già stata considerata nel settore riservato alle Risorse Culturali) né altri interventi collegabili al turismo ma inclusi in altri settori.

## **Tabella 2 Programmi delle Regioni Convergenza**

### **Risorse destinate al Turismo nelle programmazioni 2000-2006 e 2007-2013 (1)**

*(milioni di euro)*

Programmazione 2000-2006		Programmi	Programmazione 2007-2013	
Risorse Programmate	Quota sul PO (FESR-FSE)		Risorse Programmate (1)	Quota sui PO (FESR-FSE)
98,28	7,5%	Basilicata	3,00	0,3%
252,03	8,1%	Calabria	149,91	3,9%
538,74	8,2%	Campania	90,00	1,1%
244,02	5,6%	Puglia	70,00	1,1%
573,66	8,4%	Sicilia	459,08	5,3%
<b>1.706,73</b>		<b>Totale</b>	<b>771,99</b>	

(1) Per la programmazione 2000-2006 si considerano le risorse programmate nelle misure "Turismo" con le quali sono state finanziate strutture ricettive, servizi e attrezzature turistiche, promozione turistica. Tali risorse non sono direttamente confrontabili con le risorse programmate dai Programmi. Per il ciclo di programmazione 2007-2013 si fa riferimento, infatti, alla sola categoria di spesa "Altri aiuti per il miglioramento dei servizi turistici" non considerando altre attività comunque riconducibili allo sviluppo dell'attrattività turistica perchè non direttamente identificabili attraverso le categorie di spesa.

Fonte: Elaborazioni della DG per le Politiche dei Fondi Strutturali Comunitari su dati dei Complementi di Programmazione 2000-2006 e dei Programmi Operativi 2007-2013

## **4.3 *Miglioramento dei sistemi agricoli e sviluppo rurale***

### **4.3.1 *Obiettivi e regole***

Il Quadro comunitario di sostegno (QCS) 2000-2006 ha assunto come obiettivi per lo sviluppo rurale il miglioramento dei sistemi agricoli e agro-industriali in un contesto di filiera (1° obiettivo) nonché il sostegno allo sviluppo dei territori rurali e la valorizzazione delle risorse agricole, forestali, ambientali e storico-culturali (2° obiettivo). Tali obiettivi tengono conto dell'esistenza nelle Regioni dell'Obiettivo 1 di realtà territoriali estremamente differenziate che il QCS riconduce schematicamente a due categorie principali di aree rurali:

- le realtà agricole maggiormente dinamiche per le quali fissa l'obiettivo del miglioramento dei sistemi agricoli e agro-industriali;
- le aree rurali caratterizzate da difficoltà nel processo di sviluppo, per le quali l'obiettivo di crescita viene realizzato anche con riferimento a potenzialità esterne all'azienda agricola al fine di diversificarne le attività e di attivare uno sviluppo autopropulsivo.

Nelle aree più dinamiche le priorità intervento riguardano, in primo luogo, la realizzazione o il rafforzamento dei processi di integrazione lungo le filiere allo scopo di superare i vincoli esistenti allo sviluppo del sistema agro-industriale, quale l'assenza o lo scarso consolidamento di rapporti sistemici e duraturi tra gli operatori locali e, conseguentemente, le difficoltà di penetrazione commerciale sui mercati interni e internazionali. Nelle aree più marginali gli interventi indicati come prioritari rispondono all'esigenza primaria di favorire la permanenza della popolazione sul territorio a condizioni accettabili di reddito e di qualità della vita.

Gli interventi per lo sviluppo rurale previsti dal QCS hanno una connotazione strutturale<sup>72</sup> e riguardano un ambito distinto rispetto alle misure di natura prevalentemente ambientale<sup>73</sup> realizzate nelle Regioni Obiettivo 1 dai Programmi di sviluppo rurale cofinanziati dal FEOPA "garanzia".

Tenendo conto dell'esistenza nelle Regioni Obiettivo 1 di questa duplice programmazione della PAC, il QCS stabilisce che i Programmi di sviluppo rurale debbano risultare integrati con i programmi operativi plurifondo sia a livello territoriale, che a livello di obiettivi. A questi ultimi è inoltre richiesto di rispettare la coerenza con la programmazione di settore prevista dal Documento Programmatico Agroalimentare, di cui alla legge nazionale n. 499/1999.

### **4.3.2 *Gli interventi finanziati nel 2000-2006***

L'ammontare delle risorse programmate per lo sviluppo rurale è pari complessivamente a 4.291 milioni di euro, circa il 9,3 per cento delle complessive risorse disponibili per la programmazione 2000-2006.

Sulla base dei dati Monit, i progetti ammessi a finanziamento sono circa 62.500 per un complessivo costo ammesso di quasi 4,5 miliardi di euro (cfr. tabella 1).

---

<sup>72</sup> Dagli investimenti per l'ammodernamento delle aziende agricole, al miglioramento e razionalizzazione dei processi di produzione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, alla dotazione infrastrutturale specie quella irrigua, al ricambio generazionale, alla formazione professionale, alla valorizzazione delle produzioni locali di qualità, alla diversificazione delle attività economiche, ecc.

<sup>73</sup> Le misure agroambientali, le indennità compensative per le zone svantaggiate e le zone soggette a vincoli ambientali, il prepensionamento, ecc.

Tabella 1: Progetti ammessi a cofinanziamento e conclusi

(milioni di euro)

Tipologia di progetto		Progetti ammessi			Progetti ammessi con impegni >0			Progetti conclusi (con pagamenti => al 95% degli impegni)		
		N	Costo ammesso		N	Impegni		N	Pagamenti	
			Val. Ass.	% su tot		Val. Ass.	% su tot		Val. Ass.	% su tot
1° obiettivo	Formazione	1.066	51,50	1,1%	1.057	50,26	1,2%	896	33,77	1,5%
	Insegiamento giovani agricoltori	24.600	532,89	11,9%	24.270	524,28	12,6%	19.331	421,07	18,5%
	Investimenti nelle aziende agricole	23.977	1.687,66	37,5%	23.261	1.532,70	36,7%	14.415	730,43	32,1%
	Silvicoltura	404	107,38	2,4%	402	103,77	2,5%	189	55,73	2,4%
	Trasformaz. e commerc. prodotti agric.	1.078	694,84	15,5%	1.072	689,10	16,5%	538	279,50	12,3%
	<b>Totale</b>	<b>51.125</b>	<b>3.074,27</b>	<b>68,4%</b>	<b>50.062</b>	<b>2.900,11</b>	<b>69,5%</b>	<b>35.369</b>	<b>1.520,50</b>	<b>66,8%</b>
2° obiettivo	Attività turistiche e artigianali	778	108,35	2,4%	723	102,28	2,5%	150	17,74	0,8%
	Commercializz. prodotti agricoli di qualità	1.425	51,49	1,1%	1.413	49,82	1,2%	613	23,97	1,1%
	Diversificazione delle attività agricole	1.160	74,85	1,7%	1.019	64,53	1,5%	421	24,79	1,1%
	Infrastrutture rurali connesse all'agricoltura	3.814	649,60	14,4%	3.609	589,76	14,1%	2.307	368,61	16,2%
	Ingegneria finanziaria	6	31,00	0,7%	6	31,00	0,7%	6	31,00	1,4%
	Ricomposizione fondiaria	608	118,46	2,6%	604	116,19	2,8%	564	110,25	4,8%
	Rinnovamento villaggi e tutela patrimonio rurale	914	202,87	4,5%	840	162,51	3,9%	236	72,09	3,2%
	Ripristino potenziale produttivo danneggiato e prevenzione	2.390	145,07	3,2%	2.179	119,43	2,9%	1.640	91,37	4,0%
	Servizi di base per l'economia e la popolazione rurale	76	13,52	0,3%	38	9,95	0,2%	23	6,36	0,3%
	Servizi di sostituzione e di assistenza alla gestione dell'azienda agricola	166	26,64	0,6%	165	25,88	0,6%	52	9,48	0,4%
<b>Totale</b>	<b>11.337</b>	<b>1.421,85</b>	<b>31,6%</b>	<b>10.596</b>	<b>1.271,35</b>	<b>30,5%</b>	<b>6.012</b>	<b>755,66</b>	<b>33,2%</b>	
<b>Totale generale</b>		<b>62.462</b>	<b>4.496,12</b>	<b>100,0%</b>	<b>60.658</b>	<b>4.171,46</b>	<b>100,0%</b>	<b>41.381</b>	<b>2.276,16</b>	<b>100,0%</b>

	Valore assoluto	%				
Dotazione programmatica	4.291,55	Costo ammesso/ Dotazione programmatica	Impegni/ Dotazione programmatica	Pagamenti/ Dotazione programmatica	Pagamenti per progetti conclusi/ Dotazione programmatica	Pagamenti per progetti con realizzazione finanziaria => al 70% /
Costo ammesso	4.496,12					
Impegni assunti al 31.12.2007	4.171,46					
Pagamenti totali al 31.12.2007	3.196,75					
Pagamenti per progetti conclusi	2.276,16					
Pagamenti per progetti con realizzazione finanziaria => al 70%	2.759,86	<b>104,8%</b>	<b>97,2%</b>	<b>74,5%</b>	<b>53,0%</b>	<b>64,3%</b>

Fonte: Elaborazioni della DG per le Politiche dei Fondi Strutturali Comunitari su dati Monit al 31/12/2007

### 4.3.3 Risultati conseguiti

Rispetto ai due obiettivi del QCS per lo sviluppo rurale, l'avanzamento finanziario fa registrare un ritardo delle misure che concorrono a perseguire l'obiettivo della diversificazione delle attività economiche e del miglioramento della qualità della vita nelle aree rurali più deboli. Risulta essere complessivamente soddisfacente, invece, la performance delle misure orientate a migliorare la competitività del settore agricolo. Questo risultato, per quanto ancora parziale perché misurato a poco meno di un anno dalla chiusura dei programmi, fa emergere una attenzione maggiore verso l'approccio settoriale nell'attuazione delle misure del fondo agricolo (FEOGA), a scapito dell'approccio territoriale ritenuto più efficace per la riduzione degli squilibri economici e sociali tra le aree. Un buon esempio di integrazione tra approccio settoriale e territoriale è, comunque individuabile nella gestione delle misure FEOGA del POR Campania.

Un rilievo analogo è stato esposto nell'ottobre 2006 dalla Corte dei conti europea a seguito di un audit volto a valutare l'efficacia degli interventi di sviluppo rurale in sei Stati membri, tra cui l'Italia: i programmi degli Stati membri adottano prevalentemente un approccio settoriale, con quasi

il 90 per cento della spesa per lo sviluppo rurale destinata al solo settore agricolo; da qui il rischio, afferma la Corte, di pregiudicare l'obiettivo di riduzione degli squilibri territoriali.

La situazione viene ben rappresentata nella tabella 1: le migliori performance sono ottenute dalle misure FEOGA mirate al 1° obiettivo dello sviluppo rurale.

Un riflesso delle suddette difficoltà è rappresentato dalle rimodulazioni/riprogrammazioni intervenute fin qui durante l'attuazione nelle misure FEOGA dei POR, il segno più tangibile essendo l'indebolimento delle misure orientate ai territori più deboli, specie nei casi del POR Calabria (-53,4 milioni di euro) e del POR Sicilia (-94,6 milioni di euro). Di contro, il POR Campania registra un rafforzamento delle misure del 2° obiettivo pari a circa 158 milioni di euro.

#### **4.3.4 La programmazione 2007-2013**

Per il ciclo 2007-2013, lo sviluppo rurale è oggetto di una programmazione parallela ai programmi cofinanziati dai Fondi strutturali anche nelle Regioni della Convergenza, a differenza del periodo 2000-2006 quando il Feoga – Orientamento, allora fondo strutturale, era compreso con il FESR ed il FSE nella programmazione plurifondo nell'ambito dei POR Obiettivo 1.

Le lezioni apprese dalla precedente esperienza nell'ambito dei Piani di Sviluppo Rurale delle Regioni e delle misure FEOGA dei POR, nonché dei programmi Leader plus, hanno orientato la definizione della strategia del Piano Strategico Nazionale (PSN) per lo sviluppo rurale 2007-2013. Nell'impostare la nuova strategia si è tenuto conto dell'evoluzione del territorio rurale italiano, caratterizzata, fondamentalmente, dalla perdita di competitività del settore agro-industriale e forestale nel suo complesso; della presenza di forti potenzialità legate all'agricoltura più professionale e di qualità e alla tipicità della produzione; delle sinergie possibili tra agricoltura, selvicoltura, ambiente e territorio; dalla crescente importanza della tutela e della valorizzazione delle risorse ambientali. Da qui una strategia basata sui tre obiettivi generali del sostegno comunitario allo sviluppo: 1. migliorare la competitività del settore agricolo e forestale; 2. valorizzare l'ambiente e lo spazio rurale attraverso la gestione del territorio; 3. migliorare la qualità della vita nelle zone rurali e promuovere la diversificazione delle attività economiche.

Dal confronto tra le risorse programmate nel ciclo 2000-2006 e quelle previste nel 2007-2013 (cfr. tabella 3) risulta, complessivamente, una sostanziale conferma delle risorse pubbliche dedicate allo sviluppo rurale.

Emerge, infatti, che a fronte dei 3.483 milioni di euro attualmente dedicati alle misure rivolte ai due obiettivi del QCS per lo sviluppo rurale, nel periodo 2007-2013, per le analoghe misure, sono stati programmati 3.514 milioni di euro. Si tratta, infatti, di quelle misure, riferite agli Assi 1 e 3 dei PSR 2007-2013, che ricalcano fondamentalmente le misure FEOGA - Orientamento programmate nei POR 2000-2006 delle Regioni Obiettivo 1. Non sono pertanto state considerate, per omogeneità di confronto, le cosiddette misure agroambientali.



## Tabella 2 Programmi delle Regioni Convergenza

### Risorse destinate al Migliramento dei sistemi agricoli ed allo sviluppo rurale nelle programmazioni 2000-2006 e 2007-2013

(milioni di euro)

Programmazione 2000-2006	Programmi	Programmazione 2007-2013
Risorse Programmate		Risorse Programmate (1)
243,6	Basilicata	156,1
651,2	Calabria	353,9
586,1	Campania	640,5
450,1	Puglia	570,5
1.124,6	Sicilia	548,8
<b>3.055,6</b>	<b>Totale</b>	<b>2.269,8</b>

(1) Per la programmazione 2007 - 2013, si fa riferimento alle risorse FEASR

Fonte: Elaborazioni della DG per le Politiche dei Fondi Strutturali Comunitari su dati dei Complementi di Programmazione 2000-2006 e dei Programmi Operativi 2007-2013

## 4.4 Pesca e acquacoltura

### 4.4.1 Obiettivi e regole

Il Quadro comunitario di sostegno (QCS) 2000-2006 ha assunto il seguente obiettivo per lo sviluppo del settore 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.*

Al conseguimento di questo obiettivo sono indirizzate le seguenti priorità, attuate attraverso il PON Pesca:

- 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. 2271/2002 del Consiglio, al fine di perseguire l'equilibrio durevole tra capacità di pesca e risorse ittiche marine;
- il rinnovamento e l'ammodernamento della flotta, tenuto conto sia dello stato di invecchiamento generale delle imbarcazioni, delle condizioni di sicurezza, della qualità sanitaria del prodotto, e delle condizioni di lavoro e di vita a bordo, sia dei livelli di riferimento fissati per quanto riguarda la capacità della flotta peschereccia;
- l'impiego di attrezzature e metodi di pesca più selettivi e sostenibili.

Alla realizzazione della strategia del Quadro concorrono anche i programmi operativi regionali, i cui interventi si concentrano, in particolare, sugli aspetti ambientali, sull'affermazione della qualità dei prodotti e lo smercio delle specie eccedentarie o sottoutilizzate, nonché sulla risoluzione dei problemi socioeconomici delle zone costiere più deboli causati dalla ristrutturazione del settore,

connessa, in particolare, alla ricaduta territoriale degli interventi di demolizione attuati con il PON Pesca.

Attraverso l'Accordo multiregionale dell'11 giugno 2001 tra il MiPAF – D.G. pesca e acquicoltura e le Regioni ob. 1, finalizzato alla gestione coordinata degli interventi co-finanziati dallo SFOP nei programmi operativi nazionale e regionali, sono state individuate soluzioni condivise ai problemi socioeconomici delle marinerie più deboli, con azioni volte alla riconversione e riqualificazione degli operatori espulsi dal settore.

#### 4.4.2 Gli interventi finanziati nel 2000-2006

L'ammontare delle risorse programmate per il settore pesca e acquicoltura è pari globalmente a 749,87 milioni di euro, circa l'1,6% del QCS.

I progetti finanziati al 31/12/2007 sono 3.172 con impegni giuridicamente vincolanti complessivamente pari a circa 695 milioni di euro, e pagamenti per circa 354 milioni di euro riferiti a 1.839 progetti conclusi (cfr. tabella 1).

**Tabella 1 - Progetti ammessi a cofinanziamento e progetti conclusi**

(milioni di euro)

	Progetti ammessi			Progetti ammessi con impegni >0			Progetti conclusi (con pagamenti => al 95%)		
	N	Costo ammesso		N	Impegni		N	Pagamenti	
		Val. Ass.	% su tot		Val. Ass.	% su tot		Val. Ass.	% su tot
Demolizione	1.271	145,02	22,4%	1.271	140,58	20,2%	1.138	127,16	35,9%
Società miste	3	4,34	0,7%	3	4,18	0,6%	2	2,33	0,7%
Esportazione/Altra destinazione	51	12,93	2,0%	51	13,00	1,9%	44	11,59	3,3%
Costruzione di nuove navi	82	14,60	2,3%	82	35,44	5,1%	42	19,30	5,5%
Ammodernamento di navi esistenti	650	31,83	4,9%	650	79,10	11,4%	82	10,94	3,1%
Acquicoltura	152	112,33	17,4%	149	115,63	16,6%	70	52,36	14,8%
Attrezzatura porti di pesca	82	75,96	11,7%	71	59,61	8,6%	30	25,27	7,1%
Protezione e sviluppo risorse acquatiche	19	16,65	2,6%	19	15,98	2,3%	4	3,29	0,9%
Piccola pesca costiera	37	3,29	0,5%	37	3,60	0,5%	32	2,82	0,8%
Trasformazione e commercializzazione	100	86,79	13,4%	99	87,28	12,5%	59	46,47	13,1%
Misure socio economiche	148	6,53	1,0%	148	6,68	1,0%	98	3,20	0,9%
Pesca nelle acque interne	6	1,21	0,2%	6	1,50	0,2%	4	1,26	0,4%
Azioni innovative	240	45,97	7,1%	231	44,32	6,4%	116	22,03	6,2%
Altre misure	321	88,03	13,6%	321	87,34	12,5%	113	24,89	7,0%
Assistenza tecnica	10	1,39	0,2%	10	1,71	0,2%	5	0,88	0,2%
<b>Totale</b>	<b>3.172</b>	<b>646,87</b>	<b>100,0%</b>	<b>3.148</b>	<b>695,95</b>	<b>100,0%</b>	<b>1.839</b>	<b>353,79</b>	<b>100,0%</b>

	Valore assoluto	%				
Dotazione programmatica	749,87	Costo ammesso/ Dotazione programmatica	Impegni/ Dotazione programmatica	Pagamenti / Dotazione programmatica	Pagamenti per progetti conclusi/ Dotazione programmatica	Pagamenti per progetti con realizzazione finanziaria => al 70%
Costo ammesso	646,87					
Impegni assunti al 31.12.2007	695,95					
Pagamenti totali al 31.12.2007	510,69					
Pagamenti per progetti conclusi	353,79					
Pagamenti per progetti con realizzazione finanziaria => al 70%	441,28	86,3%	92,8%	68,1%	47,2%	58,8%

Fonte: Elaborazioni della DG per le Politiche dei Fondi Strutturali Comunitari su dati Monit al 31/12/2007

#### 4.4.3 Risultati conseguiti

A meno di un anno dalla chiusura della programmazione 2000-2006, i dati finora rilevati dimostrano che rimane insoluto il problema della vetustà della flotta italiana e della sua competitività rispetto alle altre flotte che operano nel Mediterraneo. Tra le cause principali, anche dal blocco degli incentivi comunitari per le nuove costruzioni, protrattosi sino al giugno 2002, a causa del mancato conseguimento degli obiettivi stabiliti dal Programma di Orientamento Pluriennale.

Tuttavia i risultati del monitoraggio riferito agli indicatori KW (potenza motore) e GT (stazza) dimostrano il raggiungimento del target in termini di stazza rinnovata. Raggiunti anche gli obiettivi della misura demolizione, correlati all'equilibrio tra capacità di pesca e risorse ittiche.

#### 4.4.4 La programmazione 2007-2013

Per il ciclo 2007-2013, il settore della pesca e dell'acquacoltura è oggetto di una programmazione parallela ai programmi cofinanziati dai Fondi strutturali, a differenza del periodo 2000-2006 quando lo SFOP era compreso con il FESR, il FSE e il FEOPA – Orientamento, nella programmazione plurifondo dell'obiettivo 1. Nel nuovo ciclo è previsto un solo programma di livello nazionale articolato nei seguenti assi prioritari d'intervento: 1. Adeguamento della flotta da pesca comunitaria (arresto definitivo; arresto temporaneo; investimenti a bordo; piccola pesca costiera; misure socioeconomiche); 2. Acquacoltura, pesca in acque interne, trasformazione e commercializzazione (investimenti produttivi; misure idroambientali; misure sanitarie; pesca acque interne; trasformazione e commercializzazione); 3. Misure di interesse comune (azioni collettive; protezione e sviluppo fauna e flora acquatiche; porti, luoghi di sbarco e ripari di pesca; sviluppo di nuovi mercati e campagne promozionali; progetti pilota; modifica pescherecci per altre attività); 4. Sviluppo sostenibile delle zone di pesca; 5. Assistenza tecnica.

Dal confronto tra le risorse programmate nel ciclo 2000-2006 e quelle previste nel 2007-2013 (cfr. tabella 2) risulta, complessivamente, un incremento delle risorse pubbliche dedicate alla pesca. Emerge, infatti, che a fronte dei 279,163 milioni di euro di risorse SFOP previste nell'ambito del QCS 2000-2006, nel periodo 2007-2013 sono stati programmati 318,282 milioni di euro.

**Tabella 2 Programmi delle Regioni Convergenza**

**Risorse destinate alla Pesca nelle programmazioni 2000-2006 e 2007-2013**

*(milioni di euro)*

Programmazione 2000-2006	Programmi	Programmazione 2007-2013
Risorse Programmate		Risorse Programmate (1)
133,0	PON Pesca	318,3
0,0	POR Basilicata	
21,0	POR Calabria	
38.249,0	POR Campania	
33,0	POR Puglia	
54,0	POR Sicilia	
<b>279,2</b>	<b>Totale</b>	<b>318,3</b>

(1) Per la programmazione 2007 - 2013, si fa riferimento alle risorse FEP

Fonte: Elaborazioni della DG per le Politiche dei Fondi Strutturali Comunitari su dati dei Complementi di Programmazione 2000-2006 e dei Programmi Operativi 2007-2013

## 5.1 Città

### 5.1.1 Obiettivi e regole

Il QCS dedica un apposito Asse al rafforzamento e alla valorizzazione del ruolo delle città nella programmazione regionale. Ciò in considerazione:

- del ritardo registrato rispetto al modello di sviluppo urbano europeo, che si è dimostrato più competitivo in termini di articolazione funzionale, migliore equilibrio ambientale e sociale e migliore connessione alle reti materiali e immateriali;
- della disponibilità in ambito urbano di risorse non valorizzate ai fini dello sviluppo economico e produttivo (risorse ambientali e culturali e spazi dismessi da recuperare e utilizzare per iniziative produttive, terziarie, sociali e culturali);
- dai segnali di vitalità imprenditoriale e di rinascita culturale riscontrati in alcune aree urbane.

Nello specifico la strategia si è posta come obiettivo il miglioramento dell'articolazione funzionale e della qualità del sistema urbano, attraverso:

- il rafforzamento delle potenzialità dei centri urbani in termini di funzioni e servizi specializzati;
- l'aumento della fruizione dello spazio urbano da parte dei cittadini, migliorando il sistema della mobilità esterna e interna, riducendo i fattori di inquinamento e migliorando la qualità della vita in particolare nelle aree periferiche e dismesse;
- la riqualificazione del tessuto edilizio, con particolare attenzione al recupero dei centri storici e dei centri minori.

Per il raggiungimento di tale obiettivo il QCS ha individuato alcuni principi da seguire:

- il rafforzamento del ruolo di indirizzo strategico delle Regioni e delle capacità di programmazione e gestione di progetti complessi da parte degli enti locali;
- la concentrazione finanziaria degli interventi per evitare la frammentazione degli investimenti;
- l'attuazione prioritaria attraverso progetti integrati dedicati;
- l'utilizzo e diffusione di strumenti innovativi per il coinvolgimento del settore privato;

### 5.1.2 Gli interventi finanziati nel 2000 - 2006

Le risorse programmate per le città ammontavano inizialmente a quasi 1,3 miliardi di euro, pari al 3,4 per cento delle risorse del QCS, e sono state complessivamente incrementate a più di 1,7 miliardi di euro, raggiungendo, così, una quota pari al 3,8 per cento<sup>74</sup>.

Al 31.12.2007, risultano ammessi a finanziamento 2.306 progetti, per un totale di quasi 2,7 miliardi di euro; gli interventi conclusi risultano essere al momento solo 578 (circa il 21 per cento della dotazione programmata), e riguardano principalmente gli interventi di riqualificazione urbana e le infrastrutture turistiche, sportivo-ricreative (cfr. tabella 1).

Nell'insieme, i dati di attuazione segnalano la necessità di una forte accelerazione nell'ultimo anno della programmazione.

---

<sup>74</sup> Si precisa che in questa analisi sono state considerate solo le misure dell'Asse V relative al settore Città, mentre le misure relative al settore Servizi alla persona sono considerate nell'approfondimento relativo all'Inclusione sociale.

**Tabella 1: Progetti ammessi a cofinanziamento e conclusi**

(milioni di euro)

Tipologia di progetto	Progetti ammessi			Progetti ammessi con impegni >0			Progetti conclusi		
	N	Costo ammesso		N	Impegni		N	Pagamenti	
		Val. Ass.	% su tot		Val. Ass.	% su tot		Val. Ass.	% su tot
Infrastrutture economiche	376	157,40	5,9%	71	94,15	5,0%	26	0,57	0,2%
Infrastrutture turistiche, sportive e ricreative	384	446,30	16,7%	355	352,34	18,7%	160	131,05	36,1%
Strade/Trasporti	124	689,33	25,7%	118	620,27	32,9%	36	74,10	20,4%
Riqualificazione urbana	1.197	1.308,78	48,9%	961	739,25	39,3%	301	144,61	39,8%
Infrastrutture ambientali	51	21,78	0,8%	51	21,79	1,2%	9	3,64	1,0%
Infrastrutture per le telecomunicazioni e la società dell'informazione	41	14,57	0,5%	41	14,57	0,8%	6	1,54	0,4%
Assistenza tecnica	133	40,39	1,5%	133	40,30	2,1%	40	7,91	2,2%
<b>Totale</b>	<b>2.306</b>	<b>2.678,55</b>	<b>100,0%</b>	<b>1.730</b>	<b>1.882,67</b>	<b>100,0%</b>	<b>578</b>	<b>363,43</b>	<b>100,0%</b>

	Valore assoluto	%				
Dotazione programmatica	1.742,36	Costo ammesso/ Dotazione programmatica	Impegni/ Dotazione programmatica	Pagamenti/ Dotazione programmatica	Pagamenti per progetti conclusi/ Dotazione programmatica	Pagamenti per progetti con realizzazione finanziaria =>al 70% / Dotazione programmatica
Costo ammesso	2.678,55					
Impegni assunti al 31.12.2007	1.882,67					
Pagamenti totali al 31.12.2007	1.083,74					
Pagamenti per progetti conclusi	363,43					
Pagamenti per progetti con realizzazione finanziaria => al 70%	777,80	<b>153,7%</b>	<b>108,1%</b>	<b>62,2%</b>	<b>20,9%</b>	<b>44,6%</b>

Fonte: Elaborazioni della DG per le Politiche dei Fondi Strutturali Comunitari su dati Monit al 31/12/2007

La tipologia di intervento maggiormente finanziata, sia per numero di progetti che per quantità di risorse, è quella della riqualificazione urbana, che comprende anche attività di conservazione e promozione del patrimonio culturale e di recupero di aree dismesse.

In termini di numerosità dei progetti, risultano rilevanti anche gli interventi per la realizzazione di infrastrutture turistiche, sportivo-ricreative ed economiche (in gran parte erogazioni di aiuti), mentre, in termini di risorse risulta significativa la quota investita in trasporti urbani e strade regionali e locali. Infine, più limitati sono stati gli interventi riguardanti le attività di studio e monitoraggio, le infrastrutture e servizi per la società dell'informazione e le infrastrutture ambientali (opere di mitigazione dell'inquinamento acustico e di risparmio energetico).

A fronte di una certa omogeneità in termini di numero e tipologie di interventi avviati<sup>75</sup> (almeno per Calabria, Campania, Puglia e Sardegna) e talvolta anche in termini di risorse attivate, la Regione che ha ammesso a finanziamento più progetti è la Calabria, con 637 interventi (pari al 29 per cento del numero dei progetti ammessi a finanziamento in questo Asse), riguardanti in gran parte la riqualificazione urbana. La Regione che ha impegnato più risorse risulta essere la Campania, con 775,3 milioni di euro ammessi a finanziamento (pari al 29 per cento del costo totale ammesso), gran parte delle quali dedicate ai trasporti urbani ed agli interventi di riqualificazione urbana.

Considerando l'ampiezza della mobilitazione progettuale generata da questo settore e l'incidenza dei progetti con avanzato stato di realizzazione (quasi il 45 per cento), le prospettive di

<sup>75</sup> Gli interventi riguardanti le infrastrutture turistiche, sportive e ricreative, i trasporti urbani (ad eccezione della Sardegna) e la riqualificazione urbana (ad eccezione della Sicilia che in questo ambito si dedica solo ad azioni di promozione del patrimonio culturale), risultano attivati da quasi tutte le Regioni, mentre le altre tipologie di intervento solo da alcune: quelle per le infrastrutture economiche risultano essere state attivate principalmente dalla Campania (con qualche intervento anche da parte di Basilicata, Calabria e Puglia); gli interventi per le infrastrutture ambientali solo dalla Puglia; le infrastrutture e i servizi per la società dell'informazione da Basilicata, Puglia e Sicilia ed infine gli studi e le attività di monitoraggio solo da Puglia e Sicilia.

completamento risultano affidate alla capacità di garantire, nell'ultimo anno di attuazione, un'accelerazione in grado di sfruttare appieno l'overbooking.

### **5.1.3 Risultati conseguiti**

Come emerge dall'analisi dei dati, gli interventi di sviluppo urbano si sono concentrati principalmente nella riqualificazione urbana e nella realizzazione di infrastrutture turistiche e ricreative. Ciò in corrispondenza degli obiettivi del QCS indirizzati al miglioramento dello spazio urbano per i cittadini ed al recupero dei centri storici.

Difficoltà si riscontrano invece rispetto al rafforzamento delle potenzialità dei centri urbani in termini di funzioni e servizi specializzati. Infatti, come emerge dai dati e dall'aggiornamento della valutazione intermedia del QCS<sup>76</sup>, seppure tale obiettivo è stato ripreso e rilanciato nei Programmi Operativi e nei Complementi di programmazione, non è stato poi realizzato efficacemente in fase di attuazione: la gran parte degli interventi classificati tra le infrastrutture economiche consistono in erogazione di aiuti all'industria, artigianato e commercio (attivati da Basilicata e Campania), mentre meno rilevanti sono stati gli interventi per le infrastrutture produttive e i servizi comuni per le PMI.

Le dinamiche di attuazione hanno anche confermato le criticità in merito alla partecipazione di risorse e operatori privati; Infatti, dopo un iniziale disponibilità sul ricorso al partenariato pubblico-privato, le Regioni hanno di fatto rinunciato all'utilizzo della finanza di progetto<sup>77</sup>.

Nel complesso, le Regioni hanno privilegiato la progettazione integrata, principalmente attraverso la definizione di progetti specifici nei Comuni capoluogo<sup>78</sup>, ma anche contribuendo a progetti integrati di tipo territoriale in reti di comuni minori (in particolare in Sicilia, Sardegna e Calabria) e, in alcuni casi, mediante Piani integrati intercomunali per servizi sociali e alla persona<sup>79</sup>.

Oltre il 19 per cento degli interventi ammessi a finanziamento risulta realizzato all'interno di un PIT (450 progetti su 2.306), per un valore pari al 22,7 per cento delle risorse totali attivate. Dagli ultimi dati di monitoraggio emerge che quasi tutte le Regioni hanno avviato la realizzazione degli interventi in modalità integrata<sup>80</sup>, ma le uniche Regioni che presentano più tipologie di intervento in fase di realizzazione, e quindi una maggiore integrazione, sono la Campania e la Sardegna (le altre Regioni si limitano ad attivare interventi riferiti ad una sola tipologia)<sup>81</sup>.

Dall'aggiornamento della valutazione intermedia è emerso come i PIU non si siano distinti per una migliore performance o maggiore innovazione rispetto alla generalità dei progetti integrati territoriali. Anche la realizzazione di tali progetti ha riscontrato ritardi e difficoltà, in particolare a causa: dei tempi lunghi nella definizione delle procedure tecnico-amministrative tra Regioni e Comuni; dello scarso livello di maturazione tecnica degli enti locali, che ha portato spesso alla

---

<sup>76</sup> Cfr. Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, Unità di valutazione degli investimenti pubblici (UVAL) Aggiornamento della Valutazione intermedia del QCS Ob. 1 2000-2006, Roma, novembre 2006.

<sup>77</sup> Cit.

<sup>78</sup> Nei Comuni capoluogo risultano attivati 22 Progetti Integrati Urbani (PIU), così distribuiti tra le Regioni: 2 in Basilicata; 6 in Calabria (Comuni capoluogo e Lamezia Terme); 6 in Campania; 5 in Puglia; 1 in Sardegna e 3 in Sicilia.

<sup>79</sup> Si segnala che alcune Regioni hanno definito progetti integrati comprensivi sia degli interventi per le città, sia degli interventi per i servizi alla persona. Cfr. approfondimento relativo all'inclusione sociale.

<sup>80</sup> Ad eccezione di Basilicata e Puglia, per le quali i progetti previsti all'interno dei PIU non risultano segnalati all'interno del sistema Monit.

<sup>81</sup> In particolare la Campania ha attivato interventi riguardanti le infrastrutture economiche, le infrastrutture turistiche e ricreative, i trasporti urbani e la riqualificazione urbana. La Sardegna ha in fase di realizzazione interventi di riqualificazione delle aree urbane e di realizzazione di infrastrutture turistiche e ricreative. La Calabria e la Sicilia si concentrano rispettivamente su interventi di recupero del patrimonio culturale e di promozione del patrimonio culturale.

presentazione di progetti in fase ancora preliminare; delle difficoltà organizzative interne alle Amministrazioni comunali, con conseguenti incertezze e vuoti di responsabilità.

#### **5.1.4 La programmazione 2007 - 2013**

Dalle lezioni apprese dal ciclo di programmazione 2000-2006, segnalate nel Quadro Strategico Nazionale, emerge come il tema del rilancio delle città e del loro contributo alle dinamiche di sviluppo del territorio, molto rilevante in ambito europeo, abbia ritrovato rispondenza in Italia a partire dalla fine degli anni novanta, anche con la presenza di validi obiettivi presenti in questa programmazione. Tali obiettivi, tuttavia, sono stati frenati da alcuni elementi di debolezza, emersi in fase di attuazione, tra cui: la debolezza degli strumenti di programmazione e pianificazione, aggravata anche dalla non sempre adeguata capacità nella gestione dei progetti e dei sistemi di cooperazione interistituzionale; il mancato coinvolgimento del capitale privato e la poca attenzione alla sostenibilità finanziaria di medio-lungo periodo dei “contenitori” (ad esempio per iniziative sociali, culturali e truristiche, di formazione, incubatori di impresa, ecc.); una selezione degli interventi non sempre efficace, con criteri che talvolta si sono rivelati poco cogenti e scarsamente misurabili.

Rispetto all’esperienza passata, il QSN, nell’evidenziare tali criticità, suggerisce quindi di proseguire il percorso già avviato, rafforzando la cooperazione interistituzionale e coniugando gli obiettivi in una visione unitaria, volta a favorire la massima integrazione degli interventi e sostenuta da una base strategica e analitica identificata nei Piani Integrati di sviluppo urbano.

L’obiettivo primario rimane quello della promozione della competitività, innovazione e attrattività delle città e delle reti urbane. Ciò attraverso sia la diffusione di servizi avanzati, sia il miglioramento della qualità della vita e il collegamento con le reti materiali e immateriali.

Vengono identificati come “territori di progetto” le città metropolitane e i sistemi territoriali rilevanti dal punto di vista economico-funzionale (considerati prioritari anche in termini di integrazione tra politica ordinaria e politica regionale unitaria).

Dal punto di vista del metodo, il Quadro conferma l’attuazione attraverso progetti integrati, con l’indicazione di alcuni principi per la loro gestione, tra cui: la definizione di procedure tecnico-finanziarie tra Regioni e Comuni che evitino la frammentazione settoriale delle competenze e responsabilità; la promozione del decentramento alle Amministrazioni locali delle funzioni rilevanti per l’efficace attuazione dei progetti; la definizione, da parte delle istituzioni con responsabilità di coordinamento o attuazione dei progetti integrati (Comuni, uffici unici o altri organismi inter-comunali), di meccanismi di gestione operativa, anche attraverso l’assunzione di impegni finanziari pluriennali.

Infine, per assicurare l’effettivo conseguimento degli obiettivi, il Quadro identifica come condizioni necessarie il rafforzamento della capacità di selezione e progettazione, l’apertura alla conoscenza esterna e l’integrazione tra le diverse scale di programmazione, nonché alcuni requisiti minimi per la definizione dei criteri di selezione.

**Tabella 2 Programmi delle Regioni Convergenza**  
**Risorse destinate alle Città nelle programmazioni 2000-2006 e 2007-2013**

(milioni di euro)

Programmazione 2000-2006		Programmi	Programmazione 2007-2013	
Risorse Programmate	Quota sul PO (FESR-FSE)		Risorse Programmate	Quota sui PO (FESR-FSE)
66,96	5,1%	Basilicata	10,00	0,9%
241,18	7,7%	Calabria	514,20	13,3%
436,03	6,7%	Campania	1.085,00	13,6%
334,48	7,7%	Puglia	522,00	8,0%
344,66	5,1%	Sicilia	321,08	3,7%
<b>1.423,31</b>		<b>Totale</b>	<b>2.452,28</b>	

Fonte: Elaborazioni della DG per le Politiche dei Fondi Strutturali Comunitari su dati dei Complementi di Programmazione 2000-2006 e dei Programmi Operativi 2007-2013

Dal confronto tra le risorse programmate per il periodo di programmazione 2000-2006 e quelle previste per il 2007-2013, emerge un sostanziale incremento dell'impegno in favore dello sviluppo urbano, sia in valore assoluto, sia in termini relativi (ad eccezione della Sicilia)<sup>82</sup>.

Ciò a conferma del rilievo che si intende dare alla tematica urbana all'interno delle politiche di sviluppo, e della consapevolezza, a livello europeo e nazionale, che le città e i sistemi urbani rappresentano uno dei principali motori dello sviluppo economico, dell'innovazione produttiva, sociale e culturale.

## 6.1 Trasporti

### 6.1.1 Obiettivi e regole

Il Quadro comunitario di Sostegno 2000-2006 ha assunto come obiettivo quello di contribuire alla realizzazione di un sistema di trasporti sostenibile in grado di conseguire una più equilibrata distribuzione dei traffici tra le modalità, disegnando un sistema integrato di trasporto coerente con gli obiettivi comunitari del Libro Bianco<sup>83</sup> ed idoneo a supportare lo sviluppo locale sostenibile. Questo in considerazione:

<sup>82</sup> Per la programmazione 2007 – 2013, sono qui considerate le risorse dedicate a progetti integrati di rinnovamento urbano e rurale, nonché alla realizzazione di piste ciclabili. Le risorse dedicate alla promozione dei trasporti urbani non sono qui considerate, in quanto esaminate nell'ambito del settore Trasporti.

<sup>83</sup> Il Libro bianco "La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte" è stato adottato dalla Commissione europea il 12 settembre 2001 e prevede i seguenti orientamenti strategici a lungo termine:

- riequilibrare i nodi di trasporto e, 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);
- eliminare le strozzature della rete transeuropea, promuovendo la costituzione di corridoi prioritari per le merci e di una rete veloce per i passeggeri, nonché 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.



- della necessità di 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;
- della necessità di disporre di infrastrutture di collegamento, trasporto e accesso più efficienti quale pre-condizione per l'esplicarsi degli effetti del modello di sviluppo proposto dal QCS;
- del ritardo infrastrutturale delle Regioni del Mezzogiorno, in particolare per quel che concerne le modalità di trasporto sostenibili;
- della necessità di fondare le politiche di intervento del settore su un processo di pianificazione dei trasporti basato su una logica di sistema a rete.

Il perseguimento di tali obiettivi è stato sostenuto da un insieme di regole e condizionalità progressivamente articolate, il Quadro, infatti, ha previsto che:

- si dovesse preliminarmente procedere all'approvazione del Piano Generale dei Trasporti e della Logistica ed alla definizione di uno strumento operativo puntuale per identificare le scelte di intervento destinate al Mezzogiorno (Strumento Operativo Mezzogiorno);
- in una prima fase (2000-2002), in carenza di strumenti di pianificazione regionale dei trasporti coerenti con lo Strumento Operativo per il Mezzogiorno, l'utilizzazione dei fondi - fino ad un massimo del 30 per cento delle risorse finanziarie programmate per questo settore - era condizionata alla definizione delle componenti "invarianti", da implementare nella prima parte del programma, sia a livello nazionale, sia a livello regionale;
- nella fase successiva, l'ammissione degli interventi era subordinata anche all'adozione di un approccio di sistema per la selezione orientato a rendere completamente funzionali gli interventi alle finalità di un trasporto "sostenibile";
- si dovesse puntare al rafforzamento dell'integrazione, sia territoriale, sia degli strumenti e delle fonti di finanziamento utilizzabili, anche attraverso l'ausilio del Gruppo di Lavoro "Trasporti" del QCS.

### **6.1.2 *Gli interventi finanziati nel 2000-2006***

L'ammontare di finanziamenti programmati sul sistema dei trasporti è aumentato negli anni, in termini assoluti (passando dagli iniziali 6,3 miliardi di euro agli attuali 7,3 miliardi di euro), rimanendo sostanzialmente invariato in termini di peso relativo sulla dotazione complessiva del Quadro (poco meno del 16 per cento del totale) per effetto delle risorse premiali programmate dopo la revisione di metà periodo. Complessivamente, al 31 dicembre 2007, sono stati ammessi a finanziamento 1.826 progetti per un totale di 10,7 miliardi di euro (cfr. tabella 1), superando abbondantemente la quota di risorse finanziarie a disposizione.

Tabella 1: Progetti ammessi a cofinanziamento e conclusi

(milioni di euro)

Tab 1	Progetti ammessi			Progetti ammessi con impegni >0			Progetti conclusi (con pagamenti => al 95% degli impegni)		
	N	Costo ammesso		N	Impegni		N	Pagamenti	
		Val. Ass.	% su tot		Val. Ass.	% su tot		Val. Ass.	% su tot
FERROME	137	4.354,21	40,5%	118	3.848,88	41,8%	53	1.689,73	51,8%
STRADE E AUTOSTRADE	1.321	4.835,87	45,0%	1.244	4.175,87	45,4%	322	1.032,74	31,6%
AEROPORTI	192	719,36	6,7%	121	560,10	6,1%	88	349,68	10,7%
PORTI	146	619,50	5,8%	129	450,23	4,9%	53	135,34	4,1%
TRASPORTI MULTIMODALI	11	80,01	0,7%	11	80,01	0,9%	3	3,70	0,1%
TRASPORTI URBANI	11	114,57	1,1%	9	69,36	0,8%	3	53,38	1,6%
SISTEMI DI MONITORAGGIO	8	21,53	0,2%	6	13,19	0,1%	0	0,00	0,0%
<b>Totale</b>	<b>1.826</b>	<b>10.745,05</b>	<b>100,0%</b>	<b>1.638</b>	<b>9.197,64</b>	<b>100,0%</b>	<b>522</b>	<b>3.264,56</b>	<b>100,0%</b>

	Valore assoluto	%				
Dotazione programmatica	7.331,02	Costo ammesso/ Dotazione programmatica	Impegni/ Dotazione programmatica	Pagamenti/ Dotazione programmatica	Pagamenti per progetti conclusi/ Dotazione programmatica	Pagamenti per progetti con realizzazione finanziaria =>al 70% / Dotazione programmatica
Costo ammesso	10.745,05					
Impegni assunti al 31.12.2007	9.197,64					
Pagamenti totali al 31.12.2007	7.044,04					
Pagamenti per progetti conclusi	3.264,56					
Pagamenti per progetti con realizzazione finanziaria => al 70%	5.611,16	146,6%	125,5%	96,1%	44,5%	76,5%

Fonte: Elaborazioni della DG per le Politiche dei Fondi Strutturali Comunitari su dati Monit al 31/12/2007

Dall'analisi dei progetti avviati emerge:

- la distribuzione degli interventi avviati fa registrare una prevalenza (54,6 per cento) delle modalità di trasporto alternative alla modalità stradale e, fra queste, una discreta attenzione è riservata alla modalità ferroviaria con il 41,8 per cento degli interventi. Il risultato del QCS origina da scelte molto differenziate fra i diversi Programmi, che spaziano dalla Basilicata - i cui interventi sono tutti relativi alla modalità stradale - alla Puglia - che ha destinato risorse esclusivamente alle modalità sostenibili. A livello di aggregato delle Regioni il 53,3 per cento degli interventi riguarda la modalità stradale mentre, nel PON Trasporti, gli interventi riferiti a tale modalità sono limitati al 38,9 per cento del totale;
- in termini di dimensione dei progetti, il valore medio è dell'ordine di 5 milioni di euro. Tale valore è la media fra situazioni molto differenziate, sia fra Programmi, sia fra modalità. La dimensione media degli interventi nei POR Calabria e Basilicata è la minore, rispettivamente pari a 0,8 e 1,8 milioni di euro; Molise e Sicilia si attestano rispettivamente su 3,0 e 5,8 milioni di euro mentre Puglia, Sardegna e Campania hanno finanziato interventi di maggiore dimensione (rispettivamente 14,0, 15,1 e 18,2 milioni di euro); il PON Trasporti, infine, presenta una dimensione media degli interventi pari a 12,9 milioni di euro. A livello di modalità di trasporto, la dimensione media minore è relativa agli interventi aeroportuali ed ai porti (2,9 e 3,1 milioni di euro rispettivamente), seguita dagli interventi sulla modalità stradale (3,2 milioni di euro). E' interessante notare che ben il 91 per cento degli interventi relativi alla modalità stradale si concentra nelle strade regionali e locali, che presentano una dimensione media degli interventi di soli 1,2 milioni di euro. Gli interventi di dimensione maggiore si registrano, a livello modale, per i trasporti urbani e le ferrovie (7,2 e 28,1 milioni di euro rispettivamente); all'interno della modalità stradale si segnalano le notevoli dimensioni medie degli interventi sulle strade statali e sulle autostrade pari, rispettivamente, a 14,1 e 33,0 milioni di euro. Dei 28 Grandi Progetti del Settore, 14 riguardano le ferrovie e 8 la modalità stradale;

- le risorse assorbite dai progetti conclusi (522) sono pari a oltre tre miliardi di euro, il 44,5 per cento dell'ammontare programmato. Se si considerano i progetti con avanzato grado di realizzazione, si raggiunge un livello del 76,5 per cento. Considerando, invece, il complesso delle spese realizzate, si raggiunge il 96 per cento della dotazione del settore. Fra i progetti conclusi, oltre il 51 per cento è relativo ad opere ferroviarie ed il 31,6 per cento ad opere stradali. Rispetto ai costi ammessi le migliori performance sono quelle relative agli aeroporti, per i quali sono stati ultimati il 48,6 per cento degli interventi ed ai trasporti urbani, con il 46,6 per cento degli interventi conclusi; soddisfacente anche la performance delle ferrovie, che risulta aver ultimato il 38,8 per cento dei progetti; in particolare ritardo, invece, i trasporti multimodali, per i quali risultano conclusi solo il 4,6 per cento degli interventi ed i sistemi di monitoraggio, per il quale nessun intervento risulta concluso.

Nel complesso, tenendo conto del livello particolarmente elevato dell'overbooking nonché dell'avanzamento progettuale, non dovrebbero incontrarsi particolari criticità nella conclusione di questo ciclo, a condizione di sostenere l'accelerazione richiesta nell'ultimo anno a disposizione.

### **6.1.3 Risultati conseguiti**

Il QCS ha fortemente contribuito all'evoluzione del quadro programmatico ed attuativo, che ha fatto registrare notevoli progressi: l'adozione del "*Piano Generale dei Trasporti e della Logistica*" (PGTL) approvato a marzo 2001, la predisposizione dello "*Strumento Operativo per il Mezzogiorno*" (SOM), l'adeguamento degli strumenti di programmazione regionali al PGTL ed allo SOM, la sottoscrizione di nuovi Accordi di Programma Quadro settoriali.

Lo scenario della programmazione settoriale nel Mezzogiorno appare quindi radicalmente mutato, grazie ad un processo di pianificazione basato su una logica di sistema a rete. E' 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. 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.

Inoltre, 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, con l'ausilio del Gruppo di Lavoro Trasporti del QCS.

Il QCS, in particolare con la revisione di metà periodo, ha dato impulso al riequilibrio modale, sia a livello di PON Trasporti, con la previsione di una dotazione minima a favore degli interventi ferroviari pari al 60 per cento dell'Asse I, sia a livello regionale. Nel corso della programmazione, infatti, il peso degli interventi regionali sulla modalità stradale si è ridotto di 6 punti percentuali, (dal 56 al 50 per cento del totale) a vantaggio degli interventi sulla modalità ferroviaria (la cui quota è passata dal 27 al 38 per cento).

Fra le opere più importanti realizzate si annoverano:

- in campo ferroviario: il completamento dell'AV/AC Roma-Napoli ed importanti tratte delle linee Palermo-Messina e Bari-Lecce;
- in campo viario: la realizzazione di numerosi lotti della A3 Salerno-Reggio Calabria e della SS 131 in Sardegna;
- in campo aeroportuale: la realizzazione di moderni sistemi di controllo di volo e di controllo bagagli in tutti gli aeroporti delle Regioni Obiettivo 1; la nuova aerostazione passeggeri negli aeroporti di Catania, Cagliari e Bari; la nuova aerostazione merci nell'aeroporto di Napoli; interventi di adeguamento dell'aerostazione e delle infrastrutture di volo negli aeroporti di Bari,

Cagliari, Catania, Crotone, Lamezia Terme, Lampedusa, Napoli, Olbia, Palermo, Pantelleria e Reggio Calabria;

- a livello di trasporti urbani e metropolitani: interventi sul Sistema Metropolitano regionale campano e, in particolare, sulla metropolitana di Napoli e la metropolitana di Sassari.

Fra gli interventi in più avanzata fase di realizzazione si annoverano il sistema di controllo del traffico marittimo del Mezzogiorno (Vessel Traffic Service) e alcuni importanti progetti innovativi (bigliettazione integrata, controllo merci pericolose, distribuzione integrata delle merci in ambito metropolitano). In ritardo, invece, gli interventi sugli interporti e quelli sul sistema portuale.

Come noto, le carenze in termini di disponibilità e qualità della progettazione, la stessa durata della tempistica di realizzazione delle opere<sup>84</sup>, hanno condizionato fortemente la possibilità di utilizzare la programmazione dei fondi strutturali in chiave pienamente addizionale, anche se con il meccanismo delle risorse liberate si è avviato un processo di recupero.

#### **6.1.4 La programmazione 2007-2013**

Come già detto, la prima lezione appresa dall'esperienza 2000-2006 riguarda la parziale aggiuntività della programmazione comunitaria, come conseguenza di una inadeguata capacità di intervento della politica nazionale.

E' quindi a partire da questa considerazione che è stata impostata la strategia 2007-2013 e definite le regole per la sua attuazione.

Dal punto di vista strategico, il Quadro si concentra maggiormente sul rilancio della logistica, per un ricollocamento strategico dei porti e aeroporti e dei servizi a essi connessi, sfruttando il potenziale di crescita insito nei traffici di merci dall'estremo oriente verso l'Europa occidentale.

Viene, inoltre, rafforzato l'impegno per la sostenibilità dei trasporti e le modalità alternative alla strada, sia a livello urbano, sia a livello regionale e di area vasta. A tal fine, le priorità indicate riguardano: la connessione delle aree produttive e dei sistemi urbani alle reti principali; le sinergie tra i territori e i nodi logistici; la mobilità urbana sostenibile; il miglioramento dei servizi di trasporto a livello regionale e la migliore accessibilità delle aree periferiche.

Allo scopo di garantire migliori e più rapidi impatti sul territorio, si richiede l'ancoraggio degli interventi ad una pianificazione nazionale strategico-operativa, centrale e regionale, che fissi selezionate priorità e realistici tempi di attuazione per la progettazione e l'attuazione e li verifichi in modo continuo con il monitoraggio e la diffusione pubblica dei suoi risultati. Nel caso del Trasporto Pubblico Locale, invece, il Quadro subordina la finanziabilità degli interventi al completamento del processo di pianificazione - in attuazione di quanto previsto dal D.Lgs n° 422/1997 e s.m.i. (TPL) - ed alla conseguente identificazione delle azioni a partire dall'analisi dei fabbisogni, pianificando i passi del processo e definendo le relative risorse.

Inoltre, una maggiore attenzione rispetto al passato, sin dalle fasi di selezione e di progettazione, deve essere riservata al livello di servizio conseguibile ed ai vincoli di contesto che possono condizionare la realizzazione. In quest'ottica, il Quadro sottolinea la necessità di rafforzare la capacità progettuale ed attuativa (in particolare degli enti di gestione di rete quali ANAS e RFI), assicurando robusti meccanismi di selezione delle priorità e concentrando su queste risorse e obiettivi operativi di velocizzazione dei tempi di realizzazione.

Infine, la selezione degli interventi deve avvenire attraverso un rigoroso processo di valutazione,

---

<sup>84</sup> In merito cfr. l'analisi dell'UVER "Attività di verifica sugli interventi prioritari inseriti in APQ" ([http://www.dps.tesoro.it/documentazione/docs/uver/APQ\\_critici\\_follow\\_up\\_2006\\_presentazione\\_30\\_1\\_2007.pdf](http://www.dps.tesoro.it/documentazione/docs/uver/APQ_critici_follow_up_2006_presentazione_30_1_2007.pdf)) del gennaio 2007 dalla quale emerge che la durata del ciclo di progetto, per gli interventi inferiori ai 5 milioni di euro, è in media di circa 4,6 anni, mentre per quelli sopra i 5 milioni sale a 9 anni).

che tenga conto in modo attento: delle risorse disponibili, di tempi e sequenze di realizzazione credibili; di processi di condivisione degli interventi selezionati sia tra Amministrazioni, sia (per le grandi opere) da parte delle popolazioni interessate; dei vincoli e delle condizioni di contesto (ambientali, sociali, tecniche, economico-finanziarie, normative e procedurali); della sostenibilità gestionale e finanziaria.

L'ammontare di risorse dedicate dai programmi cofinanziati dell'Obiettivo Convergenza 2007 – 2013 agli interventi per le Reti e Mobilità è di 7.365,23 milioni di euro, con un incremento sia in termini assoluti, sia in termini relativi. Rispetto al precedente periodo di programmazione, che stabiliva una differenziazione dei livelli di governo in relazione alla rilevanza delle opere<sup>85</sup> ma non in relazione agli obiettivi, l'attuazione della strategia è affidata al livello nazionale per quanto riguarda lo sviluppo del sistema logistico e alle Regioni per ciò che concerne il trasporto urbano e quello regionale; tale scelta si riflette anche sulla diversa ripartizione delle risorse fra i livelli di governo. Nel periodo 2007-2013, infatti, le risorse attribuite ai Programmi Operativi Regionali in questo ambito sono pari al 63 per cento del totale, a fronte del 36 per cento del precedente periodo di programmazione. Particolarmente rilevante il maggiore impegno sostenuto da Puglia e Sicilia, che destinano alla priorità Reti e Mobilità, rispettivamente, il 17 per cento ed il 20 per cento delle risorse dei rispettivi Programmi, contro il 4 per cento ed il 12 per cento del precedente periodo.

**Tabella 2 Programmi delle Regioni Convergenza**  
**Risorse destinate ai Trasporti nelle programmazioni 2000-2006 e 2007-2013**

(milioni di euro)

Programmazione 2000-2006		Programmi	Programmazione 2007-2013	
Risorse Programmate	Quota sul PO (FESR-FSE)		Risorse Programmate	Quota sui PO (FESR-FSE)
119,37	9,1%	Basilicata	145,00	13,5%
450,23	14,4%	Calabria	482,72	12,5%
973,83	14,9%	Campania	1.185,00	14,8%
167,60	3,9%	Puglia	1.128,00	17,3%
789,47	11,6%	Sicilia	1.713,54	19,8%
4.481,44	99,1%	Reti (1)	2.710,97	98,6%
<b>6.981,94</b>		<b>Totale</b>	<b>7.365,23</b>	

(1) Al netto dell'Assistenza tecnica

Fonte: Elaborazioni della DG per le Politiche dei Fondi Strutturali Comunitari su dati dei Complementi di Programmazione 2000-2006 e dei Programmi Operativi 2007-2013

A livello di ripartizione tra le modalità, i Programmi Operativi Nazionale e Regionali, puntano, molto più che nel passato, verso le modalità più sostenibili, cui sono assegnate circa l'80 per cento delle risorse complessive; alla modalità stradale, in particolare, è assegnato il 17 per cento delle risorse, contro il 44 per cento del periodo 2000-2006.

<sup>85</sup> Il livello globale-globale era attribuito alla esclusiva competenza del PON Trasporti, il livello locale-locale a quella dei POR regionali ed il livello globale-locale poteva essere attuato sia dai POR, sia dal PON, previo parere del Gruppo di lavoro Trasporti.

## 6.2 Società dell'Informazione

### 6.2.1 Obiettivi e regole

Il Quadro comunitario di Sostegno (QCS) 2000-2006 ha assunto come obiettivo il pieno sviluppo della società dell'informazione nelle Regioni dell'Obiettivo 1, pur in assenza, all'avvio della programmazione, di una esplicita politica nazionale in materia. Questo in considerazione:

- della opportunità di elevare la percezione, tra i soggetti pubblici e privati, delle potenzialità e implicazioni strategiche, del valore aggiunto e di lungo periodo legate all'affermazione della società dell'informazione per lo sviluppo economico e sociale, nonché dell'effetto moltiplicatore e di attivazione che i risultati conseguiti in questo settore possono produrre sugli altri;
- delle opportunità, ma anche delle condizioni di arretratezza e dei freni allo sviluppo, presenti nel Mezzogiorno che ponevano la necessità di: rendere più efficace l'azione amministrativa; aumentare il livello di propensione delle famiglie al consumo delle nuove tecnologie e il grado di innovazione del sistema produttivo; migliorare la qualità dei servizi pubblici erogati ai cittadini e alle imprese.

La strategia ha previsto, fondamentalmente, tre aree di intervento:

- sensibilizzazione e alfabetizzazione presso imprese, cittadini, associazioni ed operatori pubblici. In coerenza con l'evoluzione degli orientamenti comunitari in materia, tale area di intervento è stata meglio precisata come *e-learning, ICT training, life long learning*;
- ammodernamento della PA con priorità ai servizi resi ai cittadini e alle imprese, successivamente definita come *e-government*;
- utilizzo dell'*information technology* da parte delle PMI, con priorità ai servizi ad alto valore aggiunto per l'industria, poi precisata come *e-business*.

Il perseguimento di tali obiettivi è stato sostenuto:

- dalle disposizioni del QCS che hanno subordinato l'ammissibilità degli interventi alla definizione delle Strategie Regionali per la Società dell'Informazione<sup>86</sup>, limitando la cofinanziabilità degli stessi, nella prima fase, al soddisfacimento della domanda di nuovi servizi utili e, nella seconda, all'attuazione delle stesse strategie secondo le priorità stabilite;
- dai significativi elementi di innovazione del quadro complessivo di policy a livello comunitario<sup>87</sup> e nazionale<sup>88</sup> che hanno svolto un ruolo decisamente propulsivo per la migliore definizione dell'impianto strategico e degli strumenti di intervento, rafforzando sensibilmente la comprensione delle opportunità di sviluppo legate alla SI.

---

<sup>86</sup> Alla data del 31.12.2001 tutte le Regioni ad eccezione della Regione Molise avevano presentato la strategia che è stata sottoposta a valutazione da parte del Gruppo Tecnico di Valutazione. Sulla base delle suddette valutazioni, al 2002, quasi tutte le Regioni avevano provveduto al relativo aggiornamento che per la Calabria si è concluso nel 2005. La Regione Molise ha adottato la strategia nel 2003 per poi concludere l'iter di aggiornamento nel 2004.

<sup>87</sup> Piano di azione "*eEurope 2005: una società dell'informazione per tutti*"; Linee guida sui criteri e le modalità di implementazione dei Fondi strutturali in materia di comunicazioni elettroniche della Commissione europea (luglio 2003).

<sup>88</sup> Piano di *e-government* formalizzato con DPCM del 14 febbraio 2002; Linee Guida per la Società dell'Informazione approvate dal Comitato dei Ministri della società dell'informazione nel maggio 2002; L'*e-government* per un federalismo efficiente: una visione condivisa, una realizzazione cooperativa, approvato dalla Conferenza Unificata Stato-Regioni, Città e Autonomie Locali a luglio 2003; Piano per l'innovazione digitale nelle imprese, approvato dal Comitato dei Ministri della Società dell'Informazione a luglio 2003.

### 6.2.2 *Gli interventi finanziati nel 2000-2006*

L'ammontare di risorse programmate per la società dell'informazione, pari a 1.104,5 milioni di euro risulta essere equivalente al 2,4 per cento del totale QCS, una quota sostanzialmente invariata rispetto a quella registrata a inizio programmazione (2,3 per cento). Complessivamente sono stati ammessi a finanziamento 4118 progetti per un totale di 1.141,2 milioni di euro (cfr. Tabella 1).

Dal punto di vista della tipologia di interventi emerge che:

- i progetti su cui converge il maggiore ammontare di risorse riguardano lo sviluppo dell'*e-government* (dove si concentra il 52 per cento delle risorse complessive, pari a 595,42 milioni di euro). In generale, i progetti di *e-government* sono riconducibili a progetti orientati al front office e all'erogazione di servizi telematici (268,4 milioni di euro), ad accrescere la dotazione ICT e migliorare i servizi di back office (221,38 milioni di euro), ad iniziative, strumenti e servizi per l'accesso e la *e-inclusion* (105,65 milioni di euro);
- l'*e-health* impegna circa il 7,5 per cento delle risorse complessive, con progetti di telemedicina, telesoccorso e assistenza, messa in rete di medici e strutture oltre che messa on line di servizi innovativi in ambito sanitario;
- il 7,7 per cento delle risorse complessive sono impegnate in progetti riconducibili alla categoria dell'*e-learning*, *ICT training*, *life-long learning* per un totale di 88,27 milioni di euro;
- alle imprese sono rivolti interventi per un totale di 122,12 milioni di euro, pari al 10,7 per cento del totale. Si tratta di interventi riconducibili al tema dell'*e-business*, oltre che altri interventi per le imprese sotto forma di aiuti. Le Regioni che si sono indirizzate su interventi alle imprese sono in particolare la Regione Campania, la Regione Puglia e la Regione Calabria, con interventi di sostegno all'introduzione di servizi innovativi e alla creazione di reti tra imprese e ad aiuti agli investimenti e alla promozione del marketing territoriale e dell'internazionalizzazione;
- il 19,6 per cento delle risorse complessive, pari a 223,62 milioni di euro, è impegnato in *infrastrutture per la società dell'informazione*. Fanno parte di questo insieme 87,56 milioni di euro dedicati al consolidamento della rete RUPAR, al suo adeguamento al Sistema Pubblico di Connettività (SPC) e alla creazione di servizi di trasporto ed interoperabilità di base per la cooperazione applicativa. Altre infrastrutture riguardano sia ulteriori interventi per la infrastrutturazione e la connettività della PA, sia i progetti volti a diffondere la banda larga sul territorio.
- una forte concentrazione territoriale, in termini di numerosità dei progetti, si registra in Campania, dove sono stati ammessi 2838 progetti (pari al 69 per cento circa dei progetti totali nelle Regioni Obiettivo 1) per un valore pari al 25,7 per cento del costo ammesso totale. Gran parte di questi progetti sono destinati all'*e-government* (432 progetti dedicati al front office e servizi telematici, 108 orientati all'*e-inclusion*, 82 al *back office* per un totale di 622 progetti);
- in termini di valore, la più alta concentrazione di risorse sul totale degli investimenti in ambito società dell'informazione si registra nella Regione Puglia (il 29,4 per cento del costo ammesso a finanziamento sul totale delle Regioni Obiettivo 1). Si tratta in prevalenza di progetti orientati all'*e-government* (servizi telematici ai cittadini e per il miglioramento del *back office*) ma anche, a differenza della maggior parte delle Regioni dell'Obiettivo 1, di servizi rivolti all'innovazione del settore produttivo.

Tabella 1: Progetti ammessi a cofinanziamento e conclusi

(milioni di euro)

Tipologia di progetto	sottotipologia di progetto	Progetti ammessi			Progetti ammessi con impegni >0			Progetti conclusi (con pagamenti => al 95% degli impegni)		
		N	Costo ammesso		N	Impegni		N	Pagamenti	
			Val. Ass.	% su tot		Val. Ass.	% su tot		Val. Ass.	% su tot
Infrastrutture per la SI e servizi infrastrutturali	infrastrutture per la connettività	40	136,07	11,9%	34	133,77	12,5%	19	30,90	8,9%
	rupar, spc, servizi di trasporto ed interoperabilità di base	342	87,56	7,7%	340	86,36	8,1%	16	26,36	7,6%
	<b>Totale</b>	<b>382</b>	<b>223,62</b>	<b>19,6%</b>	<b>374</b>	<b>220,13</b>	<b>20,6%</b>	<b>35</b>	<b>57,26</b>	<b>16,5%</b>
e-government	alfabetizzazione, accesso e e-inclusion	210	105,65	9,3%	206	103,49	9,7%	172	59,52	17,1%
	dotazioni e servizi di back office	445	221,38	19,4%	427	203,86	19,1%	223	52,20	15,0%
	front office e servizi telematici	614	268,40	23,5%	228	227,69	21,3%	105	59,92	17,2%
	<b>Totale</b>	<b>1.269</b>	<b>595,42</b>	<b>52,2%</b>	<b>861</b>	<b>535,04</b>	<b>50,0%</b>	<b>500</b>	<b>171,64</b>	<b>49,4%</b>
e-health	reti di medici, strutture	13	37,01	3,2%	11	35,81	3,3%	3	2,81	0,8%
	servizi sanitari on line	17	10,09	0,9%	17	9,91	0,9%	8	5,29	1,5%
	telemedicina, telesoccorso, teleassistenza	6	38,39	3,4%	6	33,07	3,1%	2	24,74	7,1%
	<b>Totale</b>	<b>36</b>	<b>85,49</b>	<b>7,5%</b>	<b>34</b>	<b>78,78</b>	<b>7,4%</b>	<b>13</b>	<b>32,84</b>	<b>9,4%</b>
imprese	e-business	66	42,70	3,7%	65	42,56	4,0%	3	0,74	0,2%
	altri interventi per le imprese	1.228	79,42	7,0%	1.224	78,44	7,3%	833	37,84	10,9%
	<b>Totale</b>	<b>1.294</b>	<b>122,12</b>	<b>10,7%</b>	<b>1.289</b>	<b>121,00</b>	<b>11,3%</b>	<b>836</b>	<b>38,57</b>	<b>11,1%</b>
e-learning, ICT training, life-long learning	alta formazione	578	16,70	1,5%	578	16,70	1,6%	321	7,64	2,2%
	formazione professionale su ICT	520	71,57	6,3%	520	71,57	6,7%	130	37,55	10,8%
	<b>Totale</b>	<b>1.098</b>	<b>88,27</b>	<b>7,7%</b>	<b>1.098</b>	<b>88,27</b>	<b>8,3%</b>	<b>451</b>	<b>45,20</b>	<b>13,0%</b>
Assistenza tecnica (studi)	<b>Totale</b>	<b>39</b>	<b>26,28</b>	<b>2,3%</b>	<b>39</b>	<b>25,88</b>	<b>2,4%</b>	<b>17</b>	<b>2,03</b>	<b>0,6%</b>
<b>Totale</b>		<b>4.118</b>	<b>1.141,20</b>	<b>100,0%</b>	<b>3.695</b>	<b>1.069,10</b>	<b>100,0%</b>	<b>1.852</b>	<b>347,54</b>	<b>100,0%</b>

	Valore assoluto	%				
Dotazione programmatica	1.104,46	Costo ammesso/ Dotazione programmatica	Impegni/ Dotazione programmatica	Pagamenti/ Dotazione programmatica	Pagamenti per progetti conclusi/ Dotazione programmatica	Pagamenti per progetti con realizzazione finanziaria => al 70% / Dotazione programmatica
Costo ammesso	1.141,20					
Impegni assunti al 31.12.2007	1.069,10					
Pagamenti totali al 31.12.2007	713,56					
Pagamenti per progetti conclusi	347,54					
Pagamenti per progetti con realizzazione finanziaria => al 70%	566,29	<b>103,3%</b>	<b>96,8%</b>	<b>64,6%</b>	<b>31,5%</b>	<b>51,3%</b>

Fonte: Elaborazioni della DG per le Politiche dei Fondi Strutturali Comunitari su dati Monit al 31/12/2007

A fronte di un consistente numero di progetti cofinanziati, i progetti conclusi raggiungono quasi il 32 per cento del totale programmato. Se si considerano quelli in avanzato stato di realizzazione si arriva al 51,3 per cento. Soprattutto in fase iniziale la realizzazione dei progetti ha incontrato diffuse difficoltà riconducibili non solo ai ritardi di avvio di un settore altamente innovativo e costantemente in evoluzione, ma anche alla tempistica di definizione delle Strategie regionali per la Società dell'Informazione.

Una peculiare difficoltà emersa nell'attuazione deriva dal debole coordinamento strategico fra i livelli di governo, tra le Regioni e anche all'interno delle Regioni stesse, che ha condizionato l'effettiva integrazione con le politiche di settore. L'esperienza condotta nel periodo di programmazione ha portato a riconoscere l'importanza dell'adozione di strumenti di governance che possano conciliare, sul tema della società dell'informazione, le diverse competenze settoriali



all'interno delle amministrazioni regionali<sup>89</sup> e di un rafforzamento delle strutture tecniche di supporto.

### 6.2.3 Risultati conseguiti

I risultati ottenuti possono essere così sintetizzati:

- relativamente alle infrastrutture di base, gli interventi conclusi hanno riguardato 16 progetti di completamento e adeguamento della Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione Regionale (RUPAR) per il collegamento al Sistema Pubblico di Connettività (SPC) e 19 progetti di realizzazione di infrastrutture per la connettività (tra cui alcune reti in banda larga). Tra gli interventi conclusi si registrano quindi in totale 35 progetti per un valore pari a 57,26 milioni di euro;
- nell'ambito dei servizi per la PA e per i cittadini, si sono raggiunti risultati significativi con 500 progetti conclusi, per un valore pari a 171,64 milioni di euro. La tematica dell'*e-government* ha riscosso grande interesse nelle Regioni dell'Obiettivo 1 anche per la concomitanza con le azioni avviate a livello nazionale. In generale, i progetti nell'ambito dell'*e-government* hanno riguardato: interventi di alfabetizzazione, accesso e e-inclusion (centri di accesso pubblico, dotazione PC per le famiglie, servizi per l'inclusione sociale), dotazioni e servizi di back office (centri servizi territoriali, sistemi di e-procurement, firma digitale, protocolli informatici e sistemi informativi), front office e servizi telematici (piattaforme per la PA, portali web e reti civiche territoriali per l'erogazione di servizi on line, iniziative per il riuso di servizi già esistenti). In particolare, interventi diretti principalmente alla PA ed ai cittadini sono stati avviati dalle Regioni Basilicata, Sardegna e Campania. La Regione Basilicata ha adottato un approccio orientato allo sviluppo di servizi e applicazioni in particolar modo rivolti alle persone (il più importante progetto è "Un computer in ogni casa"). La Regione Sardegna ha dato particolare impulso ai servizi ed alle applicazioni per il pubblico con 158 progetti di cui 116 conclusi: si segnala il progetto "*e-Gos*" che ha messo a disposizione dei comuni una piattaforma multicanale per l'erogazione di servizi amministrativi on line, legati principalmente alla fiscalità. Nella Regione Campania la strategia è stata orientata verso lo sviluppo di applicazioni telematiche, tra cui il progetto "Mondo amico", rivolto all'inserimento sociale delle persone disabili;
- per quanto riguarda l'*e-health* sono state portate a termine iniziative nell'ambito dell'erogazione di servizi sanitari on line e telemedicina in particolare in Basilicata, con il progetto "*Bas-refer*"<sup>90</sup>, e in Campania, attraverso la realizzazione del Portale regionale di telemedicina;
- nell'ambito degli interventi destinati alle imprese, vengono considerate due tipologie di interventi: gli interventi di *e-business* e altri interventi sotto forma di aiuti (servizi comuni per PMI finalizzati al marketing territoriale e di sostegno domanda trasferimento tecnologico e investimenti materiali e immateriali). L'orientamento prevalente, nelle Regioni che hanno finanziato interventi in questo ambito, è quello di una significativa concentrazione sugli aiuti e in misura minore sullo sviluppo di puro *e-business*. La Regione Campania, ha realizzato 777 interventi, per un valore pari al 10 per cento del costo totale ammesso regionale, in aiuti verso le PMI per operazioni di spin-off e di start-up aziendale; acquisizione di infrastrutture e strutture, acquisizione di beni immateriali;

---

<sup>89</sup> Il modello della governance cooperativa è descritto nel documento "Progetto PAESE. Patto per l'attuazione del sistema di e-government nelle Regioni e negli Enti Locali", approvato il 21 settembre 2007 in sede di Conferenza Unificata. Queste indicazioni sono state riprese dalla Delibera CIPE di attuazione del Quadro, in corso di pubblicazione, che richiede alle singole Regioni di specificare, nelle rispettive strategie, le funzioni e responsabilità di coordinamento.

<sup>90</sup> Tale progetto ha come finalità la consultazione e visualizzazione dei referti di laboratorio da parte di pazienti e medici.

attrezzature tecnologiche, software, servizi, consulenze; sviluppo ed implementazione di software specifici, banche dati, protocolli, contenuti; promozione di distretti virtuali;

- nel campo della formazione (FSE) gli interventi sono stati rivolti a diplomati, laureati e occupati, con l'inclusione di borse di studio per la frequenza di master e corsi di specializzazione per formazione professionale sulle ICT;
- gli interventi di assistenza tecnica, riconducibili alle sole Regioni Calabria e Puglia, hanno riguardato la realizzazione di studi.

#### **6.2.4 La programmazione 2007-2013**

La decisione di dedicare un'unica priorità "Promozione, valorizzazione e diffusione della Ricerca e dell'Innovazione per la competitività" (Priorità 2) alle politiche per la Ricerca e innovazione e Società dell'Informazione, nella nuova programmazione, risponde all'esigenza di valorizzare i fattori effettivamente determinanti per la crescita della competitività del Paese e per il superamento dei ritardi. In particolare, la strategia per lo sviluppo della società dell'informazione delineata dal QSN, punta a:

- sviluppare contenuti, applicazioni e servizi digitali avanzati e accrescerne la capacità di utilizzo, l'accessibilità e fruibilità anche attraverso adeguata promozione dell'offerta,
- sostenere la promozione di servizi pubblici moderni e rafforzare i processi di innovazione della Pubblica Amministrazione attorno alle nuove Tecnologie dell'Informazione e Comunicazione,
- garantire a cittadini, imprese e Pubblica Amministrazione l'accesso alle reti, riducendo il divario infrastrutturale riguardante la banda larga nelle aree remote e rurali (aree deboli/marginali).

Nel QSN si è fortemente rafforzata la consapevolezza dell'effetto trainante della società dell'informazione come fattore di sviluppo trasversale in tutti gli ambiti di intervento. In questo senso, il tema SI nella nuova programmazione è esteso anche all'interno di altre priorità del quadro (priorità 1 – per le risorse umane; priorità 4 – per la telesemità e l'e-inclusione; priorità 5 – per il turismo e beni culturali; priorità 6 – per l'infomobilità).

In particolare, l'obiettivo di aumentare l'accesso e l'utilizzo delle nuove tecnologie per tutti converge con l'iniziativa comunitaria "i2010 – Una società europea dell'informazione per la crescita e l'occupazione", in un'ottica di massima inclusione digitale e contro il crearsi di nuove forme di esclusione e in coerenza con gli obiettivi sottoscritti a livello europeo nella Conferenza ministeriale di Riga "Le ICT per una società inclusiva" (11/06/2006). Il previsto aggiornamento delle Strategie regionali per la Società dell'Informazione, risponde proprio all'esigenza di coordinamento e valorizzazione capaci di collocare i diversi interventi in un'ottica il più possibile integrata e coerente.

L'ammontare di risorse programmate nei fondi strutturali per il periodo 2007-2013 sul tema della società dell'informazione risulta essere pari a 1.575,3 milioni di euro, ben il 64 per cento in più rispetto alla dotazione 2000-2006 per le stesse Regioni (cfr. Tabella 2)<sup>91</sup>.

---

<sup>91</sup> I dati relativi alla programmazione 2000-2006 si riferiscono alle misure dei Programmi Operativi Regionali espressamente dedicate alla tematica della società dell'informazione. A queste vanno aggiunte le ulteriori risorse specifiche destinate per la società dell'informazione nel quadro degli interventi relativi al monitoraggio ambientale, alle risorse culturali, alle città e alle azioni per il miglioramento della capacità istituzionale, nonché delle misure ed azioni specifiche dei Programmi Operativi Nazionali (Ricerca, Scuola, Sicurezza). In considerazione della natura servente di tali misure e azione rispetto agli obiettivi perseguiti dai rispettivi Assi/settori, questi ulteriori interventi, che nel complesso raggiungono oltre due milioni di euro, sono stati considerati nelle specifiche analisi settoriali.

**Tabella 2 Programmi delle Regioni Convergenza****Risorse destinate alla Società dell'Informazione nelle programmazioni 2000-2006 e 2007-2013***(milioni di euro)*

Programmazione 2000-2006		Programmi	Programmazione 2007-2013	
Risorse Programmate	Quota sul PO (FESR-FSE)		Risorse Programmate	Quota sui PO (FESR-FSE)
77,14	5,9%	Basilicata	95,68	8,9%
58,02	1,9%	Calabria	92,95	2,4%
324,44	4,9%	Campania	800,00	10,0%
350,95	8,1%	Puglia	340,00	5,2%
152,18	2,2%	Sicilia	246,70	2,9%
<b>962,73</b>		<b>Totale</b>	<b>1.575,33</b>	

Fonte: Elaborazioni della DG per le Politiche dei Fondi Strutturali Comunitari su dati dei Complementi di Programmazione 2000-2006 e dei Programmi Operativi 2007-2013

Particolarmente significativo è il rafforzamento dell'impegno a questo fine in Campania: a questa tematica è dedicato il 10 per cento della dotazione finanziaria complessiva FESR-FSE. Parimenti significativo è lo sforzo sostenuto dalla Regione Basilicata in tal senso (8,9 per cento della dotazione complessiva) mentre più ridotte sono le quote destinate alla Società dell'informazione per la programmazione 2007-2013 in Calabria e Sicilia. Solo la Puglia fa registrare un dato in controtendenza evidenziando una diminuzione sia nel valore assoluto, sia in termini percentuali, delle risorse dedicate a questo settore.

## 6.3 Sicurezza

### 6.3.1 Obiettivi e regole

Il QCS italiano - caso unico in Europa - ha previsto obiettivi e linee di attività riferite alla "sicurezza pubblica", considerando le peculiari condizioni di insicurezza connesse alla presenza endemica di forme di criminalità organizzata e al forte disagio sociale, causa ed effetto, allo stesso tempo, di ampi spazi di illegalità nel tessuto socio economico, così come di un diffuso senso di insicurezza, con significative ripercussioni sulla attrattività degli investimenti e dei flussi turistici.

L'obiettivo prefissato è quello di *"aumentare le condizioni di sicurezza per lo sviluppo 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"*.

Tale obiettivo viene perseguito, essenzialmente attraverso il Programma Nazionale "Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno d'Italia", cui si aggiungono iniziative condotte dai vari POR dell'Obiettivo 1 in ambiti circoscritti (soprattutto sui temi della promozione della legalità amministrativa e della cultura della legalità e della responsabilità, dell'inserimento di gruppi svantaggiati, dell'emersione del sommerso), da parte delle Regioni Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia.

Nel corso della programmazione sono stati rafforzati alcuni profili, già presenti *in nuce* nell'impianto originario quali la "trasversalità" della sicurezza rispetto ai diversi processi di

sviluppo, la prevenzione delle infiltrazioni mafiose nella gestione degli appalti pubblici, il controllo degli accessi attraverso le frontiere esterne dell'U.E.

Ciò anche in conseguenza dell'evoluzione della *governance* della sicurezza sulla base dei nuovi assetti istituzionali nazionali ed europei nonché della maggiore consapevolezza del legame funzionale "sicurezza/sviluppo" che è alla base dell'impiego dei fondi strutturali per questa politica.

E' peraltro in questo contesto che è maturata, da un lato, una migliore integrazione fra i diversi livelli di governo, dall'altro, la consapevolezza della necessità di assicurare, in modo sempre più incisivo, l'adattamento della programmazione alle specifiche esigenze dei singoli territori .

### **6.3.2 Gli interventi finanziati nel 2000-2006**

Le risorse programmate nel settore ammontano a 1.274,4 milioni di euro, pari al 2,8 per cento della dotazione complessiva del QCS, una quota rimasta sostanzialmente invariata nel corso della programmazione. Al Programma Nazionale è stata affidata la quasi totalità di tali risorse, circa 830 milioni di euro, cui si aggiungono i 199 milioni di euro programmati dalle Regioni (la Regione Siciliana dedica al settore lo 0,6 per cento delle risorse complessive del relativo Programma, la Regione Sardegna lo 0,3 per cento, le Regioni Campania e Puglia lo 0,1).

A fronte di tali importi, i progetti ammessi sono 767 e raggiungono un valore di 1.258,0 milioni di euro.

Esaminando i progetti ammessi a cofinanziamento sulla base del tipo di interventi realizzati (cfr. tabella 1), emerge:

- oltre il 50 per cento del valore di tali progetti è stato destinato ad iniziative di potenziamento tecnologico per il controllo del territorio;
- significativa anche la quota di risorse assorbita dai progetti per la diffusione della legalità e per le risorse umane (30 per cento circa del totale), dove si concentra anche il maggior numero di progetti, riguardanti in particolare: i progetti pilota (cfr oltre) e gli interventi del PON Sicurezza per la formazione degli operatori, nonché le azioni della Regione Siciliana per l'educazione alla legalità nelle scuole;
- di minore entità la quota attribuita alla tutela delle risorse ambientali e culturali (8,5 per cento) ed al sistema informativo per la giustizia (5,4 per cento).

In questo caso, le prospettive di completamento non sono supportate dall'overbooking, ma poggiano sulla capacità di dare corso, con la dovuta tempestività, all'attuazione di tutti i progetti ammessi.

**Tabella 1: Progetti ammessi a cofinanziamento e conclusi (milioni di euro)**

Tipologia di progetto	Progetti ammessi			Progetti ammessi con impegni >0			Progetti conclusi (con pagamenti => al 95% degli impegni)		
	N	Costo ammesso		N	Impegni		N	Pagamenti	
		Val. Ass.	% su tot		Val. Ass.	% su tot		Val. Ass.	% su tot
Tecnologie per le comunicazioni di sicurezza	16	397,70	31,6%	16	394,73	32,2%	9	246,24	35,8%
Controllo tecnologico del territorio	43	298,82	23,8%	42	288,44	23,6%	24	202,71	29,5%
Tutela delle risorse ambientali e culturali	36	107,48	8,5%	36	104,17	8,5%	25	40,83	5,9%
Sistema informativo per la giustizia	10	68,14	5,4%	10	69,39	5,7%	2	22,84	3,3%
Risorse umane per la diffusione della legalità	54	48,86	3,9%	48	42,15	3,4%	13	15,32	2,2%
Diffusione della legalità	608	337,00	26,8%	607	325,22	26,6%	490	159,41	23,2%
<b>Totale</b>	<b>767</b>	<b>1.258,00</b>	<b>100,0%</b>	<b>759</b>	<b>1.224,09</b>	<b>100,0%</b>	<b>563</b>	<b>687,36</b>	<b>100,0%</b>

	Valore assoluto	Percentuale				
Dotazione programmatica	1.274,37	Costo ammesso / Dotazione programmatica	Impegni / Dotazione programmatica	Pagamenti / Dotazione programmatica	Pagamenti per progetti conclusi / Dotazione programmatica	Pagamenti per progetti con realizzazioni finanziarie
Costo ammesso	1.258,00					
Impegni assunti al 31.12.2007	1.224,09					
Pagamenti totali al 31.12.2007	997,80					
Pagamenti per progetti conclusi	687,36					
Pagamenti per progetti con realizzazione finanziaria => al 70%	914,26	98,7%	96,1%	78,3%	53,9%	71,7%

Fonte: Elaborazioni della DG per le Politiche dei Fondi Strutturali Comunitari su dati Monit al 31/12/2007

### 6.3.3 Risultati conseguiti

Attraverso le attività promosse dal Programma Nazionale per la Sicurezza<sup>92</sup>:

- la Rete in Ponte Radio, finalizzata a garantire comunicazioni sicure e ad alta prestazione tra le sedi stanziali delle Forze di Polizia, ha permesso una riduzione del tempo della transazione media delle informazioni del 92 per cento, con un incremento del livello di affidabilità del sistema dell'80 per cento;
- le Centrali operative della Polizia di Stato e dell'Arma dei Carabinieri dell'Obiettivo 1 sono state connesse in rete e dotate di software di gestione; le pattuglie sono state dotate di strumentazioni per la localizzazione e la comunicazione digitale con le Centrali;
- sono state adeguate le tecnologie delle sedi periferiche del Corpo Forestale dello Stato, colmando un gap tecnologico che persiste nelle Regioni del Centro-Nord (i Comandi che possono accedere alla rete del Corpo Forestale sono il 73 per cento di quelli presenti nelle aree Obiettivo 1);
- sono stati avviati progetti per la tutela del patrimonio ambientale e culturale (quali il Sistema Informativo Tutela Ambiente (SITA) e le azioni di messa in sicurezza di alcune aree di pregio artistico e culturale);
- è stato esteso il sistema AFIS all'Amministrazione della Giustizia con una completa copertura territoriale di Istituti di pena e Procure; questi sono stati dotati di SPAID e connessi alla banca dati e al sistema Matricola del detenuto;
- sono stati formati all'uso delle nuove tecnologie 25.000 appartenenti alle Forze dell'Ordine ed operatori della sicurezza, mentre il progetto "Polizia on line" ha permesso il conseguimento della Patente Europea del Computer a oltre 6 mila operatori delle Forze dell'Ordine (l'11 per cento circa del personale in servizio effettivo nelle Regioni Obiettivo 1);

<sup>92</sup> Fonte: Ministero dell'Interno.

- sono stati realizzati vari progetti per migliorare le capacità di gestione e controllo delle frontiere e fronteggiare il fenomeno dell'immigrazione clandestina, tra i quali il potenziamento dei sistemi di identificazione basati su tecniche biometriche (“AFIS periferici”, “potenziamento dei Gabinetti di fotosegnalamento”) e è di molto aumentato il numero di inserimenti nel sistema AFIS riguardanti cittadini extracomunitari (minore avanzamento hanno avuto le azioni finalizzate al rafforzamento della legalità nelle realtà locali);
- sono stati realizzati diversi interventi per la diffusione della cultura della legalità, quali il progetto “*Drop-out*” e la “Rete socio-istituzionale per il contrasto dell'illegalità favorendo la crescita della cultura del lavoro regolare”.

Sempre nel quadro degli interventi per la diffusione della cultura della legalità, sono stati realizzati alcuni *progetti pilota* nei territori maggiormente caratterizzati da disagio sociale, riguardanti il riutilizzo di beni confiscati alla criminalità organizzata (cfr. Tabella 2) e con i quali sono stati, fra l'altro, realizzati centri di aggregazione sociale, promosse nuove attività produttive da parte di cooperative sociali, svolte attività formative sul recupero di antichi mestieri a favore delle strutture della pubblica amministrazione coinvolte nei progetti.

Ai risultati del Programma Nazionale si affiancano quelli conseguiti dalle Regioni, in particolare in Sicilia, dove sono stati realizzati 275 progetti nelle scuole, per un valore di 39 milioni di euro, nonché iniziative di trasferimento buone prassi e comunicazione in Campania, di studio e realizzazione di siti e reti informative in Sardegna.

Nel complesso i risultati della programmazione 2000-2006 appaiono condizionati dall'ancora debole integrazione della politica nazionale (PON?) con gli specifici obiettivi di sviluppo territoriale, e dalla parziale aggiuntività degli interventi, anche per effetto della concentrazione in progetti di rafforzamento tecnologico.

**Tavola 2 Progetti Pilota che finanziano il recupero e riutilizzo di beni confiscati**

Regione	Progetto	N. Beni	Localizzazione
Calabria	Evoluzione per lo Sviluppo Economico e Sociale del Basso Jonio Reggino	1	Comuni di Africo, Bianco, Zeffirio, Brancaleone, Bruzzano Caraffa Del Bianco, Careri, Plati, Roghudi, Casignana, Ferruzzano, Palizzi, Samo, San Luca, Staiti Sant'Agata Del Bianco
	Impegno Giovani	2	Comuni di Delianuova, Oppido Mamertina, Palmi, Rizziconi, Taurianova, Varapodio, Sinopoli, Santa Cristina D'Aspromonte, Sant'Eufemia D'Aspromonte, Seminara
	Crescere Insieme	2	Comuni di Francica, Limbadi, Nicotera, San Calogero, Mileto San Gergorio D'Ippona e Soriano Calabro
Campania	Parco nazionale del Vesuvio	1	Comuni di Boscoreale, Trecase, Boscotrecase, Portici, Ercolano, Massa Di Somma, Ottaviano, Pollena Trocchia, Pompei, Cercola, Sant'Anastasia, San Giuseppe Vesuviano, San Sebastiano al Vesuvio, Terzigno, Somma Vesuviana, Torre Del Greco, San Giorgio al Cremano, Torre Annunziata
	Napoli Sicurezza per lo Sviluppo	3	Comuni di San Lorenzo in Vicaria, Avvocata Montecalvario, Stella San Carlo Arena, Scampia, Secondigliano, San Pietro a Patierno
	Sport e Legalità	2	Comune di Giugliano
	Terra di Lavoro: Legalità e Sviluppo	2	Comuni di Casal Di Principe, San Cipriano D'Aversa, Villa Literno, Casapesenna, San Marcellino, Santa Maria La Fossa
	Nuovi Percorsi Polis	15	Comuni di Casal di Principe, Napoli, Castel Volturno, Mondragone Eboli, San Tammaro, Pignataro Maggiore, Sessa Aurunca, Sarno, e Teano
Puglia	Chiccolino	1	Comuni di Bari (Cep - San Paolo), Bitonto e Modugno
Sicilia	Sviluppo e Legalità	4	Comuni di Corleone, San Cipiriello, Monreale, Piana Degli Albanesi, San Giuseppe Jato - Altofonte, Camporeale, Roccamena
	Nuove Generazioni	8	Comuni di Alcamo, Balestrate, Castellammare Del Golfo, Calatafimi-Segesta, San Vito Lo Capo, Borgetto, Isola Delle Femmine, Partinico, Cinisi, Carini, Capaci, Trappeto, San Giuseppe Jato, Monreale, Piana Degli Albanesi, Torretta, San Cipirello, Camporeale, Corleone, Terrasini, Giardinello, Montelepre
	Villa del Casale	1	Comuni di Aidone, Barrafranca, Centuripe, Enna, Piazza Armerina
	La Sicurezza della Legalità	1	Comune di Palermo
	Libera Terra	3	Comuni di Agrigento, Licata, Favara, Naro, Siculiana, Canicatti
	Le Saline	13	Comuni di Alcamo, Campobello Di Mazara, Vita Castelvetrano, Paceco, Castellammare Del Golfo, Erice, Marsala, Mazara Del Vallo
<b>Totale beni confiscati</b>		<b>59</b>	

#### 6.3.4 La programmazione 2007-2013

Il QSN, nell'ambito della Priorità 4, Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale, prevede un obiettivo specifico dedicato a "garantire migliori condizioni di sicurezza a cittadini e imprese contribuendo alla riqualificazione dei contesti caratterizzati da maggiore pervasività e rilevanza dei fenomeni criminali". Ai fini del conseguimento di tale obiettivo, il QSN sottolinea la necessità di una forte discontinuità nella impostazione della politica

regionale della sicurezza (da concentrare su azioni e interventi a forte caratterizzazione territoriale, calibrati su specifiche opportunità e processi di sviluppo e in stretto collegamento con le altre priorità del Quadro) sottolineando che spetta alla politica ordinaria la responsabilità primaria di garantire adeguate condizioni di sicurezza del territorio e di funzionalità dell'apparato della giustizia civile e penale.

Tra le condizioni di attuazione definite dal QSN, particolare importanza riveste la richiesta di:

- lavorare “per progetti e per obiettivi comuni” piuttosto che per competenze istituzionali, tramite il coordinamento tra livelli di governo e un approccio interregionale fra le quattro Regioni “Convergenza”, il rafforzamento degli strumenti di cooperazione interistituzionale (quali gli accordi di programma), l'integrazione tra risorse pubbliche e private;
- migliorare l'individuazione delle priorità territoriali e tematiche, anche attraverso l'impiego di strumenti di analisi e prevedendo analisi ex ante ed ex post su singoli fattori della sicurezza su cui si intende intervenire;
- valorizzare gli interventi più innovativi e sperimentali della programmazione 2000-2006 (come ad esempio quelli in materia di controllo delle frontiere e di contrasto dell'immigrazione clandestina e del suo sfruttamento criminale) ed i relativi impatti ottenuti, al fine di selezionare e diffondere le migliori esperienze.
- concentrare degli interventi nei territori e sugli ambiti tematici in cui i fenomeni criminali frenano il potenziale di sviluppo;
- individuare target condivisi e misurabili.

### **Tabella 3 Programmi delle Regioni Convergenza**

#### **Risorse destinate alla Sicurezza nelle programmazioni 2000-2006 e 2007-2013 (1)**

(milioni di euro)

Programmazione 2000-2006		Programmi	Programmazione 2007-2013	
Risorse Programmate	Quota sul PO (FESR-FSE)		Risorse Programmate	Quota sui PO (FESR-FSE)
		Basilicata	nd	
		Calabria	nd	
4,21	0,1%	Campania	nd	
6,00	0,1%	Puglia	nd	
50,29	0,7%	Sicilia	nd	
1.201,87	98,0%	Sicurezza (2)	1.111,76	96,0%
<b>1.262,37</b>		<b>Totale</b>	<b>1.111,76</b>	

(1) Non è possibile riportare i dati relativi ai Programmi regionali in quanto non sono presenti categorie di spesa specifiche per la promozione della sicurezza e legalità.

(2) Al netto dell'Assistenza tecnica

Fonte: Elaborazioni della DG per le Politiche dei Fondi Strutturali Comunitari su dati dei Complementi di Programmazione 2000-2006 e dei Programmi Operativi 2007-2013

L'ammontare di risorse dedicate dal Programma Nazionale Sicurezza per lo sviluppo, nel quadro dell'Obiettivo Convergenza 2007 – 2013 è di circa 1.112 milioni di euro (cfr. tabella 2).

A questi interventi si aggiungono quelli programmati dalle Regioni Calabria e Puglia, nell'ambito delle azioni di promozione dell'inclusione sociale e miglioramento della qualità della vita, nonché dalla Regione Campania, nel quadro dei progetti integrati per le città.



## 6.5 Internazionalizzazione

### 6.5.1 Obiettivi e regole

Nell'ambito della strategia complessiva il QCS si pone anche l'obiettivo di favorire l'internazionalizzazione delle imprese del Mezzogiorno e la promozione dell'integrazione e della cooperazione economica, culturale e istituzionale transfrontaliera, transnazionale e interregionale. Ciò in considerazione del significativo impatto che il perseguimento di tale obiettivo può esercitare in via diretta su molte delle variabili ritenute decisive al fine di innescare ed assecondare tendenze di crescita positive (capacità di esportare, grado di indipendenza economica, capacità di attrarre investimenti esteri, capacità di sviluppo dei servizi alle imprese, capacità di esportare prodotti ad elevata o crescente produttività) e, in via indiretta, su molti degli altri settori in cui si articola la strategia complessiva del Quadro.

L'impianto proposto è volto, da un lato, a migliorare la capacità delle imprese di operare su nuovi e diversi mercati rispetto a quelli domestici e, dall'altro, a rafforzare la capacità di programmazione delle Regioni rispetto alle azioni che concorrono ad accrescere il livello di internazionalizzazione delle imprese e delle istituzioni.

Esso si articola nelle seguenti linee di intervento:

- 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.

Tale impianto è stato sostenuto dal sistema di regole e condizioni fissate dal QCS, che si fonda sulla necessità di integrare, in una strategia unitaria, gli interventi e le azioni di internazionalizzazione che maturano nei diversi settori di intervento, adottando un approccio programmatico di natura trasversale, da condurre in forma partenariale tra Amministrazioni centrali e regionali, che per metta di individuare interventi suscettibili di migliorare il collegamento con mercati e partner internazionali, attraverso il rafforzamento della capacità di programmazione delle Regioni.

A tale riguardo, il QCS indica come utile, per la sistematizzazione e la visibilità delle politiche regionali di internazionalizzazione, l'adozione, da parte delle Regioni di un apposito documento di programmazione che contribuisca alla definizione di una precisa strategia regionale per l'internazionalizzazione, assumendo a riferimento il Programma regionale per l'internazionalizzazione – PRINT messo a punto dal Ministero degli affari esteri e dal Ministero delle attività produttive (ora Ministero dello sviluppo economico).

Dal momento che le iniziative per l'internazionalizzazione presentano uno stretto legame con gli interventi previsti in altri settori del QCS, esse devono essere collegate agli obiettivi di sviluppo economico e produttivo del territorio e coordinate con gli interventi per la Formazione, per l'Industria, l'Artigianato, il Commercio e i Servizi, e per lo Sviluppo rurale.

Nel caso di interventi aventi ad oggetto l'erogazione di servizi alle imprese, l'approccio proposto dal QCS si fonda sull'individuazione delle esigenze delle imprese e sulla promozione della domanda di servizi da parte delle stesse.

### 6.5.2 Gli interventi finanziati nel 2000-2006

Le risorse direttamente allocate dal QCS in favore dell'Internazionalizzazione, ammontano a 131 milioni di euro pari ad appena lo 0,3 per cento delle risorse complessive.

I progetti ammessi al cofinanziamento comunitario sono 732, per un valore totale di 118,3 milioni di euro.

A fronte del modesto ammontare degli interventi esplicitamente rivolti all'Internazionalizzazione, l'approccio programmatico trasversale adottato dal QCS per affrontare questo tema induce a considerare anche alcune iniziative attuate in settori diversi, quali l'Industria e la Società dell'informazione. Se si tiene conto anche di tali interventi, il numero di progetti ammessi al cofinanziamento comunitario in tema di Internazionalizzazione sale a 827, per un valore complessivo pari a 155,4 milioni di euro.

A tali interventi si aggiunge l'azione di sistema attuata per il tramite del PON ATAS e, in particolare, attraverso due Progetti Operativi e numerose azioni del FSE.

**Tabella 1: Progetti ammessi a cofinanziamento e conclusi**

*(milioni di euro)*

Tipologia di progetto	Progetti ammessi			Progetti ammessi con impegni			Progetti conclusi		
	N	Costo ammesso		N	Impegni		N	Pagamenti	
		Val. Ass.	% su tot		Val. Ass.	% su tot		Val. Ass.	% su tot
<b>Interventi di supporto ai soggetti istituzionali, per:</b>	<b>379</b>	<b>91,70</b>	<b>77,5%</b>	<b>313</b>	<b>76,67</b>	<b>76,6%</b>	<b>162</b>	<b>28,54</b>	<b>62,7%</b>
Servizi comuni per le PMI e l'artigianato	278	53,00	44,8%	212	40,33	40,3%	126	17,91	39,3%
Servizi di consulenza alle PMI e all'artigianato	30	10,67	9,0%	30	10,67	10,7%	12	4,30	9,4%
Servizi di consulenza alle grandi imprese	16	9,91	8,4%	16	7,57	7,6%	5	1,25	2,7%
Attività formative	45	14,78	12,5%	45	14,76	14,7%	18	4,91	10,8%
Attività promozionali, informazione e pubblicità	10	3,33	2,8%	10	3,33	3,3%	1	0,18	0,4%
<b>Interventi di sostegno alle imprese, di cui:</b>	<b>353</b>	<b>26,64</b>	<b>22,5%</b>	<b>349</b>	<b>23,48</b>	<b>23,4%</b>	<b>328</b>	<b>16,98</b>	<b>37,3%</b>
Attività formative per il rafforzamento delle competenze in materia di internazionalizzazione delle imprese	295	11,99	10,1%	295	11,28	11,3%	291	10,87	23,9%
Servizi di consulenza alle imprese	26	3,73	3,1%	24	2,77	2,8%	22	1,95	4,3%
Servizi comuni per le PMI e l'artigianato	22	5,11	4,3%	21	4,42	4,4%	12	2,69	5,9%
Attività promozionali, informazione e pubblicità	10	5,82	4,9%	9	5,01	5,0%	3	1,47	3,2%
<b>Totale</b>	<b>732</b>	<b>118,34</b>	<b>100,0%</b>	<b>662</b>	<b>100,15</b>	<b>100,0%</b>	<b>490</b>	<b>45,53</b>	<b>100,0%</b>

  

	Valore assoluto	%				
<b>Dotazione programmatica</b>	131,01	Costo ammesso/ Dotazione programmatica	Impegni/ Dotazione programmatica	Pagamenti/ Dotazione programmatica	Pagamenti per progetti conclusi/ Dotazione programmatica	Pagamenti per progetti con realizzazione finanziaria => al 70% / Dotazione programmatica
<b>Costo ammesso</b>	118,34					
<b>Impegni assunti al 31.12.2007</b>	100,15					
<b>Pagamenti totali al 31.12.2007</b>	72,16					
<b>Pagamenti per progetti conclusi</b>	45,53					
<b>Pagamenti per progetti con realizzazione finanziaria =&gt; al 70%</b>	62,65	<b>90,3%</b>	<b>76,4%</b>	<b>55,1%</b>	<b>34,7%</b>	<b>47,8%</b>

Fonte: Elaborazioni della DG per le Politiche dei Fondi Strutturali Comunitari su dati Monit al 31/12/2007

Sotto il profilo territoriale, le Regioni che hanno dedicato apposite misure di intervento dei propri programmi all'Internazionalizzazione sono la Campania e la Sicilia.

Sotto l'aspetto qualitativo emerge che, in termini di numerosità, i progetti programmati si ripartiscono in modo pressoché uniforme fra le due principali linee di intervento scelte dal QCS, vale a dire il *supporto ai soggetti istituzionali* e il *sostegno alle imprese*, ma la prima delle due categorie assorbe oltre tre quarti delle risorse (77,5 per cento).

La tipologia di progetto preponderante nell'ambito del *supporto agli enti istituzionali* riguarda interventi per *Servizi comuni per le PMI e l'artigianato*. Essa è destinataria di quasi la metà (44,8 per cento) delle risorse programmate ed annovera 278 progetti ammessi, in larghissima misura (266) riferibili al POR Campania.

Ad interventi di supporto ai soggetti istituzionali per l'erogazione di *Servizi di consulenza alle PMI e Servizi di consulenza alle grandi imprese* è destinato, rispettivamente, il 9 per cento e l'8,4 per cento delle risorse programmate. Tali tipologie annoverano complessivamente 46 progetti, tutti promossi dal POR Sicilia, 17 dei quali risultano conclusi.

Ancora al POR Sicilia sono riferiti i 45 progetti relativi al supporto per l'erogazione di *Attività formative*, che assorbono quasi il 15 per cento delle risorse programmate, e i 10 progetti relativi ad *Attività promozionali, informazione e pubblicità*.

Nella macro-tipologia *Interventi di sostegno alle imprese* sono ricompresi gli interventi che hanno ad oggetto l'erogazione di finanziamenti e/o servizi a singoli destinatari.

La tipologia di progetto prevalente in tale ambito è costituita dalle *Attività formative per il rafforzamento delle competenze in materia di internazionalizzazione delle imprese*, che assorbe il 10,1 per cento delle risorse programmate ed annovera 295 progetti, tutti riferiti al POR Sicilia.

I *Servizi di consulenza alle imprese* contano 26 progetti ed assorbono il 3,2 per cento delle risorse programmate; anche essi appartengono tutti al POR Sicilia. Tra i *Servizi comuni per le PMI e l'artigianato*, invece, oltre ai 19 progetti promossi dal POR Sicilia, si rilevano anche tre progetti del POR Campania.

I 10 progetti di sostegno alle imprese relativi ad *Attività promozionali, informazione e pubblicità*, che assorbono circa il 5 per cento delle risorse, appartengono al POR Sicilia.

### **6.5.3 Risultati conseguiti**

Fra gli interventi direttamente rivolti all'Internazionalizzazione promossi dal POR Campania, rilevano i servizi di promozione e le fiere, che hanno coinvolto un numero di imprese significativamente superiore alle aspettative. Tuttavia le necessità di coordinamento dei numerosi attori coinvolti nella realizzazione degli interventi per via del ricorso allo strumento dell'Accordo di Programma, ha parzialmente rallentato l'attuazione degli stessi. Proprio al fine di snellire e velocizzare le procedure attuative delle operazioni cofinanziate dal POR in tema di Internazionalizzazione, la Giunta Regionale ha individuato, con la DGR 1002 del 28 luglio 2006, le procedure per l'attuazione delle operazioni "Progetti Missione" relative ai 'Distretti industriali', ai 'Sistemi locali a vocazione industriale' ed ai 'Sistemi locali a vocazione turistica', al fine di assicurarne il coordinamento e la congruenza con le diverse operazioni di internazionalizzazione, ivi incluse quelle già avviate dalla Regione nell'ambito della progettazione integrata<sup>93</sup>.

Tra i risultati ottenuti dagli interventi per l'Internazionalizzazione promossi dal POR Sicilia rileva l'informatizzazione dell'archivio delle PMI finalizzata ad ampliare la banca dati dell'Osservatorio PMI facendo confluire in essa i risultati di più attività di censimento delle imprese, comprese quelle del Network regionale di animatori territoriali<sup>94</sup>.

Gli interventi relativi all'Internazionalizzazione realizzati nei POR sono uno dei risultati del più ampio approccio strategico adottato dal QCS, volto prioritariamente a sistematizzare l'insieme degli

<sup>93</sup> POR Campania 2000-2006 – Rapporto annuale di esecuzione 2006

<sup>94</sup> POR Sicilia 2000-2006 – Rapporto annuale di esecuzione 2006

strumenti, delle risorse, delle potenzialità e delle competenze disponibili per favorire l'apertura internazionale dei sistemi produttivi e dei territori delle Regioni Ob. 1.

Tale approccio si è concretizzato in una vasta azione di sistema attuata dal PON ATAS attraverso due Progetti Operativi e diverse azioni del FSE.

In particolare i Progetti Operativi Internazionalizzazione “*Italia internazionale: sei regioni per cinque continenti*” I e II Stralcio hanno fornito un contributo strategico e metodologico in materia d'internazionalizzazione, con l'obiettivo di accrescere la capacità di programmazione e di attuazione delle politiche delle amministrazioni regionali, moltiplicando le occasioni di rapporto con altre aree economiche.

I Progetti hanno inteso sostenere i processi di d'internazionalizzazione delle Regioni Obiettivo 1, sia attraverso il sostegno alla realizzazione di analisi specialistiche dei mercati, che mediante l'assistenza tecnica nell'elaborazione dei Programmi regionali d'internazionalizzazione dei comparti produttivi. Gli interventi sono stati, pertanto, finalizzati alla creazione dei presupposti di carattere strutturale e funzionale per la messa a regime di un sistema in grado di assicurare il conseguimento degli obiettivi perseguiti dai programmi medesimi.

#### **6.5.4 La programmazione 2007-2013**

Il QSN assume come priorità strategica della politica regionale unitaria la predisposizione delle condizioni – istituzionali, amministrative e tecnico-operative – necessarie per aumentare la capacità del sistema delle imprese di affrontare con più forza la competizione esterna, per riposizionare il sistema produttivo nazionale nel contesto mondiale e per dare maggiore efficacia alle azioni specifiche da attuare a tal fine nel prossimo periodo di programmazione.

La priorità 9 “Apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse” assume in primo luogo una valenza generale di segnalazione, di rafforzamento e di finalizzazione di obiettivi specifici legati all'apertura e internazionalizzazione dei sistemi territoriali di imprese e della Pubblica Amministrazione, sia rispetto alla strategia complessiva del Quadro, che all'impostazione dei relativi programmi attuativi.

In tale ottica, gli obiettivi della priorità sono prevalentemente integrati negli indirizzi strategici rappresentati nelle altre priorità del Quadro, con particolare riferimento alla Priorità 7 e alla Priorità 10, di cui mutuano i relativi criteri di attuazione.

La strategia definita nella priorità 9 implica, in ogni caso, che gli obiettivi di internazionalizzazione e di apertura del sistema pubblico e privato siano perseguiti anche con iniziative specifiche e autonome, soprattutto nel Mezzogiorno, dove permangono problemi di arretratezza del processo.

Nell'ambito della strategia del Quadro volta al miglioramento complessivo delle condizioni di contesto, il pieno conseguimento degli obiettivi connessi alla priorità 9 è collegato all'attuazione di due distinte linee di intervento, fortemente connesse fra loro e caratterizzate da livelli elevati di cooperazione istituzionale verticale e orizzontale, secondo un approccio unitario e di sistema nel quale converga il contributo coordinato dei soggetti e degli strumenti operanti a livello nazionale e regionale.

Tali linee di intervento riguardano gli indirizzi per:

- l'internazionalizzazione, ovvero per il miglioramento delle capacità delle istituzioni pubbliche e dei sistemi produttivi locali di dialogare e competere sul piano internazionale;
- l'attrazione, ovvero per favorire l'afflusso e la localizzazione nel nostro Paese di risorse di elevata qualità: non solo capitali e investimenti diretti ma anche competenze e risorse umane e consumi turistici.

L'ammontare delle risorse comunitarie allocate all'Internazionalizzazione nella programmazione 2007-2013 non risulta allo stato quantificabile per via dell'assenza di categorie di spesa specificamente riferibili a tale settore.

La crescita del livello di internazionalizzazione del sistema produttivo è una delle opzioni strategiche rilevanti della Programmazione Regionale 2007-2013 della Regione Calabria che individua all'interno dell'Asse 7 "Sistemi Produttivi" gli interventi finalizzati a "Sostenere l'apertura del sistema produttivo regionale attraverso l'attrazione di investimenti dall'esterno e il miglioramento delle capacità di esportazione delle imprese regionali".

Il POR FESR della Regione Siciliana dedica alla promozione dell'ampliamento e del rafforzamento dei processi di internazionalizzazione del sistema produttivo regionale un obiettivo operativo dell'Asse 5 "Sviluppo imprenditoriale e competitività dei sistemi produttivi locali".

La Regione Campania attribuisce grande rilevanza alla integrazione del proprio sistema produttivo nell'economia globale e dunque ai processi di internazionalizzazione, considerati elementi fondamentali per la crescita territoriale.

In particolare il POR FESR, attraverso un obiettivo specifico dell'Asse 2 "Competitività del sistema produttivo regionale" persegue la finalità di sviluppare il livello di internazionalizzazione del sistema produttivo e favorire l'attrazione di capitali, competenze e flussi di consumo provenienti dall'estero.

L'attenzione per le strategie di sviluppo in chiave internazionale del territorio pugliese è confermata dalla presenza di una specifica linea di intervento nell'Asse 6 "Competitività dei sistemi produttivi e occupazione" del POR FESR.

Anche il POR FESR Basilicata dedica al tema dell'Internazionalizzazione uno degli obiettivi specifici dell'Asse 3 "Competitività produttiva".

Le linee di intervento relative alla Priorità 9, con particolare riferimento agli obiettivi che attengono al tema dell'attrazione degli investimenti, saranno finanziate anche nell'ambito degli altri strumenti della politica regionale unitaria a valere sulle risorse nazionali.

## ***Allegato 1 – Nota metodologica***

- ***Quantificazione dei progetti conclusi***

L'individuazione dei progetti conclusi è stata effettuata commisurando, per ciascun progetto, i pagamenti agli impegni assunti e considerando come conclusi tutti i progetti con pagamenti superiori al 95 per cento degli impegni. I risultati di questa elaborazione sono stati aggregati per singola tipologia in ciascuno dei settori presi in esame e sono riportati nella tabella riportata al paragrafo 1 dei singoli approfondimenti settoriali, con la denominazione "***Tabella (n) : Progetti ammessi a cofinanziamento e conclusi***".

Nella seconda parte di tali tabelle, allo scopo di fornire una più completa e realistica informazione sullo stato di avanzamento dei progetti, sono riportati i rapporti percentuali più significativi per apprezzare lo stato di avanzamento del settore, ivi compreso l'ammontare dei progetti con pagamenti superiori al 70 per cento degli impegni.

- ***Misure FSE a supporto di Assi diversi dall'Asse III***

Le misure FSE in Assi diversi dall'Asse III, nonché le correlate misure FSE inserite nell'Asse III a seguito della revisione di metà periodo, sono state incluse nei settori di intervento ai quali ciascuna di tali misure è finalizzata. Nel caso dell'Asse I, solo la misura del POR Campania è espressamente riconducibile ad un singolo settore (Rete ecologica). Le altre misure sono state considerate nel quadro del "Miglioramento delle competenze". Analogamente, le misure trasversali dei POR Basilicata, Calabria e Molise, non correlabili ad un singolo Asse e Settore, vengono esaminate quali "Altri interventi per le risorse umane".

- ***Misure FSE di sistema***

Le misure FSE rivolte ai sistemi (per il sistema di formazione e per la PA, relative agli obiettivi C1 e D2 del QCS) non sono state esaminate in quanto non è stato sviluppato un approfondimento specifico, salvo nei casi di misure esplicitamente finalizzate agli obiettivi del settore come nel caso dei Programmi Nazionali Scuola e Ricerca. Analogamente, non sono incluse nella presente Relazione le misure FSE del PON ATAS (peraltro non considerato neanche per le misure FESR, data la natura trasversale e servente del Programma).

- ***Politiche attive del lavoro***

Nel settore Politiche attive del lavoro sono comprese le misure del Policy field A dell'Asse III e le misure FESR per i Servizi per l'impiego. Nel caso della Sardegna, la cui misura comprende anche attività per le scuole, i progetti rivolti a sedi scolastiche sono considerati nell'ambito dell'approfondimento sull'istruzione e la dotazione di tale misura è stata considerata pro quota, sulla base della ripartizione dei costi ammessi dei progetti nei due settori.

- ***Istruzione***

Nel settore Istruzione sono compresi gli interventi del PON Scuola per l'istruzione, al netto dell'assistenza tecnica, nonché le misure dei POR per le infrastrutture scolastiche e contro la dispersione scolastica.

- **Formazione superiore e permanente**

Vengono considerati in questo settore anche i progetti del PON Scuola relativi a corsi di istruzione e formazione tecnica superiore, mentre gli interventi per l'istruzione della popolazione adulta sono esaminati nel quadro del settore Istruzione.

- **Inclusione sociale**

Nel settore Inclusione sociale sono comprese le misure dei POR per i servizi alla persona in Asse V, per i servizi alla popolazione rurale in Asse IV (esclusi gli interventi per il turismo rurale e gli agriturismi, nonché i servizi all'economia rurale, inclusi nell'approfondimento relativo al miglioramento dei sistemi agricoli ed allo sviluppo rurale), per l'inserimento nel mercato del lavoro di gruppi sociali in condizione di svantaggio (policy field B), nonché volti a favorire la partecipazione della popolazione femminile al mercato del lavoro (policy field E) dell'Asse III.

Nel caso delle misure FEOGA per i servizi alla persona, viene imputata al settore inclusione solo una quota della dotazione di tali misure: tale quota è calcolata sulla base della quota dei costi ammessi per progetti di inclusione sociale inseriti in queste misure. La restante dotazione viene considerata nel determinare la dotazione del settore miglioramento dei sistemi agricoli e sviluppo rurale.

- **Ricerca**

Nel settore Ricerca, oltre alle pertinenti misure FESR, sono state incluse le misure FSE rientranti nel Policy field D e volte alla formazione per la ricerca, assieme a tutte le misure FSE del PON Ricerca, anche se collegate a policy field diversi.

I progetti sono stati raggruppati in specifiche tipologie definite *ad hoc*, a scopo di analisi, in funzione della coerenza con le linee di intervento del QCS per il settore ricerca, riprendendo e riadattando la categorizzazione già presente nel sistema MONIT.

- **Industria**

Le misure FSE rientranti nel Policy field D dell'Asse III volte alla formazione continua, all'imprenditorialità ed all'emersione sono incluse nell'approfondimento dedicato al settore Industria, Commercio Artigianato e Servizi alle imprese.

Per quanto riguarda il confronto fra la programmazione 2000-2006 e la programmazione 2007-2013, i dati relativi a quest'ultima non includono gli incentivi mirati al perseguimento di obiettivi orizzontali, i quali sono stati computati fra le risorse destinate alla Priorità 2 "Promozione, valorizzazione e diffusione della Ricerca e dell'innovazione per la competitività" e alla Priorità 3 "Energia e ambiente: uso sostenibile e efficiente delle risorse per lo sviluppo".

- **Città**

Nel settore Città sono state considerate solo le misure dell'Asse V relative a tale settore, mentre le misure dell'Asse Città relative al settore Servizi alla persona sono considerate nell'approfondimento relativo all'Inclusione sociale.

- **Società dell'informazione**

Ai fini della individuazione degli interventi per la società dell'informazione (SI) 2000-2006, sono state prese in considerazione le misure dei POR esplicitamente dedicate al tema in oggetto. Non sono pertanto stati presi in considerazione le risorse e gli interventi riguardanti il monitoraggio

ambientale, le risorse culturali, le città e le azioni per il miglioramento della capacità istituzionale, settori su cui la società dell'informazione agisce in modo trasversale e con funzione servente (tali interventi sono viceversa considerati negli specifici approfondimenti settoriali). Di conseguenza l'analisi del settore SI per l'Asse VI "Reti e nodi di servizio" del QCS si è orientata considerando solo le misure dei POR FESR e FSE presenti rispettivamente nei relativi Asse VI e Asse III "Risorse umane".

Non sono state parimenti prese in considerazione, sia per la programmazione 2000-2006 che per la programmazione 2007-2013, le misure dei PON Ricerca, Scuola e Sicurezza in quanto incluse negli specifici approfondimenti.

I progetti sono stati raggruppati, a scopo di analisi, per tipologie definite *ad hoc* in funzione della coerenza con le linee di intervento del QCS per il settore SI, pur rispettando in buona parte la categorizzazione già presente nel sistema MONIT.

- **Raffronto tra le Programmazioni 2000-2006 e 2007 - 2013**

Le quantificazioni riportate nelle tabelle che riportano il raffronto tra le due programmazioni si riferiscono solo agli interventi programmati nelle Regioni dell'Obiettivo Convergenza. Pertanto, i dati esposti prendono in considerazione:

- per la programmazione 2000-2006 le misure FESR e FSE dei programmi dell'Obiettivo 1, con l'esclusione dei POR Molise e Sardegna;
- per la programmazione 2007-2013 la ripartizione per categoria di spesa riportata in ciascuno dei Programmi FESR e FSE dell'Obiettivo Convergenza. Le categorie di spesa riferibili a più settori, sono state attribuite per intero al settore prevalente.

Per entrambe le programmazioni sono state escluse le risorse dedicate all'Assistenza tecnica.

Con riferimento alle politiche per la valorizzazione delle risorse naturali culturali e per il turismo, come noto il QSN ha previsto nella Priorità 5 una strategia unica da attuare in maniera fortemente integrata. Per rafforzare tale approccio, è stato predisposto per il Mezzogiorno anche un programma interregionale "Attrattori culturali, naturali e turismo". Ne consegue che le risorse programmate per il periodo 2007-2013 e collegate alla Priorità 5 attraverso le categorie di spesa dell'allegato 2 del Reg. CE 1828/2006, non sono direttamente confrontabili con le risorse appostate dal QCS 2000-2006 su "Rete Ecologica", Risorse Culturali" e "Turismo", in quanto l'approccio integrato delineato dal QSN rende non facile l'attribuzione delle risorse per i singoli settori. Con particolare riferimento al "Turismo", poi, la dotazione finanziaria risulta fortemente ridimensionata anche perché molte attività, proprie di questa politica, sono ricomprese in categorie riferibili ad altri settori e quindi considerate nel confronto con questi settori.