

## IV. LE POLITICHE DI SVILUPPO REGIONALE: STRATEGIA E STRUMENTI

Nel 2009 la politica di sviluppo regionale nazionale e comunitaria ha dovuto affrontare diverse sfide: provvedere alle attività di chiusura del ciclo 2000-2006, la cui attuazione è stata prorogata per tutti gli Stati membri al 30 settembre 2009; garantire l'effettiva entrata a regime dei programmi comunitari del ciclo 2007-2013, anche in vista della prima applicazione al 31 dicembre 2009 della regola del disimpegno automatico; contribuire all'azione di contrasto alla crisi attraverso gli interventi più idonei, nel quadro della più vasta azione di natura strutturale, a fronteggiare gli effetti del ciclo sul sistema produttivo, il mercato del lavoro e le condizioni di vita delle persone. Ciò nel quadro della più stretta integrazione con le politiche di rilancio della competitività dell'Unione europea, traguardate al 2020, e del necessario coordinamento con le politiche di risanamento finanziario.

In questo capitolo, prima di passare all'analisi delle politiche di sviluppo territoriale, vengono sinteticamente illustrati i principali provvedimenti adottati per contrastare gli effetti sociali della crisi economica e il pacchetto per agevolare l'accesso al credito (cfr. paragrafo IV.1 e IV.4).

Vengono poi analizzati i principali risultati conseguiti dalle politiche regionali, sia in termini finanziari che reali evidenziando i progressi registrati, insieme alle difficoltà e criticità non ancora risolte (cfr. paragrafi IV.2 e IV.3).

Si da conto, infine, del dibattito sul futuro della politica di coesione europea, anche nel più ampio quadro del confronto sulla ridefinizione dei grandi obiettivi di sviluppo dell'Unione, così come delineati dal documento UE 2020 (cfr. paragrafo IV.5).

### *IV.1 La politica regionale nel contesto della politica economica 2009: le azioni anticrisi*

La crisi economica che ha caratterizzato l'ultimo biennio ha dato luogo a un ampliamento dei disavanzi e debiti pubblici in tutte le principali economie avanzate. L'Italia, che da anni fronteggia il peso di un elevato debito pubblico, ha attuato nel gestire la crisi una strategia fiscale prudente. L'ampliamento del disavanzo e del debito pubblico è stato limitato<sup>1</sup> in virtù di una politica orientata a contemperare l'esigenza di contenimento delle pressioni sulla spesa con quella di fronteggiare tempestivamente gli effetti socio economici della crisi finanziaria. A tal fine, oltre a reperire nuove risorse, si è proceduto al riorientamento di fondi resi disponibili da altre destinazioni.

<sup>1</sup> Il bilancio pubblico dell'Italia, con un rapporto deficit/Pil stimato per il 2010 al 5 per cento, si presenta più sostenibile di quello di altri Paesi, come la Gran Bretagna (12 per cento) e gli Stati Uniti (10 per cento). La Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica per il 2010 presentata il 6 maggio 2010 al Parlamento, coerentemente con le richieste formulate in sede europea, propone di riportare il disavanzo al di sotto del 3 per cento entro il 2012, indicando una correzione dello 1,6 per cento nel biennio 2011-2012.

**Interventi  
congiunturali**

Per il rilancio del Paese sono stati messi in atto provvedimenti sia di carattere congiunturale che strutturale<sup>2</sup>.

Sono stati garantiti nel pieno della crisi i depositi bancari e, a tutela dei risparmiatori, è stato ammesso l'intervento dello Stato nel capitale delle banche. Si è quindi provveduto ad estendere il Fondo centrale di garanzia agli artigiani e sono state aumentate le autorizzazioni di cassa per il pagamento dei residui passivi. È stato inoltre attivato il Fondo di garanzia per le opere pubbliche presso la Cassa depositi e prestiti e Sace (cfr. paragrafo IV.4.2).

Sono stati potenziati gli ammortizzatori sociali e autorizzate alcune forme in deroga al fine di assicurare la tutela delle categorie più svantaggiate, in linea con gli obiettivi di coesione sociale (cfr. paragrafo IV.4.1).

Si è provveduto a detassare il salario di produttività<sup>3</sup> e a ridurre il peso dell'IRAP, mentre sono state agevolate le ristrutturazioni edilizie, eliminata l'ICI sulla prima casa, introdotto il bonus per l'acquisto di diversi beni di consumo. Altre misure concernono la reintroduzione del premio fiscale per le concentrazioni di aumenti di capitale, la detassazione degli utili reinvestiti nei beni strumentali delle imprese e il potenziamento del credito d'imposta per le spese di ricerca.

Per sostenere il sistema produttivo sono stati previsti incentivi al consumo<sup>4</sup> per 300 milioni di euro, a cui si aggiungono 120 milioni di sgravi fiscali per le imprese operanti nei comparti del tessile e della cantieristica. I punti cardine intorno ai quali si sono indirizzati gli interventi sono il miglioramento dell'eco-sostenibilità ambientale, l'innovazione e la sicurezza sul lavoro. Con questi criteri di fondo si sono indirizzate le risorse verso i settori che hanno avuto maggiore difficoltà nella crisi e quelli che hanno una significativa capacità di produzione nazionale. Le grandi filiere produttive individuate sono: la mobilità sostenibile, il sistema casa per le famiglie, la sicurezza del lavoro e l'efficienza energetica. Oltre agli incentivi, sono state disposte norme sul contrasto all'evasione fiscale internazionale e la semplificazione burocratica in materia di edilizia privata.

A marzo 2010 è stato completato l'iter per la costituzione della Società che gestirà i capitali del Fondo italiano d'investimento, con dotazione iniziale di un miliardo e durata complessiva fino a 15 anni, rivolto alle piccole e medie imprese in

<sup>2</sup> Il piano anticrisi, al netto degli interventi per il settore bancario, ha mobilitato un ammontare di risorse lorde pari a circa 35,5 miliardi per il quadriennio 2008-2011 (2,7 miliardi nel 2008; 14,1 nel 2009; 10,1 nel 2010 e 8,7 nel 2011), corrispondenti a circa il 2,3 per cento del PIL. Cfr. Programma Nazionale di Riforma dell'Italia 2008-2010 - Stato di attuazione al 2009 e risposta alla crisi economica, trasmesso alla Commissione europea il novembre 2009; Rapporto Strategico nazionale 2009, trasmesso alla Commissione europea il 31 dicembre 2009.

<sup>3</sup> Cfr. legge 28 gennaio 2009, n. 2 di conversione del decreto legge 28 novembre 2008, n. 185, recante "Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale".

<sup>4</sup> Cfr. decreto legge 26 marzo 2010, n. 40 recante: "Disposizioni urgenti tributarie e finanziarie in materia di contrasto alle frodi fiscali internazionali e nazionali operate, tra l'altro, nella forma dei cosiddetti «caroselli» e «cartiere», di potenziamento e razionalizzazione della riscossione tributaria anche in adeguamento alla normativa comunitaria, di destinazione dei gettiti recuperati al finanziamento di un Fondo per incentivi e sostegno della domanda in particolari settori". Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 26 marzo 2010, n. 71.

fase di sviluppo e con ambizioni di crescita interna ed esterna. Il potenziale è di 15 mila imprese di cui circa 10 mila manifatturiere.

Un significativo contributo al rilancio economico è venuto dagli interventi promossi direttamente dalle Regioni<sup>5</sup>, sia mobilitando risorse proprie, nazionali trasferite e strumenti ordinari, sia attivando misure dei programmi cofinanziati che, sebbene orientati a obiettivi di medio-lungo periodo, possono contribuire all'azione di contrasto alla crisi<sup>6</sup>.

Sono state impostate riforme di carattere strutturale per la scuola e l'università<sup>7</sup>, la pubblica amministrazione<sup>8</sup> e la competitività del sistema produttivo.

Con la legge per lo sviluppo<sup>9</sup> si è intervenuti in vari ambiti per rilanciare e rafforzare l'economia del Paese.

Al fine di ridurre in misura consistente sia la dipendenza energetica nazionale dall'estero sia l'elevato tasso di inquinamento legato all'attuale tipologia di produzione energetica è stato dato impulso alle fonti di energia rinnovabile e a una maggiore efficienza del settore, rilanciando l'opzione nucleare.

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

Ulteriori misure a favore dell'attività imprenditoriale, soprattutto delle piccole e medie imprese, si riferiscono, in particolare, a un migliore accesso al credito assicurato dalle nuove disposizioni sul Fondo di Garanzia (cfr. paragrafo IV.4.2).

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

Per la maggior tutela dei consumatori e per una migliore qualità e un'offerta

**Interventi  
strutturali**

<sup>5</sup> Il contributo dei Programmi cofinanziati dal FESR all'azione di contrasto alla crisi è stato oggetto di una specifica ricognizione, effettuata d'intesa con la Commissione europea in occasione della riunione del 20 marzo 2009 e di un successivo aggiornamento in sede di Incontri annuali (19-20 ottobre 2009) ulteriormente sviluppato Nel Rapporto Strategico nazionale presentato alla Commissione Europea a dicembre 2009.

<sup>6</sup> Solo in pochi casi, peraltro riguardante il solo FESR (Piemonte, Friuli Venezia Giulia, Toscana, Marche, Molise, Basilicata e Campania) si è dovuto ricorrere a modifiche dei Programmi, comunque limitate, per migliorarne la capacità di contrasto alla crisi.

<sup>7</sup> Cfr. il decreto legge 1° settembre 2008 n. 137 recante "Disposizioni urgenti in materia di istruzione e di università" convertito con modificazioni dall'art. 1, comma1, legge 30 ottobre 2008 n. 169, nonché il decreto legge 10 novembre 2008 n. 180 recante "Disposizioni urgenti per il diritto allo studio, la valorizzazione del merito e la qualità del sistema universitario e della ricerca", convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma1 legge 9 gennaio 2009 n. 1.

<sup>8</sup> Il 9 ottobre 2009 il Consiglio dei Ministri ha definitivamente approvato il decreto legislativo di attuazione della Legge Brunetta di riforma della Pubblica Amministrazione (legge n. 15 del 4 marzo 2009).

<sup>9</sup> Legge 23 luglio 2009, n. 99 "Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia".

più trasparente dei servizi pubblici sono stati riconosciuti ai cittadini da un lato la possibilità di agire, autonomamente o attraverso un'associazione di consumatori, a risarcimento di un danno causato loro da un'impresa (class action), dall'altro diritti più incisivi o migliore accesso all'informazione in vari settori, dal comparto assicurativo a quello energetico o delle telecomunicazioni e, più in generale, maggiori strumenti idonei alla rimozione degli ostacoli alla libera concorrenza nel settore dei servizi. È stata recepita la "direttiva servizi" che consentirà una libera circolazione dei servizi nei territori dell'Unione Europea.

Innovazioni investono anche il comparto dei servizi pubblici locali<sup>10</sup> nella direzione di: aumentare il grado di liberalizzazione del settore, in un quadro regolatorio certo e chiaro, agevolare l'iniziativa dei soggetti privati, ridurre i costi per le pubbliche amministrazioni e garantire la migliore qualità dei servizi resi agli utenti. La normativa attuale stabilisce, come regola generale, che il conferimento della gestione dei servizi per tutti i settori deve avvenire mediante procedure competitive ad evidenza pubblica e che, nel caso di costituzione di una società mista pubblica e privata, la quota di partecipazione del socio privato non sia inferiore al 40 per cento.

Per l'avvio di una nuova fase di sviluppo del Paese e del Mezzogiorno e per contrastare il pessimismo di fondo sulle possibilità di fare e di cambiare è stato impostato il Piano per il Sud, ispirato a criteri di recupero d'efficienza del sistema e sviluppo delle capacità d'innovazione delle imprese (cfr. *Riquadro J – Il Piano Sud*).

## **RIQUADRO J – IL PIANO SUD**

*In attuazione dello specifico mandato che il Consiglio dei Ministri del 15 ottobre 2009 ha conferito al Ministro dello Sviluppo Economico, con il coordinamento del DPS, sono stati definiti i principi cardine di razionalizzazione, concentrazione, raccordo, accelerazione della spesa, misurazione dei risultati, da porre a base della proposta di Piano.*

*La proposta di Piano intende rimuovere concretamente gli ostacoli che impediscono un recupero del ritardo di sviluppo del Sud rispetto al resto del Paese: i) rafforzando il coordinamento della spesa pubblica ordinaria con quella aggiuntiva delle politiche regionali, comunitarie e nazionali, ii) attirando nel Mezzogiorno maggiori risorse private, nazionali e internazionali, iii) massimizzando l'efficacia degli strumenti di programmazione già in essere e promuovendo nuove iniziative di alto profilo strategico, iv) potenziando e innovando le azioni di governance delle politiche, a vantaggio anche dell'attuazione delle iniziative d'intervento già in campo, v) rilanciando e diffondendo l'attenzione sui risultati delle scelte d'intervento, rendendoli concreti, comprensibili e costantemente misurabili.*

*Per quanto attiene in particolare alle politiche per le imprese, l'elaborazione prende le mosse dall'evidenza statistica di una struttura produttiva meridionale con tassi di natalità e di mortalità più elevati del resto del Paese, un'elevata incidenza di imprese di piccolissime dimensioni e un peso assai più contenuto del resto del Paese*

<sup>10</sup> Legge n.133/2008, modificata dall'art. 15 del decreto legge n.135/2009.

*di imprese quasi medie, medie e grandi con l'aggravante di una totale mancanza di leadership di filiera e sistemi a rete, incompatibili con adeguati livelli di competitività.*

*Il superamento di questi limiti strutturali richiede prevalentemente l'incentivazione della crescita dimensionale delle imprese, in funzione di "testa di ponte" verso i mercati e l'utilizzazione della riorganizzazione degli incentivi come occasione di accesso alla finanza, di sostegno dell'innovazione e dell'internazionalizzazione delle imprese, di concentrazione di risorse in cooperazione istituzionale tra Regioni e Governo centrale, di miglioramento qualitativo del capitale umano, di snellimento delle procedure amministrative.*

#### **IV.2 L'attuazione della politica regionale nei territori: ambiti e strumenti di intervento nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord**

Nel 2009 è proseguita l'attuazione della politica regionale impostata alla fine degli anni novanta con finanziamenti a valere su risorse comunitarie e nazionali pari a oltre 125 miliardi euro.

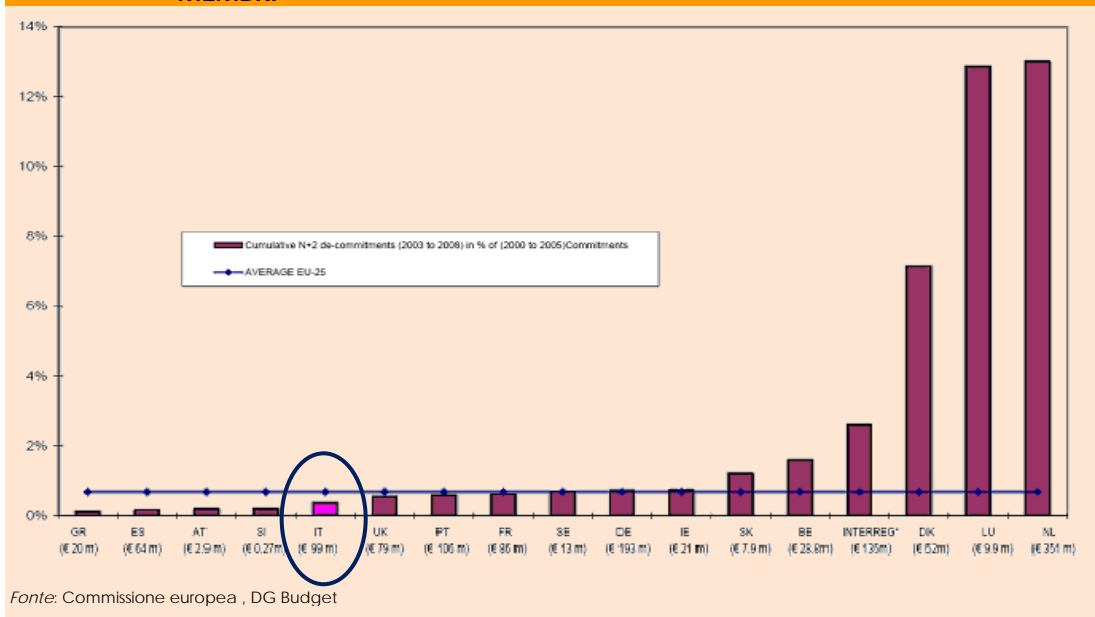
Un'ampia parte degli interventi previsti fa riferimento al ciclo di programmazione comunitaria 2000-2006, concluso il 30 giugno 2009<sup>11</sup>. La politica di coesione nei nove anni considerati ha potuto contare su un volume di risorse significativo (61,3 miliardi di euro per gli obiettivi 1, 2 e 3), evidenziando su tutte le aree obiettivo<sup>12</sup> una capacità di spesa che ha raggiunto in media il 100 per cento delle risorse programmate, in molti casi risultando anche superiore a tale soglia, a salvaguardia da rischi di eventuali decurtazioni da parte della Commissione Europea in sede di chiusura contabile dei programmi.

Dal confronto con gli altri Stati membri emerge chiaramente la posizione dell'Italia, ai vertici della graduatoria come capacità di utilizzo delle risorse. Nel complesso, per tutte le aree obiettivo e tutti i programmi e fondi strutturali, il disimpegno totale subito dall'Italia nel ciclo 2000-2006, ammonta a 106 milioni di euro, un importo corrispondente allo 0,33 per cento delle risorse attribuite al Paese (cfr. Figura IV.1).

<sup>11</sup> La Commissione europea per contrastare gli effetti della crisi economica anche assicurando l'integrale mobilitazione delle risorse disponibili ha concesso a tutti i paesi una proroga della data limite di attuazione dei programmi operativi del ciclo 2000-2006 (originariamente fissata al 31 dicembre 2008). La proroga è stata formalizzata con la Decisione della Commissione C(2009)1112 del 18 febbraio 2009.

<sup>12</sup> Obiettivi 1, 2, 3 e fuori Obiettivo AI, Equal, Leader, Urban, SFOP fuori obiettivo. Per totali di assegnazioni pari a 63,17.

Figura IV.1 – DISIMPEGNO AUTOMATICO A FINE 2008: CONFRONTO FRA GLI STATI MEMBRI



Oltre alle risorse comunitarie, dal 1999 per il riequilibrio territoriale tra le diverse aree del Paese sono state assegnate alle Amministrazioni Centrali e alle Regioni fondi aggiuntivi nazionali per oltre 63 miliardi di euro riconducibili al Fondo aree sottoutilizzate (FAS).

La trattazione che segue, articolata per le due grandi aree del paese e per obiettivi della politica di coesione comunitaria, dà conto di quanto realizzato attraverso l'attuazione dei programmi dei fondi strutturali e dello stato di avanzamento di quelli programmati in Intese Istituzionali di programma stipulate con le Regioni.

Dall'analisi dei dati emergono significativi risultati, accompagnati da criticità e carenze. Peralto la valutazione complessiva della politica regionale, attuata in Italia nell'ultimo decennio, condotta dalla Commissione europea<sup>13</sup>, oltre a segnalare puntualmente le principali carenze della politica stessa, indica fra i punti critici, per quanto riguarda in particolare il Sud la limitata addizionalità degli interventi e lo scarso apporto delle politiche ordinarie. Queste valutazioni evidenziano, anche, che la politica di coesione comunitaria ha aiutato le Regioni dell'Obiettivo 1 a evitare un allargamento del divario con il resto del Paese anche se non è riuscita a rimuovere i fattori alla base della loro mancanza di competitività (cfr. *Riquadri K - Politica regionale: principali risultati* e *L - Gli interventi 2000-2006: le valutazioni ex post della Commissione europea*).

Come autorevolmente osservato<sup>14</sup>, un contributo significativo al raggiungimento degli obiettivi della politica regionale deve provenire dal

<sup>13</sup> Cfr. Rapporto di valutazione ex post sul sito [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2006/wp1\\_tsk4\\_italy.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2006/wp1_tsk4_italy.pdf) e oltre Riquadro L in questo Capitolo.

<sup>14</sup> Cfr. Banca d'Italia atti del Convegno e "Mezzogiorno e politica economica dell'Italia", Roma 26 novembre 2009. Nel convegno sono stati presentati i risultati di un ciclo di ricerche, dedicate all'economia regionale, al

rafforzamento e da una più coerente declinazione di alcune politiche ordinarie nazionali con rilevanti effetti regionali – quali l’istruzione, la giustizia, la concorrenza, la sicurezza, il miglioramento della pubblica amministrazione.

Una valutazione degli effetti macroeconomici della politica di coesione economica, sociale, territoriale in Europa nei trascorsi due cicli di programmazione conferma, peraltro, l’apporto positivo di tale politica sulla crescita delle regioni europee in ritardo di sviluppo<sup>15</sup>.

#### IV.2.1 Le politiche di sviluppo nel Mezzogiorno

Nel Mezzogiorno le assegnazioni di risorse ai programmi di investimento attivati nell’ambito della politica regionale, nel periodo 2000-2009<sup>16</sup>, sono pari a oltre 100 miliardi di euro, di cui il 44 per cento a valere sui Fondi strutturali comunitari e cofinanziamento nazionale e per la parte restante sul Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS).

Le risorse dei fondi strutturali nel Mezzogiorno<sup>17</sup>, presentano una concentrazione decisamente elevata nel settore industria e servizi (18,7 per cento), seguito dai settori trasporti, ciclo integrato dell’acqua, ambiente e viabilità (cfr. Tavola IV.1).

**Risorse Fondi strutturali**

I pagamenti cumulati al 2009 si attestano a 49 miliardi con un incremento di circa 5 miliardi<sup>18</sup> rispetto all’anno precedente (cfr. paragrafo IV.2.1.1).

---

funzionamento di importanti servizi prestati dal settore pubblico nei territori meridionali e al ruolo delle politiche per lo sviluppo del Mezzogiorno che l’Istituto ha condotto in circa due anni di lavoro. Le Analisi e le ricerche raccolte nel volume *“Mezzogiorno e politiche regionali”* sono disponibili sul sito [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it). Sull’argomento cfr. nello stesso volume citato lo studio a cura di L.Cannari, M. Magnani, G. Pellegrini *“Quali politiche per il Sud? Il ruolo delle politiche nazionali e regionali nell’ultimo decennio”*.

<sup>15</sup> Cfr. F. Busillo, T. Muccigrosso, G. Pellegrini, O. Tarola, F. Terribile *“La valutazione degli effetti della Politica regionale europea sulla crescita: un approccio basato sul Regression Discontinuity Design”*, Collana Materiali Uval, disponibile all’indirizzo <http://www.dps.mef.gov.it/materialiuval>. Lo studio valuta gli effetti della Politica regionale europea mediante un approccio di inferenza causale denominato Regression Discontinuity Design (RDD) che consente di confrontare lo scenario economico che si presenta a seguito di interventi di policy con uno scenario “controfattuale” che stima quello che sarebbe successo in assenza di tali interventi. I risultati dell’analisi segnalano come vi sia stato un positivo effetto della Politica regionale europea sulla crescita delle regioni Obiettivo 1 espresso da un maggiore tasso di crescita medio annuo del PIL pro capite di tali regioni rispetto a quelle non Obiettivo 1 nei due cicli di programmazione compresi nel periodo 1994-2006. La maggiore crescita del PIL pro capite delle regioni Obiettivo 1 è misurata in un range tra lo 0,6 per cento e lo 0,9 per cento a seconda del metodo di analisi utilizzato, non parametrico o parametrico.

<sup>16</sup> Si considera l’arco temporale corrispondente al ciclo di programmazione dei fondi strutturali “2000-2006” che riguarda il periodo dal 2000 al 2009. In tale arco temporale si considerano le risorse comunitarie e di cofinanziamento assegnate per la programmazione comunitaria 2000-2006 a titolo dell’Obiettivo 1 e degli Obiettivi 2 e 3 limitatamente alla Regione Abruzzo e quelle nazionali assegnate dal CIPE per le aree sottoutilizzate al 31 dicembre 2008 (cfr. Appendice Tavole aIII.3.b, aIII.1.d).

<sup>17</sup> Comprendenti quindi le regioni dell’obiettivo 1 2000-2006, incluso il Molise in *phasing-out* dall’obiettivo 1 e per la regione Abruzzo il DOCUP obiettivo 2, il POR obiettivo 3 e la quota destinata alla regione del PON obiettivo 3.

<sup>18</sup> Incluso l’overbooking.

**Tavola IV.1 – PROGRAMMAZIONE E SPESA DEI FONDI STRUTTURALI NEL MEZZOGIORNO PER SETTORE, ANNI 2000-2009**

Settore CPT	Numero Progetti		Costo ammesso Totale <sup>1</sup>		Pagamenti cumulati al 2009 <sup>2</sup>	
	n.	%	milioni di euro	%	milioni di euro	%
Agricoltura e pesca	73.437	25,1	5.927	9,8	5.107	10,4
Altri Trasporti	733	0,3	5.912	9,8	5.220	10,7
Ambiente	7.508	2,6	4.088	6,7	3.256	6,6
Amministrazione generale	-	-	-	-	-	-
Ciclo integrato dell'acqua	2.993	1,0	4.919	8,1	3.572	7,3
Cultura e servizi ricreativi	5.066	1,7	3.115	5,1	2.541	5,2
Difesa, Giustizia, Sicurezza Pubblica	894	0,3	1.269	2,1	1.248	2,5
Edilizia abitativa e urbanistica	3.234	1,1	2.769	4,6	1.766	3,6
Energia	8.861	3,0	616	1,0	405	0,8
Formazione	28.587	9,8	1.706	2,8	1.456	3,0
Industria e Servizi	57.274	19,6	11.359	18,7	8.589	17,5
Interventi in campo sociale	1.495	0,5	556	0,9	454	0,9
Istruzione	50.187	17,2	1.353	2,2	1.228	2,5
Lavoro	23.875	8,2	3.485	5,7	2.940	6,0
Ricerca e sviluppo	4.701	1,6	3.496	5,8	3.029	6,2
Rifiuti	3.117	1,1	1.612	2,7	1.150	2,3
Sanità	-	-	-	-	-	-
Telecomunicazioni	9.184	3,1	1.449	2,4	1.196	2,4
Turismo	5.255	1,8	2.272	3,7	1.710	3,5
Varie	4.744	1,6	955	1,6	917	1,9
Viabilità	1.304	0,4	3.762	6,2	3.207	6,5
<b>Totale Mezzogiorno 2009</b>	<b>292.449</b>	<b>100,0</b>	<b>60.621</b>	<b>100,0</b>	<b>48.989</b>	<b>100,0</b>

<sup>1</sup> Il costo ammesso totale indica il valore complessivo dei progetti ammessi a finanziamento nell'ambito del sistema di monitoraggio della programmazione comunitaria. Esso può risultare superiore al totale delle risorse stanziare dagli strumenti di programmazione (OCS e POR e DOCUP Regione Abruzzo), ma approssima correttamente il valore complessivo della programmazione secondo i principi e i criteri di selezione comunitari. Il valore qui riportato, come il numero di progetti avviati e conclusi è riferito a dicembre 2009.

<sup>2</sup> I pagamenti sono riferiti al 31 dicembre 2009.

Fonte: elaborazioni DPS

### Risorse FAS in Intese Istituzionali di programma

Il 35 per cento circa delle risorse del Fondo aree sottoutilizzate (FAS), programmate nelle Intese Istituzionali di programma, sono destinate ai settori dei “trasporti” e della “viabilità”, seguiti dai comparti “ciclo integrato dell’acqua” e “industria e servizi” (cfr. Tavola IV.2). La concentrazione nel settore trasporti è ancora più accentuata se si considera che nell’ambito degli Accordi di Programma Quadro si riversano risorse provenienti da fonti finanziarie diverse<sup>19</sup>, includendo quindi anche le risorse di altre fonti finanziarie (il FAS costituisce nel Mezzogiorno circa un terzo del valore complessivo degli Accordi), al settore è destinato nel complesso circa il 49 per cento del valore degli Accordi per il finanziamento di oltre 2.300 progetti<sup>20</sup>. Nei settori “ciclo integrato dell’acqua” e “cultura e servizi ricreativi” è concentrato oltre il 43 per cento dei circa 12 mila progetti previsti.

Il costo realizzato al 2009 per l’insieme di tali progetti ha raggiunto i 18,5 miliardi sul complesso delle risorse (cfr. paragrafo IV.2.1.2).

<sup>19</sup> Le Intese istituzionali di programma si attuano mediante Accordi di Programma Quadro che fanno convergere sugli obiettivi fonti finanziarie di diversa natura: pubbliche ordinarie (nazionali e regionali), fondi strutturali e relativo cofinanziamento, Fondo aree sottoutilizzate, risorse private (cfr. paragrafo IV.3.1.2).

<sup>20</sup> In questo settore è molto rilevante il contributo alla programmazione da parte delle risorse statali ordinarie. Il valore complessivo delle risorse di diversa fonte destinate all’ambito trasporti (viabilità e altri trasporti) in APQ è dell’ordine di 20 miliardi, cfr. oltre.

**Tavola IV.2 - PROGRAMMAZIONE E SPESA IN INTESE ISTITUZIONALI DI PROGRAMMA NEL MEZZOGIORNO PER SETTORE, ANNI 2000-2009**

Settore CPT	Numero progetti		Valore Accordi <sup>1</sup>			di cui risorse FAS			Progetti conclusi <sup>2</sup>		Costo realizzato al 2009 <sup>3</sup>	
	n.	%	milioni di euro	%	milioni di euro	%	n.	%	milioni di euro	%		
Agricoltura e Pesca	138	1,1	1.053	2,1	351	2,0	76	1,3	379	2,0		
Altri trasporti	631	5,0	10.329	20,2	1.527	8,7	269	4,6	3.688	20,0		
Ambiente	1.225	9,7	1.672	3,3	1.127	6,4	545	9,2	612	3,3		
Amministrazione generale	19	0,2	190	0,4	121	0,7	8	0,1	28	0,2		
Ciclo integrato dell'acqua	3.008	23,8	6.994	13,7	2.974	16,9	1.438	24,4	2.892	15,7		
Cultura e servizi ricreativi	2.563	20,2	2.435	4,8	1.570	8,9	1.271	21,5	1.266	6,9		
Difesa, Giustizia, Sicurezza Pubblica	78	0,6	59	0,1	58	0,3	28	0,5	20	0,1		
Edilizia abitativa e urbanistica	370	2,9	444	0,9	363	2,1	119	2,0	161	0,9		
Energia	391	3,1	777	1,5	211	1,2	196	3,3	115	0,6		
Formazione	73	0,6	80	0,2	27	0,2	31	0,5	26	0,1		
Industria e Servizi	660	5,2	7.397	14,5	1.896	10,8	269	4,6	3.238	17,5		
Interventi in campo sociale	292	2,3	293	0,6	91	0,5	228	3,9	213	1,2		
Istruzione	202	1,6	468	0,9	329	1,9	53	0,9	138	0,7		
Lavoro	2	0,0	10	0,0	-	-	-	-	5	0,0		
Ricerca e sviluppo	313	2,5	643	1,3	406	2,3	62	1,1	286	1,5		
Rifiuti	65	0,5	555	1,1	145	0,8	8	0,1	36	0,2		
Sanità	120	0,9	288	0,6	84	0,5	46	0,8	136	0,7		
Telecomunicazioni	336	2,7	1.164	2,3	644	3,7	212	3,6	761	4,1		
Turismo	175	1,4	1.010	2,0	337	1,9	44	0,7	508	2,8		
Varie	299	2,4	187	0,4	149	0,8	133	2,3	92	0,5		
Viabilità	1.704	13,5	15.043	29,4	5.150	29,3	864	14,6	3.875	21,0		
<b>Totale Mezzogiorno</b>	<b>12664</b>	<b>100,0</b>	<b>51.090</b>	<b>100,0</b>	<b>17.562</b>	<b>100,0</b>	<b>5.900</b>	<b>100,0</b>	<b>18.472</b>	<b>100,0</b>		

<sup>1</sup> Il valore complessivo dell'accordo (qui inteso all'ultimo monitoraggio) può variare nel corso del tempo a causa di integrazioni o rimodulazioni rispetto al valore iniziale alla stipula. Il valore qui riportato, riferito a fine 2009, può pertanto differire dal valore alla stipula. Analoghe considerazioni valgono per il valore delle risorse del FAS programmate negli Accordi. Sono riferiti a fine 2009 anche il numero di progetti inclusi in accordi e i progetti conclusi.

<sup>2</sup> In questa sede, si definiscono "conclusi" i progetti che hanno terminato la fase di "Esecuzione lavori" ovvero che si trovano nelle fasi successive quali "Conclusione lavori", "Collaudo", "Entrata in funzione".

<sup>3</sup> Il costo realizzato approssima l'avanzamento della spesa degli APQ stipulati nel periodo 1999-2009. La quota è calcolata sul valore dell'accordo all'ultimo monitoraggio al netto delle economie. Il valore del costo realizzato nell'anno 2009, rilevato nel sistema di monitoraggio a marzo 2010, può subire ulteriori integrazioni in corso d'anno. L'avanzamento delle realizzazioni è influenzato sia dall'anno di stipula degli accordi, sia dal settore di intervento.

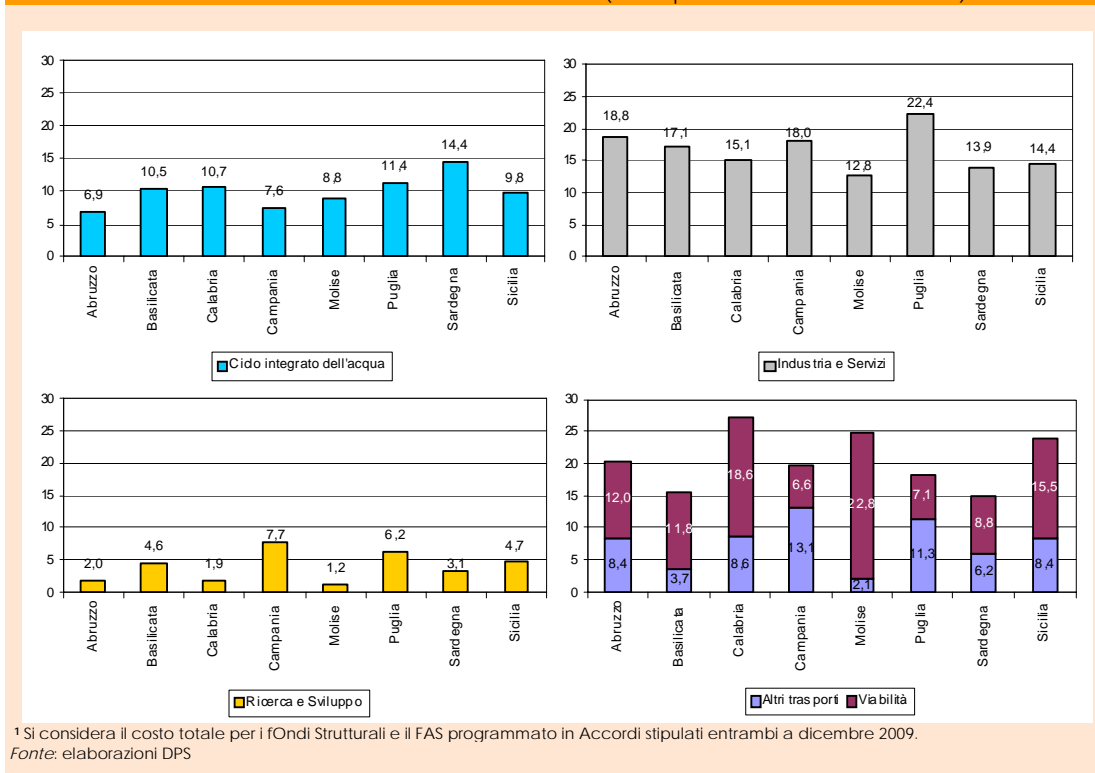
Fonte: elaborazioni DPS

La programmazione delle risorse aggiuntive nei territori presenta una forte valenza regionale perché a questo livello di governo è affidata la responsabilità di gestione e le scelte di destinazione delle risorse. Le risorse programmate nel periodo 2000-2009<sup>21</sup> a valere su Fondi strutturali e FAS in APQ (circa 78 miliardi di euro), presentano differenziazioni settoriali anche elevate fra le regioni del Mezzogiorno (cfr. Figura IV.2).

**Articolazione della programmazione per regione**

<sup>21</sup> Le variabili considerate sono il costo pubblico ammesso per i Fondi strutturali comunitari e il valore della componente FAS negli Accordi di programma quadro. Entrambe sono considerate al monitoraggio di fine 2009.

**Figura IV.2 - ARTICOLAZIONE PER REGIONE E ALCUNI SETTORI DELLA PROGRAMMAZIONE DELLE RISORSE AGGIUNTIVE<sup>1</sup>: FONDI STRUTTURALI E FAS IN ACCORDI DI PROGRAMMA QUADRO 2000-2009** (valori percentuali e milioni di euro)

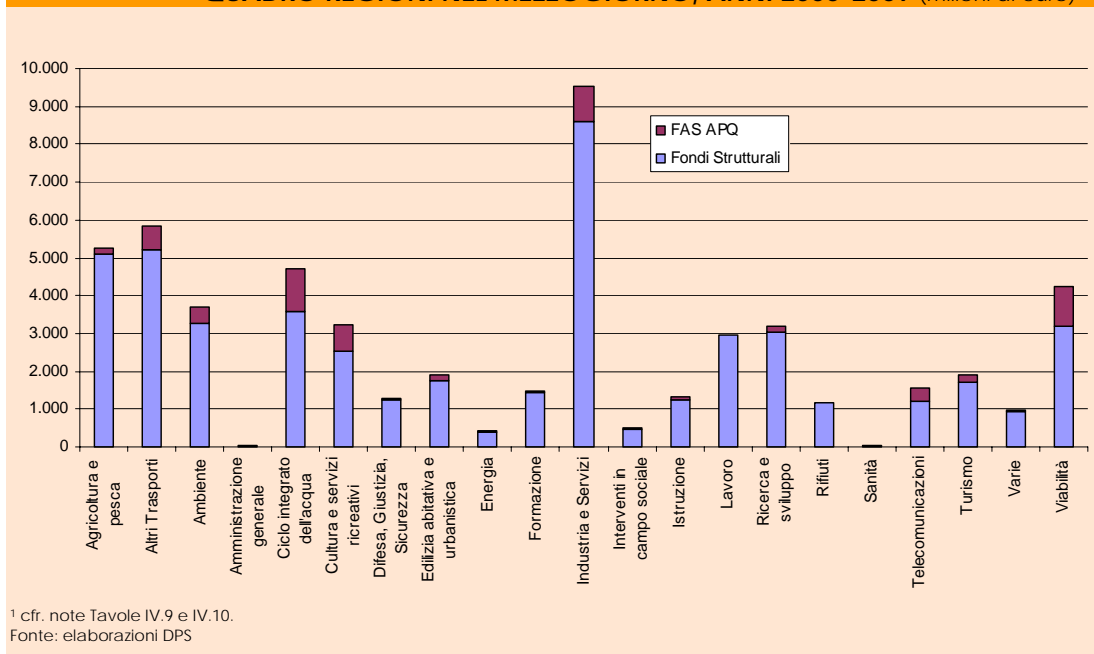


### Quadro generale della spesa per settori

La spesa nel Mezzogiorno, a valere sui Fondi Strutturali e sul FAS programmato in APQ con le Regioni, nell'intero periodo 2000-2009 è stata pari a oltre 55 miliardi di euro. In linea con l'articolazione settoriale della programmazione, la quota prevalente dei pagamenti è stata assorbita dai settori "industria e servizi", "viabilità" e "trasporti" e "ciclo integrato dell'acqua" (cfr. Figura IV.3).

Nel 2009 la chiusura della programmazione dei fondi strutturali ha determinato un'accelerazione dei pagamenti su tali interventi e un rallentamento su quelli finanziati dalle risorse nazionali. Inoltre, come già menzionato nei Rapporti precedenti, la capacità di spesa è risultata influenzata dalla presenza di tipologie progettuali la cui tempistica di attuazione è significativamente differenziata nell'ambito dei Fondi strutturali sono stati finanziati anche aiuti alle imprese a più rapida attuazione (cfr. paragrafo IV.2.1.1); nell'ambito degli APQ investimenti in opere pubbliche con tempi di realizzazione più lunghi (cfr. paragrafo IV.2.1.2).

**Figura IV.3 - DESTINAZIONE PER SETTORE DI INTERVENTO DELLA SPESA<sup>1</sup> DEI FONDI STRUTTURALI E DEL FAS PROGRAMMATO IN ACCORDI DI PROGRAMMA QUADRO REGIONI NEL MEZZOGIORNO, ANNI 2000-2009** (milioni di euro)



#### IV.2.1.1 La programmazione comunitaria

I programmi attuativi del Quadro Comunitario di Sostegno (QCS)<sup>22</sup>, in virtù della possibilità di impiegare le risorse finanziarie programmate nel ciclo di programmazione 2000-2006, fino al 30 giugno 2009, sono in fase di chiusura contabile. I Regolamenti comunitari fissano, infatti, il termine ultimo per la presentazione delle domande di saldo finale al 30 settembre 2010.

Il QCS, la cui dotazione finanziaria è pari a circa 46 miliardi di euro, distribuiti in sei assi tematici più un asse di supporto tecnico è stato attuato attraverso 7 programmi operativi regionali (POR) e 7 programmi operativi nazionali (PON) (cfr. Tavola IV.3).

Il programma è stato dedicato per circa il 50 per cento alla realizzazione di opere infrastrutturali e per la restante parte a progetti di natura immateriale (come ad esempio interventi nel campo della ricerca, dell'istruzione e della formazione e di servizi a imprese, istituzioni e persone) e di trasferimento (soprattutto incentivi a imprese). Tale finalizzazione ha determinato una elevata numerosità di progetti; in particolare queste ultime due tipologie, rappresentano la metà del valore delle risorse e l'88 per cento dei progetti (cfr. Figura IV.4).

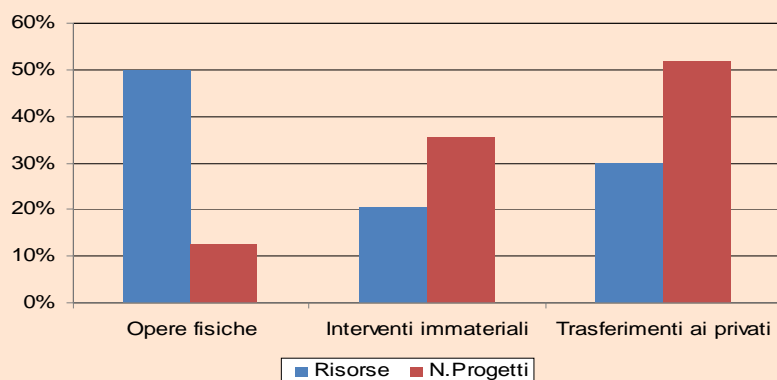
<sup>22</sup> Il Quadro Comunitario di sostegno è il documento che, per il ciclo di programmazione 2000-2006, definisce la strategia, gli obiettivi, le priorità di azione, nonché la quota di partecipazione dei Fondi strutturali e delle altre risorse finanziarie alla realizzazione della strategia per lo sviluppo delle Regioni dell'Obiettivo 1 (Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia).

**Tavola IV.3 - CARATTERISTICHE DEGLI INTERVENTI AMMESSI A COFINANZIAMENTO NEL QCS OBIETTIVO 1, 2000-2006** (valori percentuali sul totale delle risorse del QCS)

Classificazione sintetica	Assi Prioritari							
	TOTALE	RISORSE NATURALI	RISORSE CULTURALI	RISORSE UMANE	SISTEMI LOCALI	CITTA'	RETI E NODI DI SERVIZIO	ASSISTENZA TECNICA
Opere per la tutela e la valorizzazione dell'ambiente	7,9	6,8	0,4	-	0,6	0,1	-	-
Opere di recupero e conservazione patrimonio culturale	4,7	0,1	4,0	-	0,4	0,2	-	-
Infrastrutture di trasporto	17,4	-	-	-	1,2	0,6	15,7	-
Reti fisiche (idriche, elettriche, fognarie)	8,4	7,2	-	-	0,2	0,1	0,9	-
Infrastrutture di servizio alla produzione agricola	1,6	1,4	-	-	0,2	-	-	-
Infrastrutture di servizio al commercio ed all'industria	3,0	-	-	0,8	1,9	0,1	0,2	-
Infrastrutture urbane	3,1	-	-	-	-	2,9	0,2	-
Strutture da destinare a servizi pubblici e sociali	2,4	-	-	1,5	-	0,5	0,4	-
Strutture sportive, ricreative	1,3	0,1	-	-	0,9	0,3	-	-
<b>Totale opere fisiche</b>	<b>49,8</b>	<b>15,6</b>	<b>4,4</b>	<b>2,3</b>	<b>5,5</b>	<b>4,8</b>	<b>17,3</b>	<b>-</b>
Piani, studi e monitoraggio	5,6	1,2	0,2	0,7	-	0,1	2,2	1,2
Campagne Promozionali, informative e pubblicitarie	1,5	0,2	0,2	0,2	0,6	-	0,1	0,1
Ricerca	1,1	-	-	1,1	0,1	-	-	-
Servizi alle imprese	1,5	-	-	0,1	0,8	0,1	0,4	0,1
Servizi alle persone	0,7	-	-	0,4	0,1	-	0,3	-
Attività ricreative e culturali	0,1	-	-	-	-	-	-	-
Formazione dipendenti pubblici	0,3	-	-	0,2	-	-	-	0,1
Formazione a privati non-occupati	5,5	-	0,1	5,1	0,1	-	0,1	-
Formazione a privati occupati	1,8	-	0,1	1,3	0,1	-	0,2	-
Servizi e percorsi integrati per l'impiego	2,1	-	-	2,0	-	0,1	-	-
<b>Totale interventi immateriali</b>	<b>20,4</b>	<b>1,5</b>	<b>0,7</b>	<b>11,1</b>	<b>1,9</b>	<b>0,4</b>	<b>3,2</b>	<b>1,5</b>
Trasferimenti ad individui	0,8	-	-	0,7	-	-	-	-
Trasferimenti a enti Non-Profit	0,1	-	-	-	-	0,1	-	-
Trasferimenti ad imprese: 1 innovazione-ricerca	2,0	-	-	1,9	-	-	-	-
Trasferimenti ad imprese: 2 ambiente	0,7	0,7	-	-	0,1	-	-	-
Trasferimenti ad imprese: 3 occupazione-training-organizzazione interna	0,5	-	-	0,4	0,1	-	-	-
Trasferimenti ad imprese: 4 qualità-certificazione	-	-	-	-	-	-	-	-
Trasferimenti ad imprese: 5 generalisti	25,0	1,1	0,1	-	23,4	0,2	0,1	-
Trasferimenti a consorzi di imprese	0,8	-	-	-	0,8	-	-	-
<b>Totale trasferimenti a privati</b>	<b>29,8</b>	<b>1,7</b>	<b>0,1</b>	<b>3,0</b>	<b>24,5</b>	<b>0,3</b>	<b>0,1</b>	<b>-</b>
<b>Totale QCS</b>	<b>100,0</b>	<b>18,8</b>	<b>5,2</b>	<b>16,4</b>	<b>31,9</b>	<b>5,5</b>	<b>20,7</b>	<b>1,5</b>
Per memoria								
Totale risorse (milioni di euro)	59470,8	11.181,72	3.067,33	9.763,02	18.974,57	3.282,29	12.292,25	909,66
Totale progetti (numero progetti)	283282,0	22.782	4.805	100.259	134.243	4.379	12.223	4.591

Note: le quote sono calcolate sul valore del costo ammesso a giugno 2009; nella Tavola i valori nulli sono identificati con il simbolo " - "; i valori che non raggiungono la cifra significativa dell'ordine minimo considerato sono segnalati con il valore "0,0".

Fonte: elaborazioni DPS su dati di monitoraggio (MONIT) al 31.12.2009

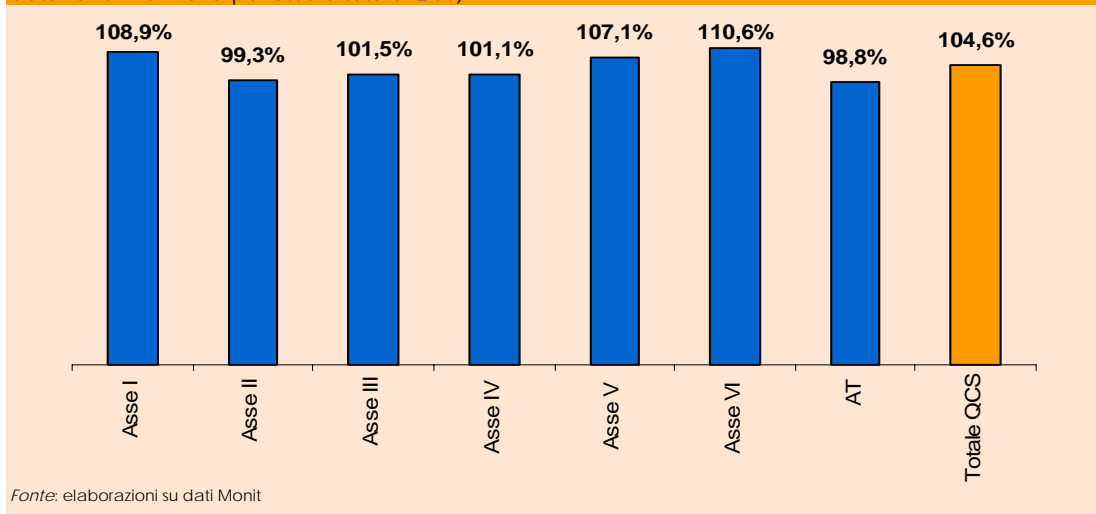
**Figura IV.4 - QCS-DISTRIBUZIONE DEI PROGETTI IN INFRASTRUTTURE, INTERVENTI IMMATERIALI E TRASFERIMENTI PER VALORE E NUMEROSITÀ A FINE 2009** (valori percentuali)

Fonte: elaborazioni DPS

Con riferimento al valore dei progetti ammessi al finanziamento, il 49,8 per cento delle risorse destinato ad opere infrastrutturali (per circa 35.000 progetti) è concentrato soprattutto negli assi Risorse Naturali e Reti e nodi di servizio. L'impiego finanziario è assai rilevante nelle infrastrutture di trasporto (17,4 per cento delle risorse, corrispondente a circa 5.450 progetti) e nel sostegno generale all'investimento delle imprese (28 per cento delle risorse corrispondenti a oltre 134.000 progetti).

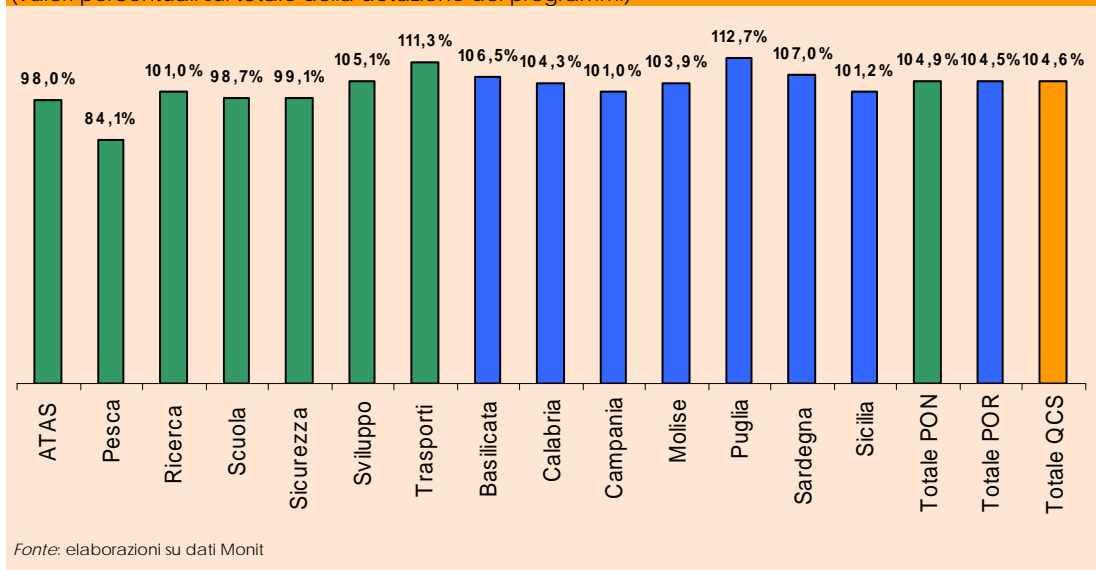
I più recenti dati di monitoraggio finanziario mostrano un livello di pagamenti, per il QCS, pari al 104,6 per cento del totale delle risorse disponibili con performance al di sopra della media per l'asse 6 Reti e Nodi di Servizio, l'asse 1 Risorse Naturali e l'asse 5 Città (cfr. Figura IV.5).

**Figura IV.5 - QCS- PAGAMENTI PER ASSE AL 31 DICEMBRE 2009** (valori percentuali sulla dotazione finanziaria per asse e totale QCS)



Relativamente all'avanzamento della spesa dei singoli programmi, i livelli di attuazione sono pienamente soddisfacenti per tutti i programmi ad eccezione del PON Pesca che registra valori decisamente lontani dall'obiettivo finale, e dei PON ATAS, Scuola e Sicurezza, la cui distanza dall'obiettivo è tuttavia da attribuire unicamente all'ancora incompleta registrazione della spesa "sul terreno", tale da consentire il completo utilizzo delle risorse (cfr. Figura IV.6).

**Figura IV.6 - QCS- PAGAMENTI PER PROGRAMMA OPERATIVO AL 31 DICEMBRE 2009** (valori percentuali sul totale della dotazione dei programmi)



**Risultati:** Al di là dei risultati finanziari, l'analisi delle principali realizzazioni effettuate e dei più significativi risultati conseguiti da evidenza di significativi progressi nelle diverse aree del Mezzogiorno che, pur se inferiori alle attese, segnalano importanti trasformazioni del territorio meridionale (cfr. Capitolo II).

**Trasporti** In particolare, nell'ambito dei servizi di trasporto, rilevanti sono i progressi registrati nel trasporto aereo con investimenti cofinanziati a favore del sistema aeroportuale meridionale pari a 673,4 Meuro. Sono stati realizzati: moderni sistemi di controllo di volo in tutti gli aeroporti meridionali; nuove aerostazioni passeggeri negli aeroporti di Catania, Cagliari e Bari e nuova aerostazione merci nell'aeroporto di Napoli; l'adeguamento dell'aerostazione e delle infrastrutture di volo, per una maggiore efficienza, negli aeroporti di Bari, Cagliari, Catania, Crotone, Lamezia Terme, Lampedusa, Napoli, Olbia, Palermo, Pantelleria e Reggio Calabria. Tali interventi hanno contribuito in misura significativa all'aumento dei passeggeri degli aeroporti del Mezzogiorno, che nel periodo 2000-2008 hanno visto incrementare il loro traffico passeggeri del 52,2 per cento a fronte di un aumento del 42,3 per cento negli aeroporti del Centro-Nord. In termini di origine/destinazione, gli aeroporti meridionali hanno visto aumentare i passeggeri dei voli nazionali di 5.451 mila unità (più 36,3 per cento) e quelli internazionali di 4.258 mila unità (più 125,5 per cento). Gli interventi hanno consentito anche l'aumento dei voli (movimenti) che, nel totale degli aeroporti del Mezzogiorno, passano dai 278.304 del 2000 ai 344.063 del 2007, con un incremento del 23,6 per cento a fronte dell'incremento del 16,9 per cento nel Centro-Nord.

Sempre nel settore trasporti, va segnalato il rafforzamento del sistema metropolitano campano, programma di interventi avviato dal POR Campania nel periodo 2000-2006 con un ammontare di risorse pari a circa 339 Meuro e che sta proseguendo nell'attuale periodo 2007-2013, con ulteriori 400 Meuro. In particolare, sono stati cofinanziati interventi di completamento delle opere civili e la realizzazione delle opere tecnologiche della Linea 1 della Metropolitana di Napoli che congiunge la stazione Dante, attualmente in esercizio in quanto termine della "tratta alta" della Linea 1 che porta da Secondigliano al centro, con le stazioni della cosiddetta "tratta bassa" (Toledo, Municipio, Università, Duomo e Garibaldi) per una lunghezza totale di 5,1 km. Il completamento della Linea 1, con un miglioramento dell'accessibilità da e per Napoli, nella sola tratta Dante-Garibaldi interessa un bacino di utenza di circa 72.000 residenti e 70.000 addetti alle unità locali che si aggiungono a quello della tratta attualmente in esercizio che è di circa 280.000 residenti e 102.000 addetti alle unità locali.

**Istruzione** Significativo anche l'impegno della programmazione comunitaria per il miglioramento dei sistemi di istruzione. In particolare sono stati finanziati interventi per circa 930 Meuro volti a migliorare la qualità dell'istruzione, elevare le competenze dei giovani e ridurre la dispersione scolastica.

Rilevanti sono i risultati conseguiti:

- oltre l'80 per cento delle scuole del Sud ha realizzato progetti cofinanziati dai Fondi Europei, coinvolgendo più di 1 milione di persone, con un numero di allievi delle scuole secondarie di secondo grado coinvolti pari a circa il 50 per cento della popolazione scolastica presente nel Mezzogiorno;
- sono state coinvolte 338.000 persone, tra studenti, genitori, nei progetti contro l'abbandono scolastico, con un tasso di copertura del 64,8 per cento, a fronte del 40 per cento prefissato in fase di programmazione; alcuni progetti sono stati riservati alle scuole ubicate nelle aree a rischio criminalità;
- grazie all'azione svolta dal Programma è aumentato il numero dei ragazzi che frequenta la scuola superiore: dall'80 nel 1999 al 93 per cento nel 2007, annullando di fatto il divario storico con il resto del Paese;
- sono stati realizzati 6.811 progetti di potenziamento delle dotazioni tecnologiche e informatiche a fronte dei 3.000 previsti, coinvolgendo l'83 per cento del complesso delle istituzioni scolastiche. Oggi nelle scuole del Sud c'è un computer ogni 11 studenti, come nel resto del Paese; nel 2001 ce n'era uno ogni 33 studenti;
- fra gli studenti, 108.000 hanno partecipato a corsi di informatica e 115.508 delle scuole superiori hanno preso parte a stage aziendali;
- infine con riferimento allo sviluppo dell'educazione degli adulti, sono stati finanziati 4.124 interventi, che hanno coinvolto 81.252 utenti, a fronte dei 30.000 previsti. Tale dato appare in linea con il progresso registrato nella partecipazione degli adulti all'apprendimento permanente nelle Regioni Obiettivo 1, passato dal 4,7 per cento del 2000 al 5,7 per cento del 2008.

Per quanto riguarda gli interventi rivolti allo sviluppo della ricerca e dell'innovazione, sono aumentate dal 25,4 per cento nel 2003 al 77,5 per cento nel 2009 le imprese del Mezzogiorno connesse a Internet a banda larga e dall'11 per cento del 2000 al 41,8 per cento nel 2009 le famiglie connesse a Internet. Sono anche aumentati i laureati in queste materie: da 3,7 ogni 1000 abitanti nel 2000 a 7,9 nel 2007. Circa il 20 per cento delle imprese coinvolte nei progetti di ricerca cofinanziati dai Fondi Europei non aveva mai investito in Ricerca e Sviluppo in precedenza. Il 67 per cento dei giovani che hanno conseguito il dottorato di ricerca ha trovato lavoro entro sei mesi; di questi quasi l'84 per cento ha trovato lavoro nella propria Regione.

Gli interventi finanziati dai fondi strutturali per la valorizzazione delle risorse naturali e culturali hanno contribuito al raggiungimento di risultati importanti in termini di numero di visitatori del patrimonio culturale del Sud (nel 2007 sono stati 12,6 milioni) e di afflusso dei turisti stranieri che in queste regioni è aumentato del 20 per cento dal 2000 al 2006.

Risorse naturali e culturali

Sono stati realizzati 563 interventi sul patrimonio monumentale e culturale e rafforzato il sistema museale del Sud con 63 interventi, fra i quali il Museo Archeologico Nazionale di Taranto, il Museo dei Menir a Laconi in Sardegna. Per la sua rilevanza si segnala il Museo d'arte contemporanea Donna Regina (M.A.D.RE) di Napoli, opera cofinanziata per un ammontare pari a 45,4 Meuro. Il M.A.D.RE, primo museo di arte contemporanea realizzato nel centro storico di Napoli attualmente ospita le installazioni di undici artisti di fama internazionale per una superficie complessiva di circa 8.000 mq. Il museo si è rivelato un'esperienza di particolare successo in quanto ha consentito di riqualificare diverse zone del quartiere attraverso la messa in sicurezza di edifici in disuso e pericolanti, nonché di creare e rivitalizzare piccole imprese artigiane, grazie alla spinta che sull'economia del quartiere ha esercitato la nuova presenza di visitatori. Il Museo svolge anche una funzione sociale per la presenza, dal 2008, di un progetto che coinvolge oltre 400 bambini all'anno con particolari problematiche sociali ed ambientali. Il Museo arricchisce la sua offerta culturale anche in termini di numero di visitatori, con mostre tematiche (dal 2005 al 2009 ne sono state allestite 43), i risultati sono positivi: negli anni 2007 e 2008 sono stati registrati rispettivamente 54.760 e 72.586 ingressi, con un trend di crescita annuo di oltre il 30 per cento, in controtendenza con i dati sulle presenze censite negli altri musei regionali che hanno registrato negli ultimi anni una flessione.

Significativi sono stati anche gli interventi sulle aree e sui parchi archeologici che hanno riguardato siti noti come Paestum, i Parchi Archeologici di Scolacium, Velia, l'Antica Tindari, Villa Imperiale del Casale di Piazza Armerina la Valle dei Templi di Agrigento. Si è intervenuto inoltre su alcuni siti UNESCO come Siracusa e la Val di Noto.

**Sicurezza e  
legalità**

Particolarmente significativi per le aree del Mezzogiorno più esposte all'azione della criminalità organizzata, infine, sono i progetti di utilizzo dei beni confiscati alla mafia. Questi rappresentano una modalità particolarmente efficace di contrasto alla pervasività dell'attività criminale e di affermazione della legalità. Con tali progetti i beni immobili confiscati vengono, infatti, reinseriti nel circuito produttivo legale, contribuendo alla bonifica dei territori degradati, al miglioramento del contesto urbano e sociale, anche attraverso il coinvolgimento di associazioni di promozione sociale e di cooperative sociali per la realizzazione di iniziative a beneficio di categorie deboli (minori, donne vittime di tratta o sfruttamento, detenuti ed ex-detenuti, comunità di recupero per tossicodipendenti, soggetti discriminati ecc.). Tra i progetti finanziati si segnalano il "Giardino della memoria" a San Giuseppe Jato (Palermo); le "Terre di Corleone" a Corleone (Palermo) trasformate in una fattoria agricola; il centro "Centopassi" a San Cipriello (Palermo), ubicato in un'area estesa 17 mila metri quadri e circondata da altri 6 ettari di terreno anch'essi sottratti alla mafia e trasformati in una azienda vitivinicola; l'immobile confiscato a San Marcellino (Campania) trasformato in centro polifunzionale per i giovani; la

“Portella della Ginestra” vicino Monreale (Palermo) tenuta trasformata in un centro agricolo e di vacanze.

Nell'analizzare i risultati conseguiti dalla programmazione 2000-2006 non può essere sottaciuto che una quota delle spese effettuate in attuazione dei programmi è relativa a progetti originariamente definiti sulla base di altre fonti di finanziamento. Si tratta di progetti che la normativa comunitaria e le disposizioni di attuazione del QCS consentono di inserire nella programmazione comunitaria in quanto coerenti con gli obiettivi del Quadro, con la tipologia, la tempistica di attuazione e gli altri requisiti di coerenza e conformità previsti dai documenti di programmazione. Questa possibilità è intrinsecamente legata alle regole di gestione contabile della programmazione comunitaria, in base alle quali il contributo dei fondi strutturali avviene a rimborso di spese effettivamente sostenute. Tale categoria di progetti ammonta complessivamente a 19,4 miliardi di euro: si tratta di un importo rilevante che denuncia evidenti criticità nella capacità di generare, con la necessaria tempestività, progettazione adeguata, che persistono ben oltre la fase di avvio dei programmi. In questa fase infatti, il ricorso ai progetti coerenti rappresenta una modalità appropriata per sostenere l'entrata a regime dei programmi, largamente applicata dagli Stati membri.

A tali progetti si riferiscono pagamenti, eseguiti dai beneficiari finali, per circa 15,9 miliardi di euro, su un totale di oltre 48 miliardi di spesa contabilizzata dal QCS. Di questi pagamenti generano rimborsi comunitari solo quelli riferiti a progetti rendicontati nel limite del costo totale del singolo programma operativo, con l'esclusione quindi dei progetti in *overbooking*. I pagamenti scendono quindi a 13,8 miliardi di euro concentrati largamente in tipologie di intervento a carattere infrastrutturale, relative agli assi 1- Risorse naturali (19,0 per cento) e 6 - Reti e nodi di servizio (39,1 per cento) e in progetti di sostegno all'investimento privato, nell'asse 4 - Sviluppo locale (23,5 per cento). Emerge quindi chiaramente come il ricorso ai progetti coerenti sia strettamente correlato alla tempistica di attuazione delle opere pubbliche, sostanzialmente incompatibile, soprattutto nel caso delle grandi infrastrutture di trasporto, con la tempistica dei programmi comunitari.

Secondo le disposizioni del QCS, sia i rimborsi comunitari, sia le quote nazionali, a carico dello Stato (con esclusione della quota a carico delle Regioni) relativi a tali progetti (Risorse liberate) devono essere totalmente reinvestite per la realizzazione di ulteriori nuovi progetti, anch'essi da identificare in ottemperanza ai contenuti definiti dai programmi operativi e ai criteri di selezione previsti dal QCS. L'ammontare delle Risorse liberate, che è possibile stimare sulla base delle informazioni ad oggi disponibili, è pari a 12,7 miliardi.

In vista dell'approssimarsi della chiusura del ciclo 2000-2006, ad integrazione delle disposizioni del Quadro, il Comitato di Sorveglianza del QCS, con decisione del luglio 2008, ha fissato in modo più puntuale la tempistica di riutilizzo delle risorse liberate. Con tale decisione è stato anche stabilito che la quantificazione

definitiva delle risorse liberate potrà essere effettuata solo a chiusura del ciclo di programmazione 2000-2006, sulla base dell'elenco definitivo dei progetti da questa finanziati. Successivamente la legge n.133/2008, nel dettare ulteriori disposizioni in merito alla ricognizione e al riutilizzo delle risorse liberate, ha richiesto di verificare gli impegni giuridicamente vincolanti assunti a valere sui rimborsi effettivamente acquisiti.

Ad oggi, il quadro dei progetti da inserire nelle certificazioni finali di spesa, è ancora in corso di assestamento nell'ambito delle attività di chiusura dei Programmi da concludersi entro il 30 settembre 2009. Pertanto, sia l'ammontare complessivo dei progetti coerenti (e, di conseguenza, l'importo delle risorse destinate a progetti finanziati con le risorse così liberate), non possono ancora considerarsi come dati definitivi.

**Tavola IV.4 – QCS 2000-2006 -DOTAZIONE INIZIALE, VALORE DEI PROGETTI COERENTI E STIMA DELLE RISORSE LIBERATE PER ASSE A FINE 2009** (milioni di euro)

ASSE QCS	DOTAZIONE	PAGAMENTI TOTALI	PAGAMENTI PROGETTI COERENTI	PAGAMENTI GENERATORI DI RIMBORSI COMUNITARI	STIMA DELLE RISORSE LIBERATE
RISORSE NATURALI	7.658,27	8.339,86	3.306,55	2.688,6	2.363,09
RISORSE CULTURALI	2.516,94	2.498,31	702,78	760,5	704,85
RISORSE UMANE	8.281,92	8.406,21	1.187,04	1.104,1	1.029,67
SISTEMI LOCALI DI SVILUPPO CITTÀ'	14.742,17	14.901,62	3.377,02	3.188,6	2.993,44
RETI E NODI DI SERVIZIO ASSISTENZA TECNICA	2.040,50	2.185,30	865,77	729,0	653,38
	9.775,08	10.810,93	6.441,80	5.388,1	4.981,60
	883,14	873,4	21,12	15,5	14,23
<b>Totale complessivo</b>	<b>45.898,03</b>	<b>48.015,63</b>	<b>15.902,07</b>	<b>13.874,4</b>	<b>12.740,25</b>

Fonte: elaborazioni su dati Monit

#### IV.2.1.2 La programmazione nazionale nel Mezzogiorno

Nel ciclo di programmazione 2000/2006, comprendendo anche l'anno 1999, il CIPE ha assegnato e ripartito, in favore di Regioni e Province Autonome, risorse per le aree sottoutilizzate per un valore pari a quasi 20.300 milioni di euro che sono stati finalizzati in APQ per 19.900 milioni di euro nel periodo 1999/2008. Di queste risorse, 16.300 milioni di euro sono stati programmati in APQ sottoscritti con Regioni dell'area Mezzogiorno.

La differenza tra le risorse programmate in APQ e quelle assegnate dal CIPE, pari a circa 400 milioni di euro, si riferisce a revoche per il mancato rispetto dei termini previsti dalla legge n.133/2008. Parte di queste risorse sono state riassegnate nel 2009 e parte saranno riassegnate nel medio periodo<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> A seguito della la presa d'atto, da parte della Conferenza Stato-Regioni nella seduta del 26 febbraio 2009, dell'Accordo siglato tra il Governo, le Regioni e le Province autonome il 12 febbraio 2009, il CIPE, con delibera 6 marzo 2009 n. 1, ha provveduto: a) a riassegnare alle Regioni e Province autonome con decorrenza immediata le risorse non poste a copertura delle riduzioni FAS disposte con la delibera CIPE n.112/2008 e già assegnate con le delibere adottate fino al 31 dicembre 2006 ma oggetto di revoca in base a provvedimenti legislativi; b) a riassegnare alle Regioni e Province autonome, con decorrenza differita, le risorse, pari a 276 milioni di euro, già poste a copertura delle riduzioni apportate al FAS con la delibera n. 112/2008.

Le risorse del FAS stanziare successivamente al 2006 sono da includere, viceversa, nell'ambito del nuovo ciclo di programmazione settennale - inserito nel Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 - e disciplinate dalla Delibera CIPE n. 166/2007 (cfr. paragrafo IV.3.2).

In APQ è altresì confluita una minima parte delle risorse a valere sul FAS assegnate alle varie Amministrazioni centrali per le quali le relative delibere CIPE di riparto ne prescrivevano l'obbligatoria programmazione attraverso tale strumento. Per gli interventi localizzati nel Mezzogiorno tale caso si è verificato, per esempio, per le risorse assegnate al Ministero dell'istruzione e della ricerca e al Dipartimento dell'innovazione tecnologica della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Nel corso del 2009, pertanto, sono stati stipulati unicamente APQ, o atti equivalenti, finalizzati alla riprogrammazione di risorse derivanti principalmente da economie sopravvenute nel corso dell'attuazione di interventi già finanziati o alla finalizzazione di ulteriori nuove risorse, diverse dal FAS, per le quali le amministrazioni coinvolte hanno scelto, quale strumento attuativo, l'utilizzo dello strumento negoziale dell'APQ.

Tali nuove risorse ammontano, nel Mezzogiorno, a 44,9 milioni di euro (150,3 su base nazionale) e sono state programmate attraverso la sottoscrizione di 6 APQ (14 su base nazionale) (cfr. Tavola aIII.2.b Appendice).

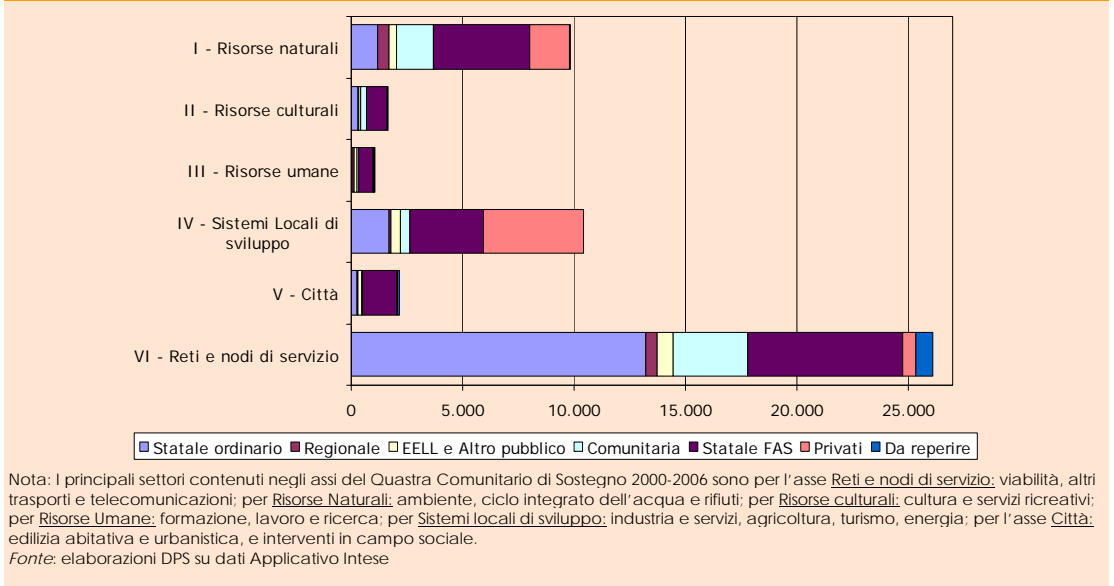
Complessivamente, al 31 dicembre 2009, il 59 per cento degli APQ sottoscritti su base nazionale riguarda Regioni dell'area Mezzogiorno per un totale di 371 APQ attraverso i quali sono stati attivati 12.700 interventi per un valore di oltre 51.200 milioni di euro (cfr. Tavola a.III.2.c Appendice)<sup>24</sup>.

Il 51 per cento circa delle risorse complessivamente programmate nel Mezzogiorno è concentrato nell'asse "Reti e nodi di servizio", per un valore pari a circa 26.100 milioni di euro. Seguono l'asse "Sistemi locali di sviluppo" e "Risorse naturali" con un valore di circa 10.000 milioni di euro. I relativi APQ sono finanziati da risorse pubbliche ordinarie, da risorse private, nonché da risorse aggiuntive, sia di carattere comunitario che, soprattutto, di carattere nazionale a valere sul FAS. La ripartizione per fonte di finanziamento mostra come le risorse statali ordinarie finanzino per oltre il 50 per cento l'asse "Reti e nodi di servizio" (si tratta in particolar modo di risorse allocate dagli Enti gestori di infrastrutture a rete come ANAS e RFI), seguite dal FAS con il 27 per cento circa. Le risorse private, invece, hanno una importanza rilevante per l'asse "Sistemi locali di sviluppo", rappresentando il 43 per cento circa (trattasi in particolare del cofinanziamento privato di iniziative destinate all'incentivazione di impresa), e per l'asse "Risorse naturali", rappresentando il 18 per cento circa (trattasi del cofinanziamento dei soggetti gestori dei servizi idrici integrati, rilevante sugli APQ in materia di risorse idriche) (cfr. Figura IV.7).

**Settori di  
intervento e fonte  
di finanziamento**

<sup>24</sup> Su base nazionale gli APQ sottoscritti sono 769 per un valore pari a quasi 87.400 milioni di euro di investimenti globali programmati (dati all'ultimo monitoraggio disponibile) che hanno attivato 21.800 interventi.

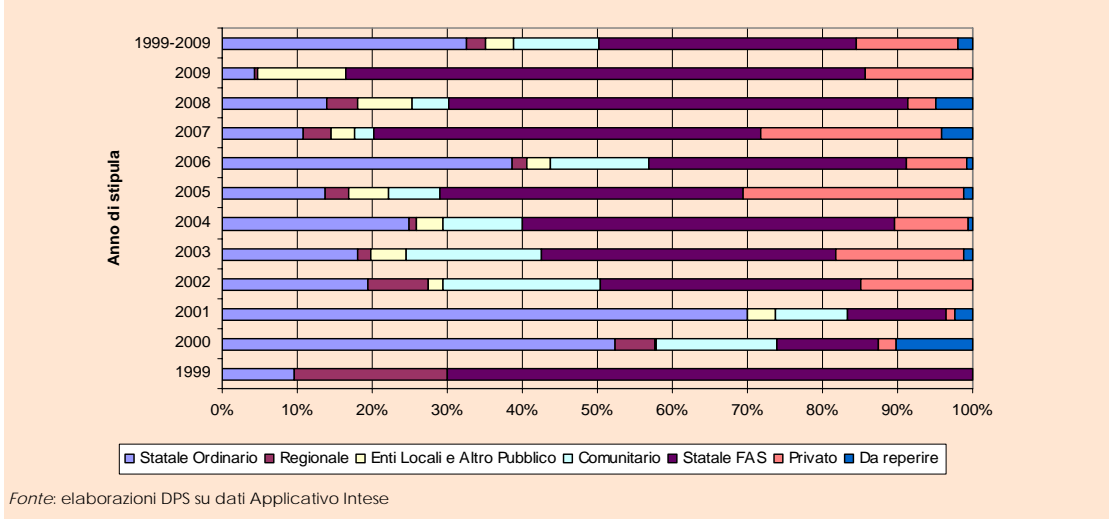
**Figura IV.7 – INTESE ISTITUZIONALI DI PROGRAMMA – MEZZOGIORNO – RISORSE PROGRAMMATE PER ASSE E FONTE DI FINANZIAMENTO AL 31 DICEMBRE 2009 (milioni di euro)**



Complessivamente, nel Mezzogiorno, circa il 35 per cento delle risorse programmate provengono dal FAS (contro una media del 25 per cento circa a livello nazionale), il 33 per cento da risorse statali ordinarie (contro il 36 per cento circa a livello nazionale).

Le fonti di finanziamento degli APQ assumono combinazioni diverse per anno di stipula. A fronte di un costante e scarso apporto delle risorse regionali ordinarie nell'arco di tempo 1999-2009, è crescente il peso delle risorse a valere sul FAS, compensato da una diminuzione di risorse statali ordinarie, sintomo di una decrescente attitudine dello strumento APQ a fungere da catalizzatore di risorse diverse dal FAS verso obiettivi condivisi di sviluppo e di spesa. In particolare, nel 2009, anno caratterizzato dall'attività di riprogrammazione di risorse già utilizzate in precedenza, il peso del FAS sul totale delle risorse in APQ ha sfiorato il 70 per cento (cfr. Figura IV.8).

**Figura IV.8 – INTESE ISTITUZIONALI DI PROGRAMMA - MEZZOGIORNO - FONTI DI COPERTURA FINANZIARIA DEGLI APQ PER ANNO DI STIPULA (milioni di euro)**

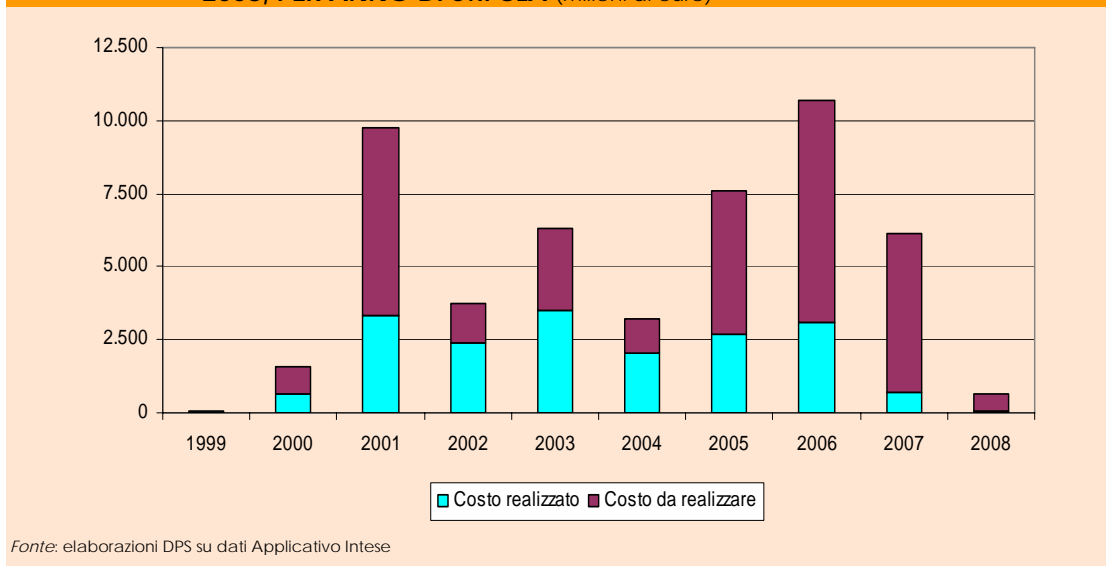


A valle dell'intensa attività di programmazione portata avanti nella prima metà degli anni 2000, gli interventi finanziati dal FAS 1999-2006 sono ormai entrati in piena fase attuativa.

Da un punto di vista strettamente economico, per il complesso degli APQ siglati nel Mezzogiorno tra il 1999 ed il 2008, il valore delle attività completate (costo realizzato) - rilevata dai dati disponibili al monitoraggio del 30 giugno 2009 - è pari a oltre 18.400 milioni di euro, circa il 36 per cento del valore degli investimenti attivati (cfr. Tavola aIII.2.d Appendice).

In dettaglio, le performance migliori in termini di spesa realizzata si registrano per gli APQ siglati tra il 2002 ed il 2004 (cfr. Figura IV.10), i cui interventi hanno spesso raggiunto la fase di apertura dei cantieri, con percentuali di attività realizzate oscillanti tra il 53 ed il 63 per cento (cfr. Figura IV.9).

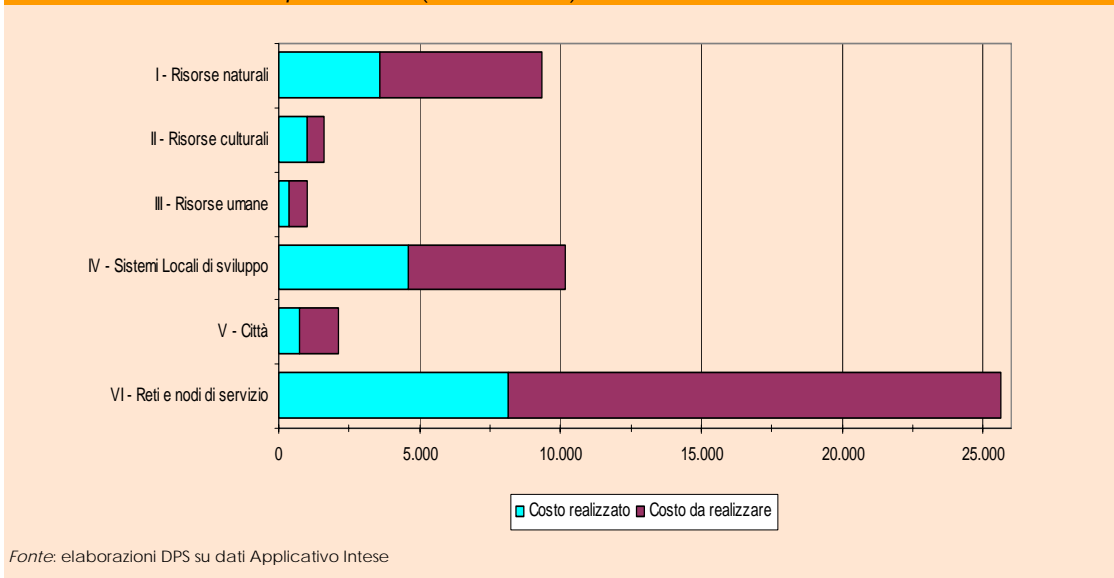
**Figura IV.9 - INTESE ISTITUZIONALI DI PROGRAMMA - MEZZOGIORNO - VALORE COMPLESSIVO E AVANZAMENTO DEGLI APQ SOTTOSCRITTI FINO AL 2008, PER ANNO DI STIPULA (milioni di euro)**



Lo stato di avanzamento economico per asse di intervento mostra la più bassa percentuale di realizzazione (31 per cento circa) per l'asse di importo maggiormente rilevante, ovvero quello delle "Reti e nodi di servizio". È necessario sottolineare, tuttavia, che tale asse include interventi - come grandi reti ferroviarie e stradali - che necessitano di un lungo e spesso complesso iter progettuale/autorizzatorio prima di poter giungere all'apertura dei cantieri e, di conseguenza, a produrre spesa.

Le migliori performance di spesa si registrano per gli assi "Risorse culturali (61 per cento) e "Sistemi locali di sviluppo" (44 per cento) (cfr. Figura IV.10).

**Figura IV.10 - INTESE ISTITUZIONALI DI PROGRAMMA - MEZZOGIORNO - VALORE COMPLESSIVO E AVANZAMENTO DEGLI APQ SOTTOSCRITTI FINO AL 2008, PER ASSE (milioni di euro)**

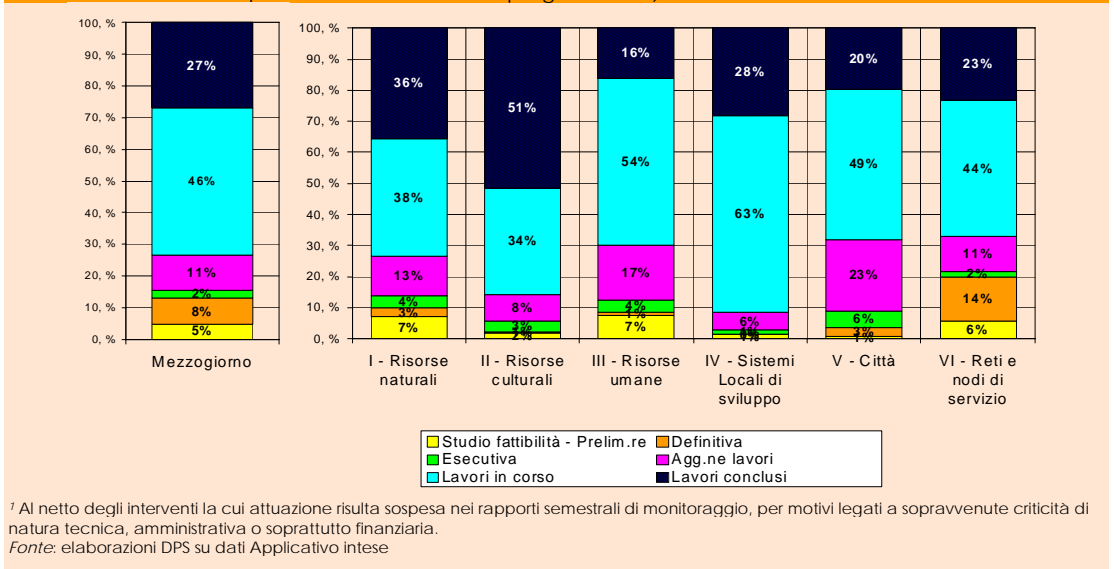


I dati a carattere procedurale consentono di esaminare lo stato di avanzamento anche da un diverso punto di vista, ovvero rispetto all'avanzamento progettuale e cantieristico delle opere programmate.

Nel Mezzogiorno per il 27 per cento dei progetti sono state completate le opere finanziate, il 46 per cento ha ormai aperto i cantieri (fase di aggiudicazione lavori) e l'11 per cento degli interventi è prossimo all'apertura. Solo il 15 per cento degli interventi si trova ancora in fase progettuale, ed in particolare per il 5 per cento non è stata ancora approvata la progettazione preliminare).

Gli interventi conclusi si concentrano nell'ambito degli assi "Beni culturali" (51 per cento) e "Risorse naturali"(36 per cento) (cfr. Figura IV.11).

**Figura IV.11 - INTESE ISTITUZIONALI DI PROGRAMMA - MEZZOGIORNO - AVANZAMENTO PROCEDURALE DEGLI INTERVENTI PER ASSE<sup>1</sup> (valori in percentuale delle risorse programmate)**



#### IV.2.1.3 Politiche per le imprese nel Mezzogiorno

La materia dell'aiuto alle imprese è oggi oggetto di una profonda ristrutturazione.

I nuovi aiuti di Stato cercano di favorire le imprese da un lato riducendo il carico fiscale, dall'altro privilegiando misure volte a sostenere il rilancio della competitività del Paese mediante interventi ad alto contenuto innovativo, collegati ad azioni di contesto quali la realizzazione di infrastrutture, sviluppo di filiere produttive sul territorio, semplificazioni normative, in una sorta di continuità con i principi ispiratori dei Programmi di innovazione tecnologica. In tale contesto si collocano, ad esempio, la riforma dei contratti di programma ora denominati "Contratti di sviluppo"<sup>25</sup> e le riforme introdotte dalla legge sviluppo (legge n. 99/2009) che, oltre a rivisitare, nel senso predetto, le misure per la reindustrializzazione delle aree di crisi industriale (art. 2), delega il Ministero dello sviluppo economico al riordino e alla riforma di fondamentali interventi di incentivazione delle imprese con la finalità precipua di rilanciare l'intervento dello Stato nelle aree o distretti in situazione di crisi, con particolare riferimento al Mezzogiorno, in un'ottica di crescita unitaria del sistema produttivo nazionale (art. 3, comma 2).

L'analisi che segue si riferisce al quadro dei finanziamenti a favore delle imprese stratificatosi nel corso degli anni nell'attesa che venga definito il nuovo assetto. Per altro, come da molte parti si viene viepiù evidenziando<sup>26</sup>, l'efficacia degli strumenti di incentivazione a favore delle imprese risulta abbastanza debole, sebbene nel Mezzogiorno d'Italia l'addizionalità degli investimenti ottenuta attraverso queste forme di sussidio raggiunga percentuali più che doppie rispetto al Nord sia con riguardo al totale degli investimenti effettuati che a quello degli incentivi ricevuti<sup>27</sup>. Proprio per tali ragioni si fa sempre più forte l'idea che risultati migliori in termini di efficacia dell'aiuto possano essere raggiunti grazie a regimi fiscali opportunamente differenziati nel rispetto delle direttive europee sulla fiscalità territoriale di vantaggio, magari aventi carattere automatico (come quello del credito di imposta) senza limitazioni temporali. L'introduzione di nuovi strumenti di incentivazione è d'altra parte vincolato al rispetto della compatibilità di finanza pubblica del Paese.

L'importo totale degli investimenti agevolati nel Mezzogiorno nel 2008 è risultato pari a più di 14.000 milioni di euro: essi si sono quindi più che quintuplicati rispetto al minimo di 2,7 miliardi di euro del 2007 e sono quindi tornate ad essere superiori a quelle del Centro-Nord. Anche le agevolazioni concesse sono cresciute di quasi tre volte e mezza rispetto all'anno precedente, mentre le erogazioni si sono

<sup>25</sup> Cfr. decreto legge n.112/2008 art. 43.

<sup>26</sup> Cfr. "Mezzogiorno e politiche regionali. Seminari e convegni", Banca d'Italia.

<sup>27</sup> Cfr. "The effectiveness of investment subsidies: evidence from survey data" L. Cannari, L. D'Aurizio, G. De Blasio, Banca d'Italia. Peraltro neanche al Sud vi sarebbero benefici in termini di riduzione di sostituzione intertemporale degli investimenti o di inefficienza fattoriale, a prescindere dalla natura valutativa o negoziale del sussidio ricevuto.

ridotte di circa l'11 per cento, scendendo sotto quota 2 miliardi di euro. Nel 2008 si è rialzata la quota di quelle a valere su strumenti nazionali che è stata pari al 78,6 per cento del totale (cfr. Tavola IV.5).

Le erogazioni nazionali si sono ridotte di circa il 7,5 per cento dal punto di vista tendenziale: tuttavia Sicilia e Sardegna sono andate in controtendenza con aumenti percentuali annui rispettivi del 35,5 e del 19,4 per cento. Nelle altre 6 Regioni della macro-area si registrano invece riduzioni comprese fra il 40,1 per cento per l'Abruzzo (-25 milioni) e l'11,9 per cento per la Puglia (-40 milioni). La Campania registra una riduzione assoluta delle erogazioni su strumenti nazionali di 82,5 milioni di euro che però è più contenuta in termini tendenziali percentuali per via dei livelli del 2007 assai elevati (-14,3 per cento). Molto consistente in termini assoluti è anche la riduzione delle erogazioni nazionali in Calabria.

**Tavola IV.5 – MEZZOGIORNO, INCENTIVI ALLE IMPRESE<sup>1</sup>, ANNI 2004-2008** (milioni di euro e valori percentuali)

	2004	2005	2006	2007	2008	Media annua 2004-08	Variazione annua 2007-08
Investimenti	10.444,4	7.630,2	17.566,0	2.669,8	14.230,9	10.508,2	433,0
Agevolazioni	5.372,0	4.078,5	9.074,9	1.789,9	6.071,9	5.277,4	239,2
Erogazioni <sup>2</sup>	3.221,5	2.720,3	2.359,3	2.234,2	1.981,2	2.503,3	-11,3
composizione percentuale erogazioni							
Nazionali	84,9	81,9	72,8	75,5	78,6	79,3	
Regionali <sup>3</sup>	15,1	18,1	27,2	24,5	21,4	20,7	
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	

<sup>1</sup> Sono considerati tutti gli strumenti di incentivazione negoziali, automatici e valutativi

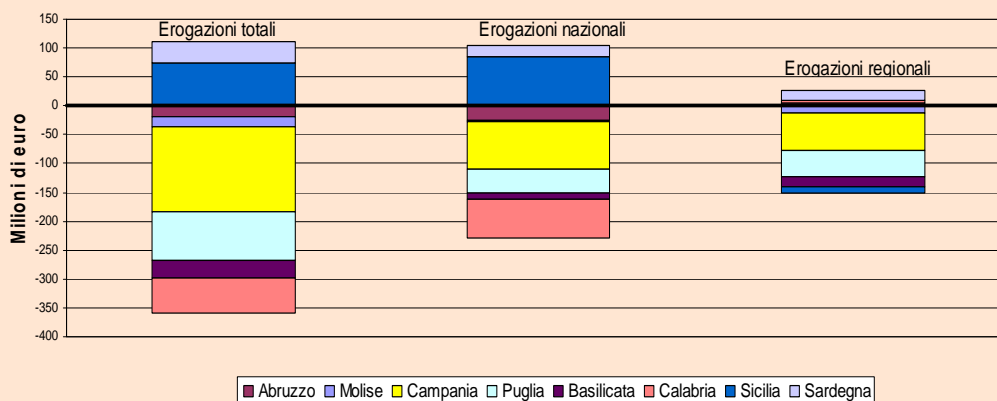
<sup>2</sup> Le erogazioni annuali non si riferiscono necessariamente alle agevolazioni approvate nell'anno poiché possono corrispondere ad agevolazioni approvate negli anni precedenti

<sup>3</sup> I cosiddetti "regimi trasferiti" (interventi istituiti da norme statali ma non espressamente riservati alla gestione delle Amministrazioni centrali dall'anno 2000 nei confronti dei quali le Regioni hanno iniziato ad assumerne la gestione) sono stati dal 2008 inclusi all'interno degli interventi regionali (questi ultimi stabiliti sulla base di specifiche leggi regionali con la possibilità di includere aiuti erogati a valere su risorse dei Programmi operativi regionali).

Fonte: Ministero dello Sviluppo Economico, Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive. Anno 2009

Le erogazioni regionali nell'intera ripartizione invece si riducono di 22,5 punti percentuali. Esse scendono soprattutto in Campania e Basilicata (di poco meno del 60 per cento), mentre crescono in Sardegna (di quasi 59 punti percentuali rispetto all'anno precedente) ed in Calabria (di circa 11 punti percentuali). In termini assoluti scendono rispetto al 2007 soprattutto in Campania (-65,4 milioni di euro) ed in Puglia (-44,9 milioni, cfr. Figura IV.12).

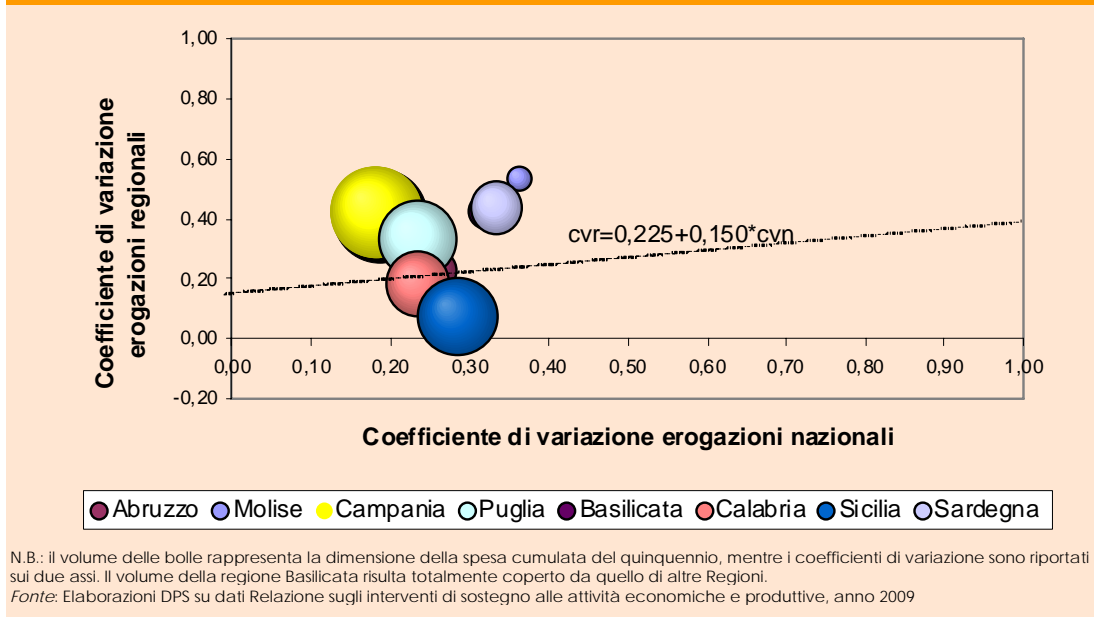
**Figura IV.12 – REGIONI DEL MEZZOGIORNO: EROGAZIONI PER INCENTIVI ALLE IMPRESE ANNI 2007-2008** (milioni di euro)



Fonte: Ministero dello Sviluppo Economico, Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive. Anno 2009

Nel periodo 2004-2008, le erogazioni di incentivi nazionali e regionali nel Mezzogiorno hanno registrato una bassa variabilità ad indicare una discreta continuità dei flussi di aiuto finanziario<sup>28</sup>. Tale variabilità è stata inferiore nel caso degli strumenti nazionali e superiore per gli strumenti regionali rispetto a quella del Centro-Nord<sup>29</sup>. In Abruzzo, Calabria e Sicilia le erogazioni regionali sono comunque risultate meno variabili di quelle su strumenti nazionali<sup>30</sup>.

**Figura IV.13 – REGIONI DEL MEZZOGIORNO, EROGAZIONI PER INCENTIVI ALLE IMPRESE– ANNI 2004-2008**



Nelle altre 5 Regioni le erogazioni nazionali risultano molto più stabili di quelle regionali, a testimonianza del fatto che molti territori del meridione ancora non hanno acquisito livelli di conoscenza, capacità gestionali e responsabilità finanziaria e contabile tali da permettere la gestione e l'elargizione di ampie risorse a valere su strumenti di policy che possano di volta in volta essere implementati. A differenza del Centro-Nord poi, la correlazione fra la variabilità delle une e delle altre erogazioni è positiva<sup>31</sup> (cfr. Tavola IV.5).

<sup>28</sup> La variabilità qui è calcolata attraverso il coefficiente di variazione, misura data dal rapporto fra la deviazione standard dell'intera popolazione della variabile oggetto di misurazione e la sua media (in questo caso la variabile è costituita dalle erogazioni disponibili in serie storica per il periodo analizzato). Questo coefficiente è un numero puro che varia da un minimo di zero (variabilità nulla) ad un massimo di uno (variabilità massima). Il suo utilizzo elimina i problemi determinati dalla scala degli aiuti che altrimenti risentirebbe della magnitudine assoluta (in altre parole, la Val D'Aosta avrà sempre un flusso di erogazioni inferiore a quello della Lombardia: per questo occorre standardizzare le deviazioni standard degli aiuti conferiti alle due regioni così diverse in termini di abitanti e di presenza di imprese dividendo per le rispettive medie). Nell'analisi finanziaria la variabilità è negativamente correlata al rendimento di un investimento o all'efficacia di un intervento.

<sup>29</sup> Per le erogazioni nazionali 0,24 contro 0,35 del Centro-Nord. Per quelle regionali 0,14 contro 0,08 del Centro-Nord.

<sup>30</sup> In Sicilia la variabilità delle erogazioni a valere su strumenti di aiuto regionale è risultata pressoché nulla (coefficiente di variazione pari a 0,08).

<sup>31</sup> La correlazione pari a 0,150 è risultata comunque non significativa.

Strumenti  
d'incentivazione

Fra il 2005 ed il 2008 lo strumento del credito di imposta ha registrato gli importi più consistenti in termini di agevolazioni concesse (poco meno di 2.526 milioni di euro), seguito dagli incentivi a favore dell'autoimpiego, dal PIA Innovazione, dal Fondo di garanzia, dai contratti di programma e dalla legge n.488/1992.

Quanto al numero di domande approvate il prestito d'onore continua ad essere lo strumento principale con quasi 25.000 richieste che hanno avuto risposta positiva su un totale di 51.000 per gli strumenti considerati. Ad esso seguono credito di imposta e fondo di garanzia con poco più di 11.600 richieste accolte (cfr. Tavola IV.6).

Il 36,7 per cento delle agevolazioni a valere sugli strumenti considerati è riconducibile alla politica nazionale aggiuntiva (risorse FAS), mentre l'11,2 per cento è legato a quella comunitaria (risorse Fondi Strutturali).

**Tavola IV.6 – MEZZOGIORNO, PRINCIPALI STRUMENTI DI AGEVOLAZIONE<sup>1</sup> – ANNI 2005-2008** (numero e ammontare delle agevolazioni in milioni di euro)

	2005		2006		2007		2008		TOTALE 2005-2008	
	numero	mIn €	numero	mIn €	numero	mIn €	numero	mIn €	numero	mIn €
L.388/2000 art.8 Credito d'imposta per le aree sottoutilizzate*	4.691	1006,8	6.939	1520,0	0	0,0	0	0,0	11.630	2.526,8
D.lgs. 185/2000 titolo II Incentivi a favore dell'autoimpiego (ex l.608/96 prestito d'onore)*	8.046	514,2	6.971	467,4	5.256	288,2	4.546	269,3	24.819	1.539,0
PIA Innovazione PON 2000-2006	0	0,0	546	1480,3	0	0,0	0	0,0	546	1.480,3
L.662/96 art.2 c.100 lett.a Fondo di garanzia	2.186	161,2	3.367	305,6	19	506,9	6.077	443,7	11.649	1.417,4
L.488/92 art. 1 c.3 Contratti di programma*	15	366,9	20	880,3	0	0,0	0	0,0	35	1.247,2
L.488/92 art.1 c.2: attività produttive nelle aree depresse*°	316	194,4	371	1031,3	0	0,0	0	0,0	687	1.225,8
Legge 488/92 Turismo (e l.449/97 art.9) *	391	354,3	352	551,6	0	0,0	0	0,0	743	905,9
D.lgs. 297/99, DM 593/00, artt. 5,6,9,10,11,14,16 Fondo agevolazione alla ricerca (FAR)°	218	284,5	121	181,4	64	178,5	37	50,3	440	694,7
D.lgs. 297/99, DM 593/00, artt. 12 e 13 Fondo agevolazione alla ricerca (FAR)°	5	18,2	51	273,2	21	138,3	0	0,0	77	429,7
D.lgs. 185/2000 titolo I Autoimprenditorialità *	81	87,2	73	78,5	24	27,7	32	73,3	210	266,7
Legge 181/89 Reindustrializzazione aree siderurgiche	8	78,1	4	28,3	8	30,2	4	14,0	24	150,6
Programmi industriali per le imprese aerospaziali e alla difesa (l.808/85 et al.)	8	13,9	0	36,3	0	29,4	1	48,7	9	128,2
<b>Totale strumenti considerati<sup>1</sup></b>	<b>16.044</b>	<b>3.110</b>	<b>19.071</b>	<b>6.905</b>	<b>5.554</b>	<b>1.234</b>	<b>10.704</b>	<b>908</b>	<b>51.373</b>	<b>12.158</b>
<b>TOTALE GENERALE<sup>2</sup></b>	<b>31.752</b>	<b>4.078,5</b>	<b>53.435</b>	<b>9.074,9</b>	<b>24.994</b>	<b>1.789,9</b>	<b>48.538</b>	<b>6.071,9</b>	<b>158.719</b>	<b>21.015,2</b>

\* Regime cofinanziato con risorse FAS

° Regime cofinanziato con risorse dei Fondi strutturali

<sup>1</sup> Nella tavola sono considerati gli strumenti nazionali automatici o valutativi e negoziali più rilevanti nella media del periodo, presentati in ordine decrescente secondo l'ammontare totale delle agevolazioni approvate nel periodo 2005-2008. Non sono inclusi gli ammontari di finanziamento diretto agevolato agli investimenti.

<sup>2</sup> Nel totale generale della macro-ripartizione riportato per memoria sono inclusi sia strumenti negoziali che regionali.

N.B.: sono inclusi finanziamenti cumulati pari a 733 milioni per l'autoimpiego, a 590,3 milioni per il PIA Innovazione, 892,1 per la legge 488 a favore delle aree depresse, 392,6 per la legge 488 turismo, 343,9 per il FAR valutativo e a 307,9 milioni di euro per il FAR negoziale.

Fonte: Ministero dello Sviluppo Economico, Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive. Anno 2009

#### IV.2.2 Le politiche di sviluppo nel Centro-Nord

Nell'ambito della politica regionale al Centro-Nord sono state assegnate risorse aggiuntive per circa 21 miliardi di euro nel periodo 2000-2009<sup>32</sup>, programmati per il 79 per cento sui Fondi strutturali comunitari e relativo cofinanziamento e il restante sul Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS) in Intese istituzionali di programma.

I fondi strutturali rappresentano pressoché l'unica fonte di finanziamento delle politiche per la formazione (dove si registra il numero più alto di progetti, oltre 135.000). I tre settori "lavoro", "formazione" e "industria e servizi", con quote ciascuno superiori al 20 per cento, assorbono il 65 per cento delle risorse di tali fondi (pari a circa 12 dei 18 miliardi di euro complessivi). I pagamenti hanno raggiunto 15,4 miliardi di euro con un incremento di 1 miliardo rispetto all'anno precedente.

**Risorse fondi strutturali**

**Tavola IV.7 - PROGRAMMAZIONE E SPESA DEI FONDI STRUTTURALI NEL CENTRO-NORD PER SETTORE, ANNI 2000-2009**

Settore CPT	Numero Progetti		Costo ammesso Totale <sup>1</sup>		Pagamenti cumulati al 2009 <sup>2</sup>	
	n.	%	milioni di euro	%	milioni di euro	%
Agricoltura e pesca	-	-	-	-	-	-
Altri Trasporti	303	0,1	503	2,8	486	3,2
Ambiente	2.168	0,7	1.183	6,5	1.126	7,3
Amministrazione generale	-	-	-	-	-	-
Ciclo integrato dell'acqua	675	0,2	383	2,1	366	2,4
Cultura e servizi ricreativi	1.265	0,4	584	3,2	564	3,7
Difesa, Giustizia, Sicurezza Pubblica	-	-	-	-	-	-
Edilizia abitativa e urbanistica	-	-	-	-	-	-
Energia	1.530	0,5	129	0,7	113	0,7
Formazione	135.313	42,7	3.756	20,7	3.112	20,3
Industria e Servizi	38.524	12,1	3.668	20,2	2.360	15,4
Interventi in campo sociale	594	0,2	25	0,1	24	0,2
Istruzione	10.020	3,2	297	1,6	278	1,8
Lavoro	110.613	34,9	4.684	25,8	4.296	28,0
Ricerca e sviluppo	5.389	1,7	397	2,2	367	2,4
Rifiuti	215	0,1	240	1,3	239	1,6
Sanità	485	0,2	219	1,2	208	1,4
Telecomunicazioni	390	0,1	167	0,9	167	1,1
Turismo	3.679	1,2	846	4,7	646	4,2
Varie	5.520	1,7	870	4,8	831	5,4
Viabilità	443	0,1	196	1,1	165	1,1
<b>Totale Centro-Nord 2009</b>	<b>317.126</b>	<b>100,0</b>	<b>18.148</b>	<b>100,0</b>	<b>15.347</b>	<b>100,0</b>

<sup>1</sup> Il costo ammesso totale indica il valore complessivo dei progetti ammessi a finanziamento nell'ambito del sistema di monitoraggio della programmazione comunitaria. Esso può risultare superiore al totale delle risorse stanziare dagli strumenti di programmazione (QCS e POR e DOCUP Regione Abruzzo), ma approssima correttamente il valore complessivo della programmazione secondo i principi e i criteri di selezione comunitari. Il valore qui riportato, come il numero di progetti avviati e conclusi è riferito a dicembre 2009.

<sup>2</sup> I pagamenti sono riferiti al 31 dicembre 2009.

Fonte: elaborazioni DPS

<sup>32</sup> Si considera l'arco temporale corrispondente al ciclo di programmazione dei fondi strutturali "2000-2006" che riguarda il periodo dal 2000 al 2009 (ultimo anno di attuazione dei programmi comunitari 2000-2006). In tale arco temporale si considerano le risorse comunitarie e di cofinanziamento assegnate per la programmazione comunitaria 2000-2006 a titolo degli Ob. 2 e 3 (ad esclusione di quelle a favore della Regione Abruzzo che vengono considerate per il Mezzogiorno, cfr. paragrafo IV.2.1).

Le risorse FAS in APQ<sup>33</sup> sono concentrate nei settori viabilità (per circa il 30 per cento) e altri trasporti (circa il 13 per cento) per un valore complessivo di 1,6 miliardi di euro. Quasi il 16 per cento delle risorse, per un valore di 605 milioni, riguardano progetti del settore ambiente, mentre quote vicine al 10 per cento ciascuna sono dedicate ai settori ciclo integrato dell'acqua e cultura e servizi ricreativi (cfr. Tavola IV.8).

**Tavola IV.8 - PROGRAMMAZIONE E SPESA IN INTESE ISTITUZIONALI DI PROGRAMMA NEL CENTRO-NORD PER SETTORE, ANNI 2000-2009**

Settore CPT	Numero progetti		Valore Accordi <sup>1</sup> di cui risorse FAS			Progetti conclusi <sup>2</sup>		Costo realizzato al 2009 <sup>3</sup>		
	n.	%	milioni di euro	%	milioni di euro	%	n.	%	milioni di euro	%
Agricoltura e Pesca	39	0,4	58	0,2	8	0,2	30	0,5	56	0,3
Altri trasporti	304	3,3	11.583	32,0	482	12,8	185	3,1	7.611	37,9
Ambiente	2.243	24,5	2.493	6,9	605	16,1	1.490	25,1	1.353	6,7
Amministrazione generale	10	0,1	40	0,1	1	0,0	6	0,1	37	0,2
Ciclo integrato dell'acqua	1.771	19,4	2.372	6,5	352	9,3	1.147	19,3	1.439	7,2
Cultura e servizi ricreativi	1.364	14,9	1.773	4,9	422	11,2	870	14,6	1.196	6,0
Difesa, Giustizia, Sicurezza Pubblica	27	0,3	498	1,4	10	0,3	15	0,3	154	0,8
Edilizia abitativa e urbanistica	132	1,4	249	0,7	50	1,3	85	1,4	172	0,9
Energia	44	0,5	598	1,7	3	0,1	29	0,5	531	2,6
Formazione	49	0,5	67	0,2	7	0,2	41	0,7	29	0,1
Industria e Servizi	163	1,8	534	1,5	157	4,2	69	1,2	232	1,2
Interventi in campo sociale	294	3,2	115	0,3	20	0,5	173	2,9	60	0,3
Istruzione	156	1,7	127	0,4	58	1,5	103	1,7	84	0,4
Lavoro	3	0,0	1	0,0	-	-	-	-	0	0,0
Ricerca e sviluppo	705	7,7	447	1,2	158	4,2	503	8,5	231	1,2
Rifiuti	45	0,5	61	0,2	19	0,5	23	0,4	47	0,2
Sanità	157	1,7	2.082	5,7	8	0,2	100	1,7	1.265	6,3
Telecomunicazioni	475	5,2	539	1,5	227	6,0	303	5,1	324	1,6
Turismo	66	0,7	71	0,2	40	1,1	45	0,8	59	0,3
Varie	117	1,3	97	0,3	22	0,6	88	1,5	58	0,3
Viabilità	977	10,7	12.407	34,3	1.116	29,6	639	10,8	5.141	25,6
<b>Totale Centro-Nord</b>	<b>9.141</b>	<b>100,0</b>	<b>36.214</b>	<b>100,0</b>	<b>3.766</b>	<b>100,0</b>	<b>5.944</b>	<b>100,0</b>	<b>20.080</b>	<b>100,0</b>

<sup>1</sup> Il valore complessivo dell'accordo (qui inteso all'ultimo monitoraggio) può variare nel corso del tempo a causa di integrazioni o rimodulazioni rispetto al valore iniziale alla stipula. Il valore qui riportato, riferito a fine 2009, può pertanto differire dal valore alla stipula. Analoghe considerazioni valgono per il valore delle risorse del FAS programmate negli Accordi. Sono riferiti a fine 2008 anche il numero di progetti inclusi in accordi e i progetti conclusi.

<sup>2</sup> In questa sede, si definiscono "conclusi" i progetti che hanno terminato la fase di "Esecuzione lavori" ovvero che si trovano nelle fasi successive quali "Conclusione lavori", "Collaudo", "Entrata in funzione".

<sup>3</sup> Il costo realizzato approssima l'avanzamento della spesa degli APQ stipulati nel periodo 1999-2009. La quota è calcolata sul valore dell'accordo all'ultimo monitoraggio al netto delle economie. Il valore del costo realizzato nell'anno 2009, rilevato nel sistema di monitoraggio a marzo 2010, può subire ulteriori integrazioni in corso d'anno. L'avanzamento delle realizzazioni è influenzato sia dall'anno di stipula degli accordi, sia dal settore di intervento.

Fonte: elaborazioni DPS

Le regioni del Centro-Nord hanno privilegiato il settore trasporti e viabilità nella programmazione operata nell'ambito degli APQ. Al comparto è destinato il 66 per cento delle risorse complessive programmate in APQ, per il finanziamento di oltre 1.280 progetti (di cui 824 risultano conclusi).

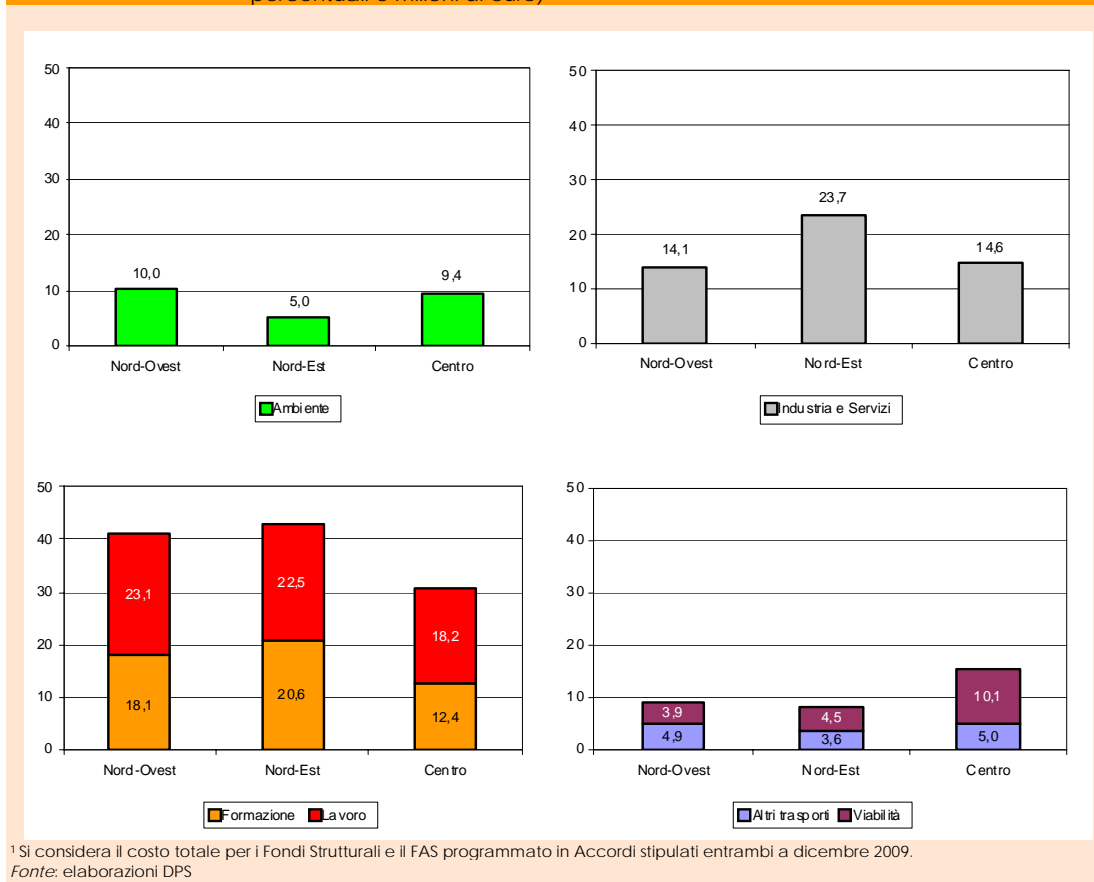
<sup>33</sup> Le Intese istituzionali di programma si attuano mediante Accordi di Programma Quadro che fanno convergere sugli obiettivi fonti finanziarie di diversa natura: pubbliche ordinarie (nazionali e regionali), fondi strutturali e cofinanziamento, Fondo aree sottoutilizzate, risorse private (cfr. paragrafo IV.3.2.2).

Sono ammessi al finanziamento circa 4.000 progetti nel settore ambiente e 1.400 in quelli del ciclo integrato dell'acqua e di cultura e servizi ricreativi (il 44 per cento del totale).

Le scelte di programmazione, interne alla macroarea del Centro-Nord esprimono le diverse esigenze dei territori, che hanno trovato collocazione nell'ambito della politica regionale aggiuntiva.

Articolazione della programmazione per macroarea

**Figura IV.14 - ARTICOLAZIONE PER MACROAREA E ALCUNI SETTORI DELLA PROGRAMMAZIONE DELLE RISORSE AGGIUNTIVE<sup>1</sup>: FONDI STRUTTURALI E FAS IN ACCORDI DI PROGRAMMA QUADRO 2000-2009** (valori percentuali e milioni di euro)



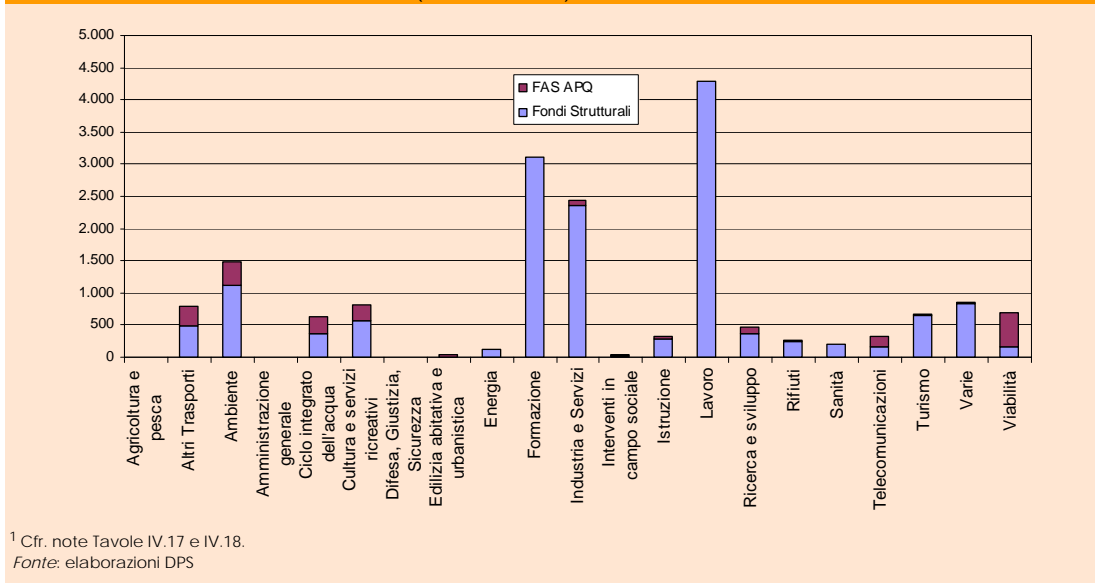
La spesa a valere sulle risorse aggiuntive nel periodo 2000-2009 è risultata pari a oltre 17,6 miliardi, di cui l'87,3 per cento sui Fondi strutturali e il 12,7 per cento sul FAS in APQ (cfr. Figura IV.15).

Quadro generale della spesa per settori

Come già segnalato, per i fondi strutturali il 2009 è stato l'anno di chiusura del ciclo di programmazione 2000-2006. In particolare nel Centro-Nord, in accordo con gli orientamenti comunitari, sono state finanziate essenzialmente le politiche per la formazione e il lavoro, interventi di sostegno alle imprese, nonché piccole infrastrutture. Mentre il FAS ha concorso, insieme ad altre fonti finanziarie, soprattutto di natura ordinaria, integrate all'interno dello strumento dell'APQ, alla realizzazione di infrastrutture, settore che vede crescere tale spesa (soprattutto negli

ultimi anni e mano a mano che i progetti avanzano nella realizzazione) ma che ha tempi di realizzazione più lunghi (cfr. paragrafi IV.3.2.1 e IV.3.2.2).

**Figura IV.15 - DESTINAZIONE PER SETTORE DI INTERVENTO DELLA SPESA<sup>1</sup> DEI FONDI STRUTTURALI E DEL FAS PROGRAMMATO IN ACCORDI DI PROGRAMMA - ANNI 2000-2009** (milioni di euro)



#### IV.2.2.1 Fondi strutturali comunitari 2000-2006 per il Centro-Nord

Nel ciclo di programmazione 2000-2006 i Fondi strutturali comunitari sono intervenuti in tutte le Regioni del Centro-Nord ed in Abruzzo a titolo degli Obiettivi 2 e 3. A seguito della proroga del termine ultimo di ammissibilità delle spese decisa dalla Commissione Europea<sup>34</sup>, tutti i programmi relativi a quest'area si sono conclusi il 30 giugno 2009, ad eccezione del Documento unico di programmazione (DOCUP) Obiettivo 2 della Regione Valle d'Aosta e del Programma operativo regionale (POR) Obiettivo 3 della Provincia Autonoma di Trento, per i quali non era stata richiesta la proroga e che si sono quindi chiusi al 31 Dicembre 2008. Il DOCUP Obiettivo 2 della Regione Abruzzo è stato prorogato di un ulteriore anno<sup>35</sup>, ossia fino al 30 giugno 2010, a seguito del sisma del 6 aprile 2009.

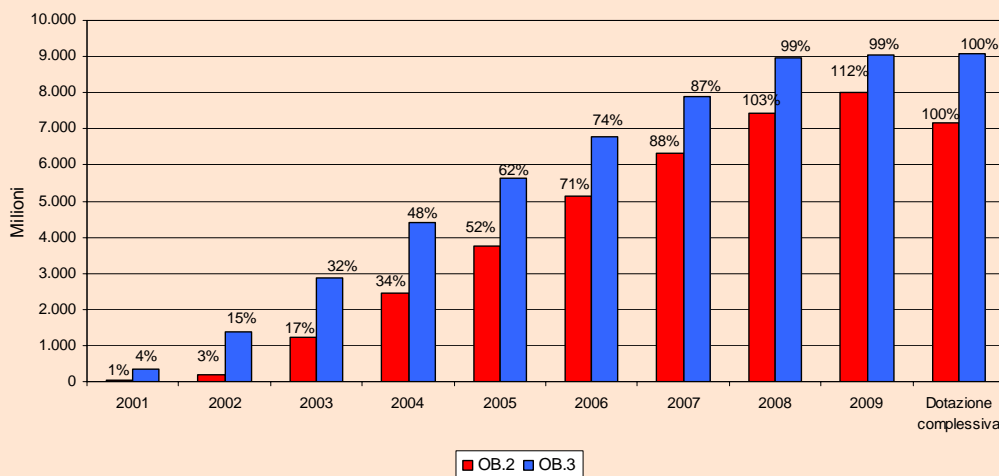
Nel complesso, la spesa realizzata alla chiusura dei programmi è pari al 112 per cento della dotazione dei DOCUP Obiettivo 2 e al 99 per cento della dotazione dei Programmi dell'Obiettivo 3 (cfr. Figura IV.16 e IV.17).

Il valore dei progetti finanziati è superiore all'importo delle risorse programmate per tutti i DOCUP Obiettivo 2, con un overbooking variabile in ampiezza ma presente in tutte le Regioni, particolarmente consistente in Emilia Romagna, Valle d'Aosta e Veneto.

<sup>34</sup> Decisione della Commissione C(2009)1112 del 18 febbraio 2009

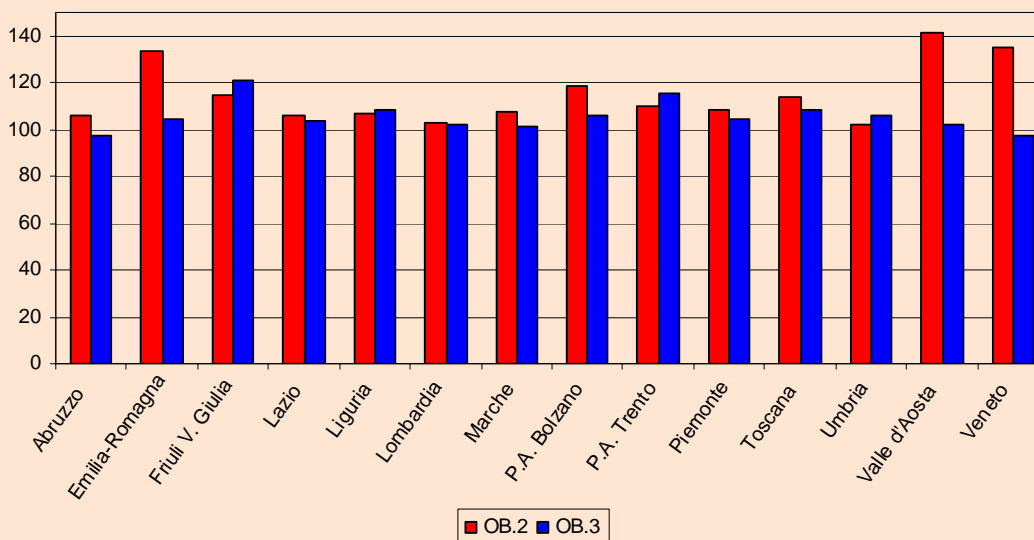
<sup>35</sup> Decisione della Commissione C(2009)3851 del 11 maggio 2009.

**Figura IV.16 – SPESE REALIZZATE PER ANNO E AVANZAMENTO DEI DOCUP E DEI POR PER GLI OBIETTIVI 2 E 3 DEL CICLO DI PROGRAMMAZIONE 2000-2006\*** (milioni di euro e valori percentuali delle dotazioni)



\*dati consolidati al 31 dicembre di ogni anno  
Fonte: elaborazioni MISE-DPS su dati di monitoraggio (MONIT)

**Figura IV.17 – DOCUP E POR PER REGIONE: SPESA CONSOLIDATA A CHIUSURA DEI PROGRAMMI\*** (valori in percentuale delle dotazioni)



\* ad eccezione del Docup della Regione Abruzzo prorogato fino al 30 giugno 2010  
Fonte: elaborazioni MISE-DPS su dati di monitoraggio (MONIT)

Ben il 53,2 per cento delle risorse sono state utilizzate per la realizzazione di opere fisiche, con particolare riguardo alle opere per la tutela e la valorizzazione dell'ambiente (12,1 per cento), alle infrastrutture di trasporto (7,4 per cento) ed alle infrastrutture di servizio al commercio ed all'industria (8,9 per cento); particolarmente importante risulta, sul totale dei trasferimenti ai privati (38,0 per cento) la quota di risorse che hanno finanziato progetti a favore delle imprese (30,7 per cento). Il rimanente 10,5 per cento delle risorse ha finanziato interventi

immateriali tra i quali quelli per lo sviluppo della ricerca e innovazione dei servizi alle imprese (cfr. Tavola IV.9).

## Risultati

Tra i progetti di maggiore interesse realizzati tramite il cofinanziamento FESR si ricordano:

- in Piemonte il “Bioindustry Park Canavese”, parco scientifico e tecnologico operativo dal 1998, co-finanziato dal FESR e gestito da una società a maggioranza pubblica. Il parco promuove e sviluppa un network di imprese nel settore delle scienze della vita (biochimica, farmacologia, diagnostica medica, bioingegneria, bioinformatica, etc.) offrendo al suo interno strutture di ricerca e un set completo di servizi di supporto quali mediazione tecnologica, supporto alla brevettazione, incubatore di start-up e spin-off, supporto finanziario e al project management. I principali beneficiari dell'iniziativa sono spin-off biotecnologiche, piccole e medie imprese e anche grandi imprese operanti nel settore e attratte dalla prospettiva di condurre ricerca in un ambiente specificatamente concepito per le scienze della vita. Il parco è stato concepito come una struttura capace di generare profitti, attesi a partire dai prossimi anni. Gli investitori privati condividono il rischio negli investimenti in trasferimento tecnologico e hanno moltiplicato gli investimenti inizialmente previsti a valere sul FESR. Il successo dell'intervento è dipeso principalmente dall'interazione tra partner pubblici e privati e dalla loro capacità di valorizzare le risorse locali;
- il Complesso de La Venaria Reale che si colloca al centro del Circuito delle Residenze Reali del Piemonte; tutti gli interventi di recupero del Complesso, così come previsto nel Docup della Regione Piemonte, sono stati cofinanziati dai Fondi europei. Parte delle risorse sono state anche destinate ad interventi connessi all'informatizzazione e alla migliore fruibilità del complesso (bookshop, accoglienza, parcheggi, ecc.). L'intervento, in fase di completamento, interessa 240.000 mq di superficie e 900.000 mq di giardini e parchi. Ad oggi il Complesso de La Venaria Reale rappresenta la quinta realtà museale d'Italia. Il Centro del Restauro costituisce il terzo polo sul restauro in Italia ed il Centro del Cavallo una realtà unica in Italia nel settore equestre. Nel giugno 2007 sono stati inaugurati una parte dei Giardini della Reggia mentre nell'ottobre dello stesso anno è stato inaugurato il percorso di visita museale. Da tale data sono state allestite anche alcune mostre temporanee negli spazi che gradualmente venivano restaurati. Complessivamente dal giugno 2007 al mese di novembre 2009 i visitatori del Complesso sono stati circa 2 milioni. In precedenza il Complesso non era fruibile al pubblico. Eccezionale per complessità e dimensioni, il Progetto “La Venaria Reale” dal 1997 rappresenta il più rilevante programma di conservazione e valorizzazione di un bene culturale in Europa, promosso dal Ministero per i Beni e le Attività Culturali e dalla Regione Piemonte, con il sostegno

- dell'Unione Europea, in collaborazione con la Provincia di Torino, i Comuni di Torino, Venaria Reale e Druento. Il progetto ha richiesto un investimento finanziario di oltre 200 milioni di euro. Le risorse finanziarie assegnate al recupero del Complesso e la certezza dei trasferimenti hanno permesso la predisposizione di un Piano Operativo con Delibera della Regione Piemonte – nell'anno 2003 – che si è pienamente realizzato;
- completamento dell'intervento di recupero e valorizzazione del Forte di Bard in Valle d'Aosta. La riqualificazione è stata oggetto di cofinanziamento da parte dell'Unione europea, a partire dal 1992, con la realizzazione di specifico studio di fattibilità e successivo piano economico urbanistico<sup>36</sup> che, considerando le potenzialità del sito di giocare un ruolo importante nella diversificazione dell'economia della Bassa Valle dalla prevalenza industriale, ha previsto di destinare il Forte a funzioni museali, espositive, di informazione e promozione dei circuiti di turismo culturale e naturalistico. I primi interventi infrastrutturali, avviati nel 1995 in applicazione dei programmi comunitari a titolo dell'obiettivo 2 per il periodo 1994/99, sono terminati nel giugno 2002 e sono consistite nel restauro dell'immobile superiore e in opere viabili per l'accesso alla struttura<sup>37</sup>;
  - il Progetto Centro Meccano, cofinanziato con il DOCUP Marche 2000-2006, è nato dall'esigenza di realizzare un centro per l'offerta di servizi per le piccole e medie imprese (PMI) nel campo della prototipazione integrata, e delle prove di apparecchiature a gas, ambientali e resistenza, materiali per l'edilizia, metrologiche e tarature con l'obiettivo di riqualificare l'offerta di servizi al sistema produttivo, per garantire prestazioni innovative. Il centro Meccano è in grado di svolgere le attività di controllo e prototipazione integrata sopra illustrate, dato che i temi della taratura della strumentazione e della prototipazione integrata richiedono delle economie di scala che solo un centro servizi costituito a sostegno delle imprese può realizzare. A titolo di esempio, l'area prove apparecchiature a gas copre un ampio segmento di imprese con più di 3.000 dipendenti e un fatturato che supera i 500 milioni di euro; l'area prove materiali per l'edilizia è un'attività estremamente complessa e poco diffusa sul territorio nazionale e copre l'attività di circa 600 imprese marchigiane; l'area tarature consente di supportare le aziende certificate Iso 9000 con 500 potenziali fruitori.

<sup>36</sup> Finanziato a valere sul programma Ob. 2 1992/93 per un valore pari a €667.689 e concluso nel 1995.

<sup>37</sup> In particolare, a valere sul Docup Ob. 2 1994/96, è stata finanziata la progettazione definitiva ed esecutiva dell'intero intervento, mentre nell'ambito del Docup Ob. 2 1997/99 e del Docup Ob. 2 2000/06 sono stati realizzati i lavori infrastrutturali principali per il restauro del forte. Infine, il completamento del programma museografico del Forte di Bard e la realizzazione di opere di corollario indispensabili alla piena fruizione dell'offerta culturale, ricettiva e commerciale del Forte, è inserito tra le attività previste dal POR FESR 2007/13 che finanzia anche interventi di allestimento delle strutture per manifestazioni teatrali e musicali, di adeguamento dei locali per conferenze e mediateca e di spazi espositivi per mostre temporanee. La conclusione degli interventi è prevista entro il I trimestre del 2010.

Per quanto concerne i programmi cofinanziati con il Fondo sociale europeo, infine, il 42,7 per cento delle risorse è stato destinato alla formazione per privati non occupati, mentre il 21,6 per cento è stato destinato al finanziamento della formazione per privati occupati ed il 6,8 per cento per i servizi e percorsi integrati per l'impiego.

**Tavola IV.9 – DISTRIBUZIONE PER TIPOLOGIA DEI PROGETTI NEI DOCUP DELL'OBIETTIVO 2 (FESR) E NEI POR DELL'OBIETTIVO 3 (FSE) DEL CICLO DI PROGRAMMAZIONE 2000-2006 AL 31 DICEMBRE 2009 (valori percentuali)**

CLASSIFICAZIONE SINTETICA	FESR			FSE		
	% risorse nella tipologia	% progetti	% progetti conclusi	% risorse nella tipologia	% progetti	% progetti conclusi
Opere per la tutela e la valorizzazione dell'ambiente	12,1	3,7	3,4	-	-	-
Opere di recupero e conservazione patrimonio culturale	5,9	2,2	2,1	-	-	-
Infrastrutture di trasporto	7,4	0,9	1,0	-	-	-
Reti fisiche (idriche, elettriche, fognarie)	5,6	1,9	1,4	-	-	-
Infrastrutture di servizio alla produzione agricola	0,5	0,0	0,0	-	-	-
Infrastrutture di servizio al commercio ed all'industria	8,9	1,7	1,7	-	-	-
Infrastrutture urbane	4,9	2,4	2,4	-	-	-
Strutture da destinare a servizi pubblici e sociali	2,6	1,0	0,9	2,4	0,9	0,9
Strutture sportive, ricreative	5,2	2,1	2,1	-	-	-
<b>Totale opere fisiche</b>	<b>53,2</b>	<b>15,8</b>	<b>15,1</b>	<b>2,2</b>	<b>0,9</b>	<b>0,9</b>
Piani, studi e monitoraggio	1,9	2,2	2,1	11,4	3,3	3,3
Campagne Promozionali, informative e pubblicitarie	1,2	1,0	0,9	2,6	2,5	2,5
Ricerca	1,1	0,3	0,3	-	-	-
Servizi alle imprese	5,4	21,0	23,8	2,6	1,3	1,3
Servizi alle persone	0,4	0,3	0,2	1,5	1,2	1,2
Attività ricreative e culturali	0,0	0,0	0,0	-	-	-
Formazione dipendenti pubblici	-	-	-	1,8	1,5	1,5
Formazione a privati non-occupati	-	-	-	42,7	23,0	23,0
Formazione a privati occupati	-	-	-	21,6	36,8	36,8
Servizi e percorsi integrati per l'impiego	-	-	-	6,8	7,1	7,1
<b>Totale interventi immateriali</b>	<b>10,5</b>	<b>24,8</b>	<b>27,3</b>	<b>92,5</b>	<b>76,6</b>	<b>76,6</b>
Trasferimenti ad individui	-	-	-	3,4	17,6	17,6
Trasferimenti a enti Non-Profit	0,3	1,1	1,2	0,3	0,2	0,2
Trasferimenti ad imprese: innovazione-ricerca	1,2	1,7	2,0	-	-	-
Trasferimenti ad imprese: ambiente	1,8	7,6	7,5	-	-	-
Trasferimenti ad imprese: occupazione-training-organizzazione interna	-	-	-	1,9	4,4	4,4
Trasferimenti ad imprese: qualità-certificazione	-	-	-	-	-	-
Trasferimenti ad imprese: generalisti	30,7	48,1	46,0	1,1	0,3	0,3
Trasferimenti a consorzi di imprese non disponibile	2,8	0,8	0,9	-	-	-
	-	-	-	-	-	-
<b>Totale trasferimenti a privati</b>	<b>38</b>	<b>59,4</b>	<b>57,6</b>	<b>5,3</b>	<b>22,4</b>	<b>22,4</b>
<b>TOTALE</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>TOTALE valore assoluto (migliaia di euro e numero progetti)</b>	<b>929.274.999.500</b>	<b>5.342.900</b>	<b>4.347.000</b>	<b>1.000.490.240.500</b>	<b>27.295.500</b>	<b>18.761.000</b>

Fonte: elaborazioni MISE-DPS su dati di monitoraggio (MONIT)

#### IV.2.2.2 La programmazione nazionale nel Centro-Nord

##### Numerosità degli APQ e valore dell'investimento

Sono 398 gli APQ stipulati al 31 dicembre 2009 nel Centro-Nord, per un totale di oltre 9.100 interventi ed un valore, all'ultimo monitoraggio disponibile, di quasi 36.200 milioni di euro (di cui 3.800 milioni a valere sul FAS), pari al 41 per cento del totale nazionale (cfr. Tavola aIII.2.c Appendice).

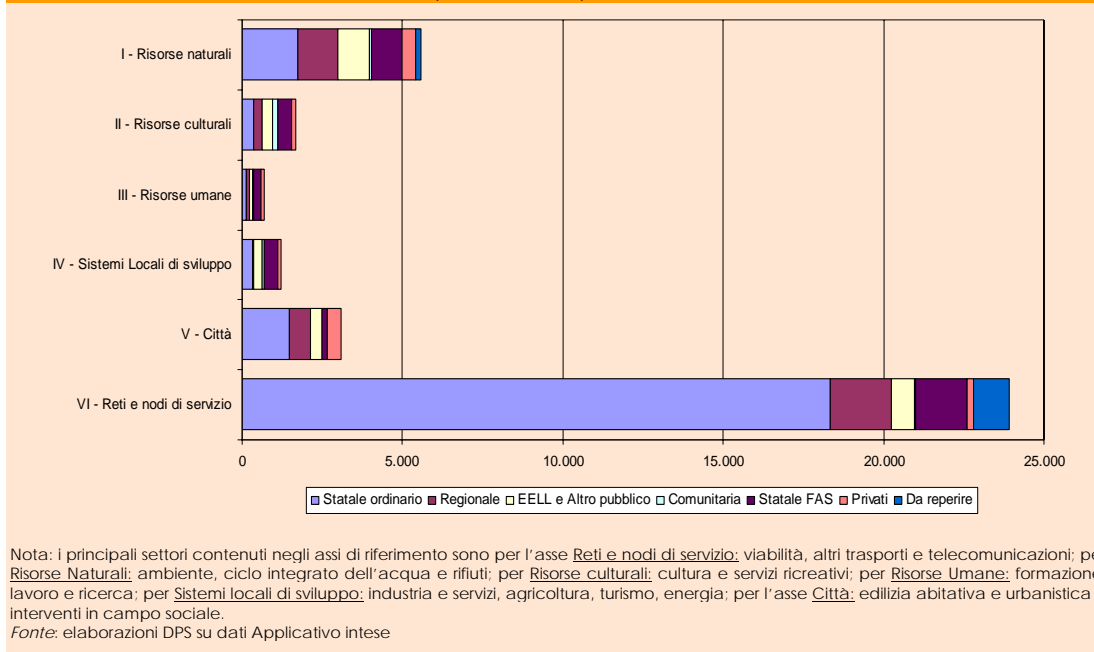
Nel corso del 2009 sono stati firmati solamente 8 APQ (al netto di quelli contenenti unicamente riprogrammazione di risorse già inserite in precedenti APQ),

per un valore alla stipula di circa 110 milioni di euro, riguardanti esclusivamente i settori delle risorse idriche e dell'e-government e società dell'informazione (cfr. Tavola aIII.2.b Appendice).

I due terzi circa delle risorse programmate in APQ dalle Regioni del Centro-Nord sono concentrate nell'asse "Reti e nodi di servizio", per un valore pari a oltre 23.900 milioni di euro. Seguono gli assi "Risorse naturali" e "Città", con risorse programmate rispettivamente pari a 5.600 e a 3.100 milioni di euro. Per tali assi si riscontra un peso prevalente delle risorse statali ordinarie, soprattutto di ANAS, RFI e Autostrade per l'Italia, allocate, in particolar modo, su due rilevanti APQ in materia di infrastrutture di trasporto sottoscritte con la Toscana e l'Emilia-Romagna. Il peso delle risorse a valere sul FAS assume maggiore rilevanza nei restanti tre assi, con percentuali oscillanti tra il 24 e il 35 per cento (cfr. Figura IV.18).

Settore di  
intervento e fonte  
di finanziamento

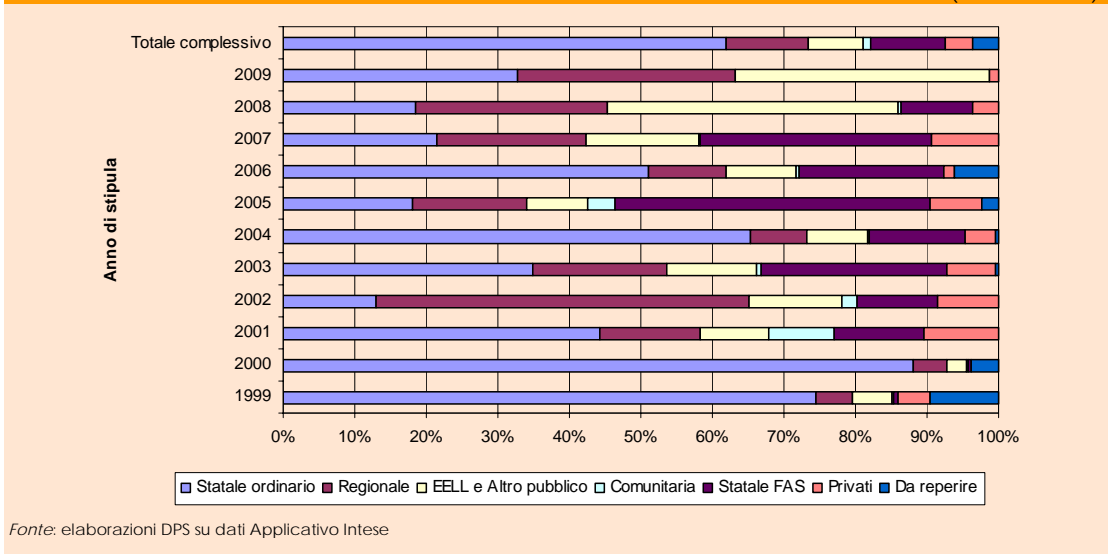
**Figura IV.18 - INTESE ISTITUZIONALI DI PROGRAMMA - CENTRO-NORD - RISORSE PROGRAMMATE PER ASSE E FONTE DI FINANZIAMENTO AL 31 DICEMBRE 2009** (milioni di euro)



Complessivamente gli APQ stipulati nel Centro-Nord sono finanziati per il 62 per cento circa da risorse statali ordinarie, per il 12 per cento da risorse regionali ordinarie, per il 10 per cento dal FAS e, per la restante parte, da risorse ordinarie degli Enti locali e altri Enti pubblici, da risorse comunitarie e private.

Negli ultimi tre anni si è sensibilmente ridotto il peso delle risorse statali ordinarie a favore di quelle ordinarie regionali e degli enti locali e altri enti pubblici. Il peso del FAS, invece, passa da una media del 10 per cento per gli APQ stipulati nel periodo 1999-2003 a una media del 24 per cento per quelli stipulati nel periodo 2004-2008 (cfr. Figura IV.19).

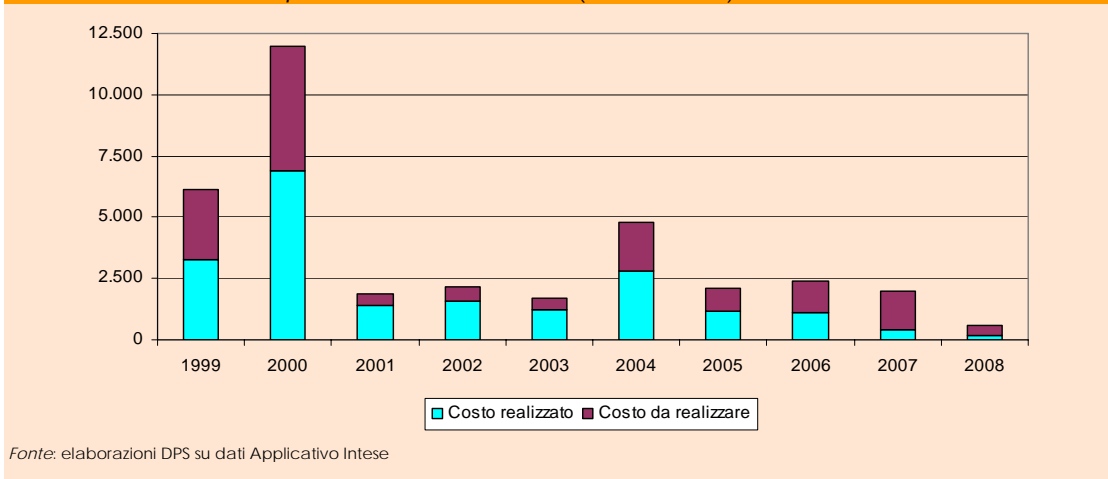
**Figura IV.19 - INTESE ISTITUZIONALI DI PROGRAMMA - CENTRO-NORD - FONTI DI COPERTURA FINANZIARIA DEGLI APQ PER ANNO DI STIPULA (milioni di euro)**



**Stato di attuazione degli interventi**

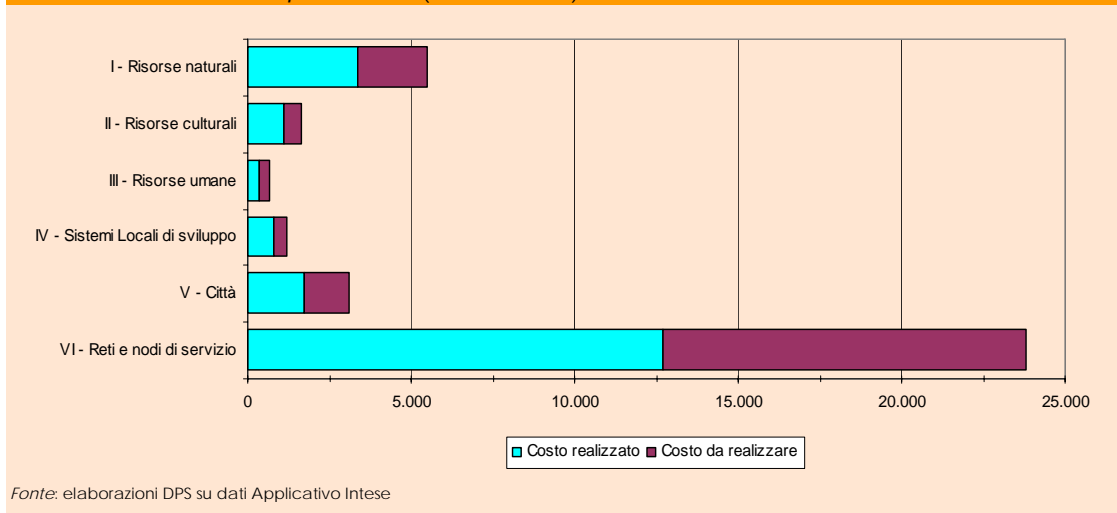
La spesa realizzata dagli APQ stipulati nel Centro-Nord dal 1999 a 2008 ammonta a oltre 20.300 milioni di euro, pari al 55 per cento circa del valore degli investimenti attivati. Anche se il valore assoluto degli investimenti attivati risulta inferiore a quello degli altri anni, le percentuali di avanzamento più elevate si rilevano per gli APQ stipulati tra il 2001 ed il 2003, con quote oscillanti tra il 70 ed il 73 per cento. Gli APQ stipulati nel periodo 2006-2008, invece, presentano uno stato di avanzamento oscillante tra il 47 ed il 20 per cento (cfr. Figura IV.20).

**Figura IV.20 - INTESE ISTITUZIONALI DI PROGRAMMA - CENTRO-NORD- VALORE COMPLESSIVO E AVANZAMENTO DEGLI APQ SOTTOSCRITTI FINO AL 2008, PER ANNO DI STIPULA (milioni di euro)**



Come rilevato per il Mezzogiorno, le migliori performance di spesa si riscontrano per gli assi “Risorse culturali” e “Sistemi locali di sviluppo”, con un avanzamento pari al 66 per cento circa degli investimenti complessivamente attivati. Segue l’asse “Risorse naturali con una percentuale pari al 60 per cento circa. Percentuali oscillanti tra il 52 ed il 56 per cento sono distribuite nei rimanenti assi (cfr. Figura IV.21).

**Figura IV.21 - INTESE ISTITUZIONALI DI PROGRAMMA - CENTRO-NORD VALORE COMPLESSIVO E AVANZAMENTO DEGLI APQ SOTTOSCRITTI FINO AL 2008, PER ASSE (milioni di euro)**



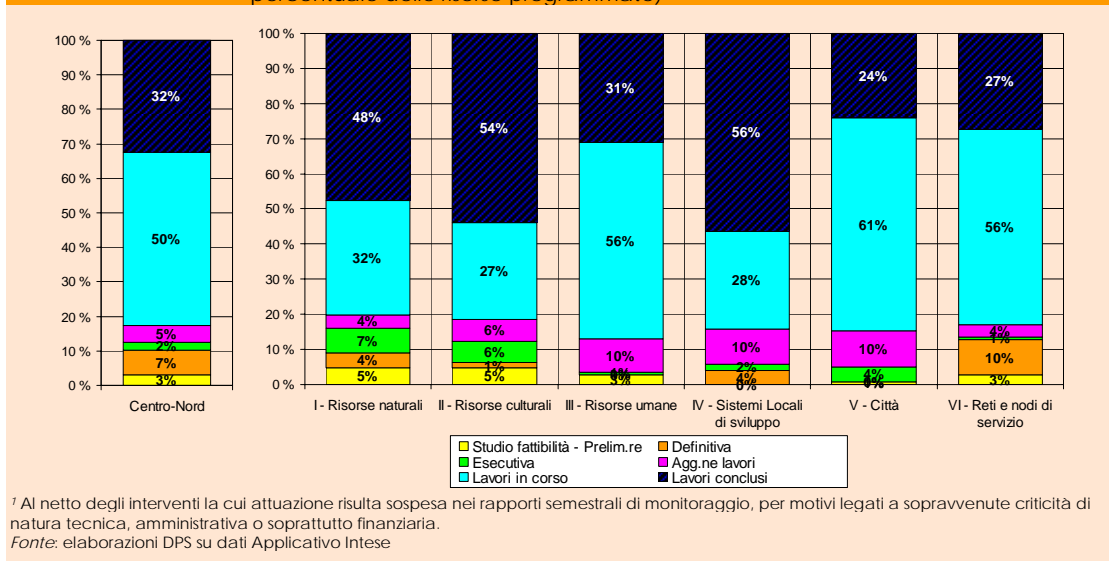
I dati a carattere procedurale consentono invece di esaminare lo stato di avanzamento progettuale e cantieristico delle opere programmate.

Complessivamente, l'82 per cento in valore degli interventi localizzati nel Centro-Nord è in avanzato stato di attuazione (50 per cento con cantieri aperti ed il restante 32 per cento con lavori già portati a termine).

Il restante 18 per cento riguarda interventi che sono in fase di aggiudicazione lavori (5 per cento) o ancora in fase progettuale (13 per cento).

Circa la metà degli interventi inclusi negli assi "Risorse culturali" e "Sistemi locali di sviluppo" hanno concluso i lavori. Gli assi che, invece, presentano le percentuali più elevate in valore di interventi con cantieri aperti sono quelli relativi a "Città", "Risorse umane" e "Reti e nodi di servizio", con percentuali oscillanti tra il 56 ed il 61 per cento (cfr. Figura IV.22).

**Figura IV.22 - INTESE ISTITUZIONALI DI PROGRAMMA - CENTRO-NORD - AVANZAMENTO PROCEDURALE DEGLI INTERVENTI PER ASSE<sup>1</sup> (valori in percentuale delle risorse programmate)**



## IV.2.2.3 Politiche per le imprese nel Centro-Nord

Gli investimenti agevolati concessi alle regioni centro-settentrionali<sup>38</sup> sono risultati, nel 2008, pari a poco meno di 14.000 milioni di euro, con un incremento del 59,7 per cento rispetto al 2007. Nonostante ciò, essi tornano ad essere inferiori a quelli del Mezzogiorno come era già avvenuto nel 2006. Le agevolazioni concesse hanno registrato un aumento annuo pari al 24,6 per cento, mentre per le erogazioni l'incremento è risultato più contenuto (7,2 per cento). Prosegue la riduzione del peso delle erogazioni a valere su strumenti nazionali: nel 2008 la loro quota si è fermata infatti a meno del 30 per cento del totale (cfr. Tavola IV.10).

**Tavola IV.10 – CENTRO-NORD, INCENTIVI ALLE IMPRESE<sup>1</sup> – ANNI 2004-2008** (milioni di euro e valori percentuali)

	2004	2005	2006	2007	2008	Media annual	Variazione annua
						2004-08	2007-08
Investimenti	15.676,2	14.372,6	14.994,6	8.744,9	13.964,7	13.550,6	59,7
Agevolazioni	3.257,9	3.207,3	3.541,1	3.276,4	4.082,4	3.473,0	24,6
Erogazioni <sup>2</sup>	2.788,9	2.240,0	1.857,9	1.882,3	2.018,5	2.157,5	7,2
composizione percentuale erogazioni							
Nazionali	49,3	44,4	37,7	31,6	29,4	39,5	
Regionali <sup>3</sup>	50,7	55,6	62,3	68,4	70,6	60,5	
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	

<sup>1</sup>Sono considerati tutti gli strumenti di incentivazione negoziali, automatici e valutativi.

<sup>2</sup>Le erogazioni annuali non si riferiscono necessariamente alle agevolazioni approvate nell'anno poiché possono corrispondere ad agevolazioni approvate negli anni precedenti.

<sup>3</sup> Al loro interno si trovano da quest'anno anche gli strumenti detti conferiti: si trattava dei cosiddetti "regimi trasferiti" ovvero di interventi istituiti da norme statali ma non espressamente riservati alla gestione delle Amministrazioni centrali, dall'anno 2000 le Regioni hanno iniziato ad assumerne la gestione.

N.B.: Gli incentivi erogati a valere sui Fondi comunitari non sono inclusi in modo esaustivo nella rilevazione.

Fonte: Ministero dello Sviluppo Economico, Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive, anno 2009

La riduzione di tale incidenza rispetto alle erogazioni regionali viene spiegata soprattutto dalle riduzioni tendenziali percentuali registratesi in Lombardia (-17 per cento), in Veneto (-16 per cento) e in Piemonte (-15,1 per cento)<sup>39</sup>. Al contrario, nel Lazio esse sono aumentate di più di 30 punti rispetto al 2007, attestandosi a poco meno di 127 milioni di euro. Conseguentemente, questa Regione diviene quella a cui, nel Centro-Nord, si indirizza il flusso maggiore di denaro pubblico per incentivi alle imprese valutato in termini assoluti. Nel totale, su 12 Regioni della macro-area, per 5 di esse si registra una riduzione e per altre 7 un aumento. La spesa per incentivi alle imprese a valere su strumenti nazionali è rimasta pressoché stabile rispetto al 2007, ma sono cambiate radicalmente le Regioni verso cui essa si è indirizzata.

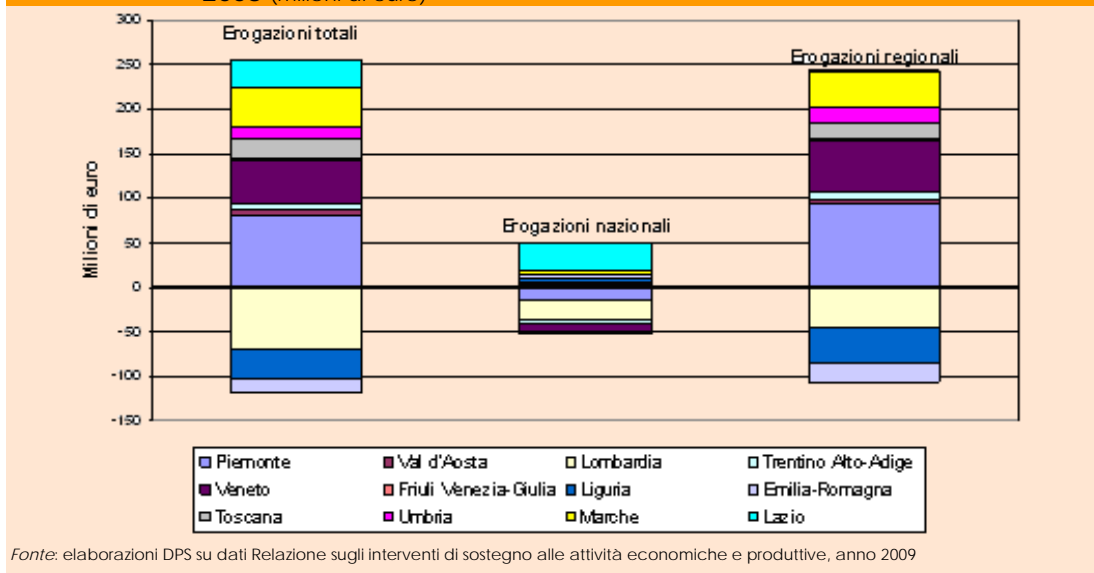
Per quanto riguarda la spesa per incentivi effettuata a valere su strumenti regionali, essa diminuisce in termini tendenziali percentuali in Liguria (-53,4 per cento), in Lombardia (-43,8 per cento) e in Emilia-Romagna (-25,5 per cento),

<sup>38</sup> Per questo paragrafo si utilizzano le informazioni della Relazione sugli interventi di sostegno alle attività produttive del 2009, presentata dal MSE al Parlamento come documento allegato al DPEF 2009-2011.

<sup>39</sup> Se le erogazioni nazionali in queste Regioni fossero rimaste al livello del 2007, l'afflusso sarebbe aumentato del 5,9 per cento.

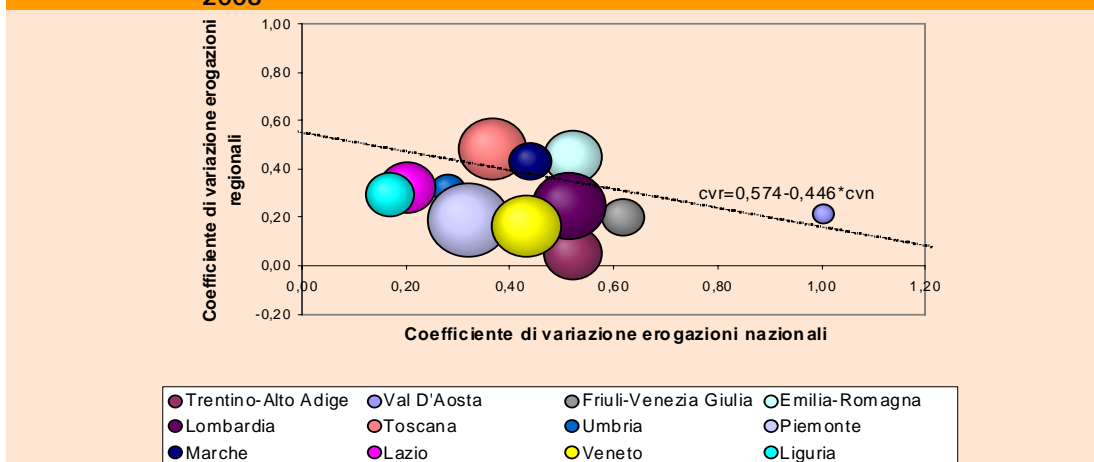
mentre aumenta negli altri territori, in maniera particolare nelle Marche (163,7 per cento rispetto al 2007). In termini assoluti, la Regione che ha registrato il flusso di spesa per incentivi di origine regionale maggiore è stata il Piemonte con quasi 326 milioni di euro. L'incremento tendenziale delle erogazioni regionali (1.426 milioni di euro) è stato dello 10,7 per cento (cfr. Figura IV.23).

**Figura IV.23 – CENTRO-NORD: EROGAZIONI PER INCENTIVI ALLE IMPRESE ANNI 2007-2008 (milioni di euro)**



Nel periodo 2004-2008 la variabilità delle erogazioni nazionali e regionali nel Centro-Nord è risultata bassa a indicare, anche nella parte più sviluppata del Paese, un buon grado di certezza sugli incentivi alle imprese<sup>40</sup> (cfr. paragrafo IV.2.1.3 e Figura IV.24).

**Figura IV.24 – CENTRO-NORD, EROGAZIONI PER INCENTIVI ALLE IMPRESE – ANNI 2004-2008**



<sup>40</sup> Per le erogazioni nazionali il coefficiente di variazione è stato pari a 0,35 nel Centro-Nord, contro 0,24 del Mezzogiorno. Per quelle regionali 0,08 contro 0,14 del Mezzogiorno.

## Strumenti di incentivazione

Nel Centro-Nord i due principali strumenti a valere sui quali sono state concesse agevolazioni si confermano il Fondo di Garanzia (2.186 milioni di euro nel periodo 2005-2008) e il credito agevolato alle esportazioni (709 milioni di euro nello stesso periodo). In termini percentuali essi risultano rispettivamente pari al 10,2 e al 3,3 per cento del totale delle agevolazioni concesse in questa macro-ripartizione.

In termini di domande approvate invece al Fondo di garanzia si affiancano gli incentivi a favore dell'autoimpiego. I primi costituiscono il 5,5 per cento di tutte le domande di agevolazione comprensive di quelle rivolte a sussidi di origine regionale (17.780 richieste), mentre i secondi sono circa l'1 per cento di quel totale (3.230 richieste, cfr Tavola IV.11).

La quota di incentivazione riconducibile al FAS è pari al 3,6 per cento del totale degli strumenti, mentre quella dei FS è pari a circa l'1,3 per cento.

**Tavola IV.11 – CENTRO-NORD, PRINCIPALI STRUMENTI NAZIONALI DI AGEVOLAZIONE ANNI 2005-2008** (numero e ammontare delle agevolazioni concesse)

	2005		2006		2007		2008		TOTALE 2005-2008	
	numero	mln €	numero	mln €	numero	mln €	numero	mln €	numero	mln €
L.662/96 art.2 c.100 lett.a Fondo di garanzia	4.330	348,8	5.520	477,1	59,0	644,5	7871	715,6	17.780	2.185,9
Credito agevolato all'export (L.143/98)	78	152,3	121	139,8	116	108,3	220	308,8	535	709,3
Penetrazione commerciale extra UE (L.394/81)	116	117,0	101	103,0	70	78,0	69	75,2	356	373,2
D.lgs. 185/2000 titolo II Incentivi a favore dell'autoimpiego (ex L.608/96 prestito d'onore)*	1.068	112,4	1.223	119,8	936	73,6	3,0	0,9	3.230	306,7
L.488/92 art. 1 c.3 Contratti di programma*	4	56,9	10	182,7	0	0,0	0	0,0	14	239,6
L.488/92 art.1 c.2: attività produttive nelle aree depresse*°	7	13,7	191	204,35**	0	0,00	0	0,00	198	218,1
Programmi industriali per le imprese aerospaziali e alla difesa (L.808/85, L.266/97, L.421/97, L.388/00)	37	23,8	0	40,2	0	32,0	6	16,2	43	112,1
L.46/82 art.14 Fondo di innovazione tecnologica°	6	13,3	175	25,5	37	11,6	47	15,9	265	66,3
Investimenti per l'innovazione tecnologica e la tutela ambientale - Ambiente L.598/94 art.11*	1.688	48,7	3.132	84,9						
Incentivi automatici per la ricerca e l'innovazione L.140/97 <sup>+</sup>	221	7,5	5	0,1						
<b>Totale strumenti nazionali considerati<sup>1</sup></b>	<b>5.646</b>	<b>838,1</b>	<b>7.341</b>	<b>1.115,5</b>	<b>1.218</b>	<b>948,0</b>	<b>8.216</b>	<b>1132,5</b>	<b>22.421</b>	<b>4211,1</b>
<b>Totale strumenti considerati<sup>1</sup></b>	<b>7.555</b>	<b>894,3</b>	<b>10.478</b>	<b>1568,7</b>	<b>1.218</b>	<b>1065,3</b>				
<b>TOTALE GENERALE<sup>2</sup></b>	<b>92.497</b>	<b>3.207,3</b>	<b>68.865</b>	<b>3.541,1</b>	<b>78.658</b>	<b>3.276,4</b>	<b>84.764</b>	<b>4.082,4</b>	<b>324.784</b>	<b>21.380,3</b>

\* Regime cofinanziato con risorse FAS

° Regime cofinanziato con risorse dell'Unione Europea.

<sup>1</sup> Nella tavola sono considerati gli strumenti automatici o valutativi e negoziali più rilevanti nella media del periodo, presentati in ordine decrescente secondo il peso percentuale dell'ammontare delle agevolazioni approvate sul totale. Non sono inclusi gli ammontari di finanziamento diretto agevolato agli investimenti.

<sup>2</sup> Nel totale generale della macro-ripartizione, riportato per memoria sono inclusi anche gli strumenti regionali.

\*\* I 191 interventi sono finanziati anche con finanziamento diretto di 176,96 milioni di euro che sono compresi nella cifra riportata nella tabella.

Fonte: Ministero dello Sviluppo Economico, Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive. Anno 2009

I progetti di Innovazione industriale (PII) previsti nell'ambito del programma Industria 2015 e disciplinati dalla legge finanziaria per l'anno 2007<sup>41</sup> sono diretti a favorire lo sviluppo di prodotti e servizi ad alto contenuto innovativo, per sostenere il rilancio di competitività del Paese. Ad essi sono collegate ulteriori azioni di contesto (realizzazione di infrastrutture scientifiche e tecnologiche; innovazioni e semplificazioni normative, sostegno alla ricerca e all'industrializzazione, sviluppo di filiere produttive sul territorio) che hanno come scopo principale quello di massimizzare l'impatto dell'azione strategica. I finanziamenti sino ad oggi ammessi a valere sui tre bandi conclusi riguardano soprattutto progetti di aziende con sede legale nel Centro-Nord con poche eccezioni.

I PII mirano al riposizionamento competitivo del sistema economico italiano nel mercato mondiale, attraverso la collaborazione fra imprese private, mondo finanziario, centri di ricerca ed università, amministrazioni pubbliche centrali e locali. Le aree tecnologico-produttive individuate dal legislatore sono cinque: efficienza energetica, mobilità sostenibile, nuove tecnologie per il Made in Italy, tecnologie innovative per i beni e le attività culturali e turistiche e le nuove tecnologie per la vita. Il loro finanziamento è stato assicurato dalla finanziaria per il 2007 attraverso l'istituzione del Fondo per la competitività e lo sviluppo cui sono stati assegnati 990 milioni di euro per il triennio 2007-2009, di cui 250 milioni di euro al PII efficienza energetica, 220 a quello mobilità sostenibile, 220 a quello riguardante le nuove tecnologie per il Made in Italy, 150 milioni al PII per le tecnologie innovative per i beni e le attività culturali e turistiche e altri 150 milioni di euro al PII relativo alle nuove tecnologie per la vita. Queste risorse sono state in seguito ridotte per un importo pari a 344 milioni di euro per il finanziamento del fondo TFR dei dipendenti del settore privato, per far fronte ad esigenze di potenziamento degli interventi nelle aree sottoutilizzate, per la stabilizzazione della finanza pubblica e per coprire quota parte degli oneri derivanti dal finanziamento disposto a favore di Alitalia ai sensi dell'art. 1 del decreto legge n.80/2008. In aggiunta, sono previste risorse a valere sul PON Ricerca e competitività 2007-2013 attribuite al PII efficienza energetica per 46,5 milioni di euro e per 4,8 milioni di euro<sup>42</sup> e al PII mobilità sostenibile per 22,4 milioni di euro<sup>43</sup>. Nel corso del 2008 sono stati definiti ed adottati i primi tre PII che hanno portato all'ammissione al finanziamento di 30 progetti sui 92 presentati nell'ambito del PII efficienza energetica (500 milioni di euro di investimenti che si stima verranno attivati), di 25 progetti per il PII mobilità sostenibile (con 250 imprese e 100 organismi di ricerca complessivamente coinvolti e 450 milioni di euro di investimenti che verranno attivati), e di 104 progetti nell'ambito del PII nuove tecnologie per il Made in Italy

<sup>41</sup> Legge n.296/2006, art. 1 commi 842-846.

<sup>42</sup> Decreti ministeriali 22 luglio 2009 e 23 novembre 2009.

<sup>43</sup> Decreto ministeriale 30 luglio 2009.

con 638 milioni di euro di investimento complessivo ed un incremento dei fondi ad esso destinati che hanno raggiunto i 280 milioni di euro.

### **RIQUADRO K – POLITICA REGIONALE: PRINCIPALI RISULTATI**

*Molte opere finanziate nell'ambito della politica regionale 2000-2006 e incluse nelle Intese Istituzionali di Programma sono entrate in funzione, divenendo fruibili per i cittadini e le imprese.*

*Nel **Centro-Nord** sono stati portati a termine circa 5.900 cantieri, per un valore complessivo pari a circa 11.200 milioni di euro. Circa 3.200 dei suddetti cantieri, per un valore complessivo pari a quasi 3.000 milioni di euro, risultano finanziati dal FAS, anche solo in parte, per un valore pari a 1.800 milioni di euro.*

*Le opere si concentrano nei settori delle: infrastrutture di trasporto, con cantieri conclusi per un valore pari a oltre 6.200 milioni di euro; infrastrutture ambientali e risorse idriche per quasi 2.000 milioni di euro; infrastrutture sociali, soprattutto opere destinate al recupero, alla valorizzazione e alla fruizione dei beni culturali, per un valore pari a oltre 1.600 milioni di euro. Circa 150 opere, riguardanti quasi esclusivamente i settori delle infrastrutture di trasporto, sono di importo superiore ai 10 milioni di euro, per un valore complessivo pari a quasi 6.700 milioni di euro, di cui oltre 400 a valere sul FAS.*

*Nel **Mezzogiorno** sono stati chiusi quasi 5.900 cantieri, per un valore complessivo pari a quasi 12.500 milioni di euro. Quasi 4.100 dei suddetti cantieri, per un valore complessivo pari a oltre 5.800 milioni di euro, risultano finanziati dal FAS, anche solo in parte, per un valore pari a 4.100 milioni di euro.*

*Anche nel Mezzogiorno le opere si concentrano nei settori delle: infrastrutture di trasporto, con cantieri chiusi per un valore pari a oltre 5.000 milioni di euro; infrastrutture ambientali e risorse idriche, per oltre 2.900 milioni di euro; infrastrutture sociali, soprattutto opere destinate al recupero, alla valorizzazione ed alla fruizione dei beni culturali, per un valore pari a quasi 1.200 milioni di euro. Tra le opere concluse, circa 200 – riguardanti prevalentemente il settore delle infrastrutture di trasporto - sono di importo superiore ai 10 milioni di euro, per un valore complessivo pari a oltre 7.100 milioni di euro, di cui oltre 1.500 a valere sul FAS.*

*Nel rapporto 2008, sono state illustrate le principali opere concluse in Italia nei settori delle infrastrutture di trasporto e delle risorse naturali<sup>1</sup>. Nella presente edizione si dedica un focus agli interventi portati a termine in altri settori ritenuti altrettanto strategici per lo sviluppo del tessuto socio-economico dei territori, ovvero quello dei beni culturali, della ricerca scientifica e della società dell'informazione.*

*Tra le opere più rilevanti a oggi concluse nel settore dei **beni culturali** si segnalano, nel Centro-Nord:*

- *il recupero e la valorizzazione del complesso monumentale e dei giardini, allestimento museale compreso, della Reggia di Venaria Reale;*
- *il restauro e la valorizzazione della Cattedrale di S. Stefano Martire (Duomo di Pavia);*
- *il restauro ed il riallestimento del Museo di Arte Antica presso il Palazzo Madama di Torino;*
- *il recupero ed il restauro della Villa Reale di Monza;*

<sup>1</sup> Cfr. Rapporto DPS 2008 Capitolo IV.

- la realizzazione dell'Auditorium Dal Verme di Milano;
- il recupero del Castello e delle serre del Parco di Racconigi in provincia di Cuneo;
- il recupero ed il restauro del Palazzo Mauri di Perugia.

*Nel Mezzogiorno le principali opere:*

- la realizzazione del Museo Madre di Arte Contemporanea, presso il Palazzo Donna Regina di Napoli;
- il recupero e la valorizzazione del Rione Terra di Pozzuoli in provincia di Napoli. In particolare, i lavori conclusi si riferiscono ai lotti II, III e IV relativi agli scavi archeologici ed al restauro archeologico del Tempio di Augusto;
- la riqualificazione degli immobili e dei giardini della Reggia di Caserta;
- la ricostruzione ed il restauro del Teatro Petruzzelli di Bari;
- il restauro e la valorizzazione del Parco e del Museo archeologico di Paestum, in provincia di Salerno;
- il restauro, la sistemazione e la musealizzazione dei complessi monumentali e della cinta muraria degli scavi dell'Antica città di Velia, presso Ascea, in provincia di Salerno;
- il restauro e la valorizzazione dell'area degli Scavi di Pompei, in provincia di Napoli;
- il restauro e la riqualificazione del Parco archeologico di Crotona;
- il restauro e la valorizzazione dell'Area archeologica di S. Vincenzo al Volturno, in provincia di Isernia.

*Per quanto riguarda il settore della **Ricerca scientifica**, si segnalano, per il Centro-Nord:*

- la partecipazione della Regione Lazio alla cooperazione per il volo della Soyuz nella primavera del 2005 verso la stazione spaziale internazionale;
- la realizzazione e la gestione di infrastrutture tecnico scientifiche nella Regione Lazio, inclusi laboratori e impianti prototipali;
- il progetto "Interfaccia fascio-paziente" relativo all'utilizzo di tecnologie innovative per la realizzazione di radioterapie di alta precisione, realizzato sull'intero territorio lombardo;
- la realizzazione del Distretto tecnologico dei Sistemi intelligenti integrati di Genova;
- la concessione di varie forme di aiuti alle imprese della regione Toscana per la realizzazione di progetti di ricerca industriale e pre-competitiva;
- l'acquisto di attrezzature e macchinari funzionali per ampliamento Laboratorio di Venezia dedicato alle nanotecnologie;
- la promozione dell'innovazione e degli spin-off da ricerca in Umbria.
- Per il Mezzogiorno si segnalano, invece:
  - la realizzazione del Distretto tecnologico di Portici nel settore dell'ingegneria dei materiali polimerici e compositi;
  - la realizzazione del progetto "CyberSar", una Rete di poli di calcolo e simulazione ad alte prestazioni nella Regione Sardegna;
  - la realizzazione di nuovo centro di ricerca in materia di energie rinnovabili in Sardegna;
  - uno studio sulle tecnologie sensoristiche e sui sistemi automatici intelligenti per l'innalzamento competitivo delle attività produttive della provincia di Catania.

*Nel settore della e-government e della società dell'informazione, i principali progetti conclusi, localizzati nel Centro-Nord riguardano:*

- la realizzazione della rete dei medici di medicina generale e dei pediatri del Lazio;*
- i Servizi Integrati del Portale regionale della Liguria, con relativa rete di accesso;*
- il Progetto “Liguria in Rete” relativo al processo di decentramento e semplificazione dei procedimenti amministrativi;*
- il “Progetto ISAC” per la Provincia di Brescia, riguardante l’informatizzazione dei servizi associati comunali;*
- la realizzazione di interventi per la diffusione della larga banda nelle aree marginali della Regione Piemonte.*

*In questo campo il Mezzogiorno è caratterizzato da una notevole vivacità di realizzazioni. Al riguardo si segnalano:*

- il progetto “E-Enterprise”, finalizzato alla diffusione della società dell'informazione nelle PMI della Regione Calabria;*
- l’ampliamento dei servizi regionali a banda larga e del sistema pubblico di connettività della Regione Campania;*
- il progetto “Distretti Digitali Tessile-Abbigliamento (DDTA)” riguardante la realizzazione di centri specializzati e l’erogazione di aiuti alle PMI del settore in Campania;*
- il progetto “Centro Servizi Territoriale (CST)” relativo alla realizzazione di infrastrutture tecnologiche per i comuni medio piccoli della Campania;*
- il “Sistema Pubblico di Connettività (Rupar 2)” della Regione Puglia;*
- il “Progetto SAX” per la realizzazione di sistemi avanzati per la connettività sociale in Puglia;*
- il “Progetto M@rte”, riguardante la costruzione e la valorizzazione di una piattaforma per la cooperazione nei processi didattici attraverso un ambiente condiviso, con l’obiettivo di costituire un sistema scolastico coeso, capace di coinvolgere tutti i soggetti collettivi interessati all’innalzamento della qualità e del livello del sistema dell’istruzione in Sardegna;*
- la realizzazione di infrastrutture e servizi a banda larga nelle aree svantaggiate della Sardegna;*
- il “Sistema Informativo Territoriale (SIT) della Regioni Sardegna, Sicilia e Puglia, riguardante l’estensione dei servizi informativi integrati per la gestione dei territori regionali.*

Figura K.1 – INTESE ISTITUZIONALI DI PROGRAMMA ELENCO DELLE PRINCIPALI OPERE CONCLUSE NEL SETTORE DEI BENI CULTURALI



**Figura K.2 – INTESE ISTITUZIONALI DI PROGRAMMA ELENCO DELLE PRINCIPALI OPERE CONCLUSE NEI SETTORI DELLA RICERCA E DELLA SOCIETA' DELL'INFORMAZIONE**



## **RIQUADRO L – GLI INTERVENTI 2000-2006: LE VALUTAZIONI EX POST DELLA COMMISSIONE EUROPEA**

*La Commissione Europea, in base al regolamento CE 1260/99, ha la responsabilità di svolgere le valutazioni ex post dei programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali nel periodo di programmazione 2000-2006<sup>1</sup>. Le Direzioni Generali (DG) della Commissione hanno scelto di ottemperare al mandato del regolamento tramite valutazioni separate, ciascuna focalizzata su un singolo strumento finanziario comunitario: Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), Fondo di Coesione, Fondo Sociale Europeo (FSE) e Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia (FEOGA)<sup>2</sup>.*

*Per la politica di sviluppo rurale, le Regioni stesse hanno condotto le valutazioni ex post<sup>3</sup>, mentre la DG Occupazione sta conducendo le proprie valutazioni in modo autonomo<sup>4</sup>. Allo stesso modo, a inizio 2010, la DG Politica Regionale ha concluso e diffuso i risultati delle valutazioni ex post dei programmi cofinanziati dal FESR<sup>5</sup>. Le valutazioni sono state condotte da soggetti esterni sotto la responsabilità dell'Unità di Valutazione della DG, che ha effettuato uno sforzo esplicito di esercitare una committenza consapevole ed attenta. Le valutazioni sono state organizzate in modo innovativo rispetto al passato: ciascuna riguarda un singolo tema o un aspetto della valutazione (p.e., i trasporti, o la verifica dell'utilizzabilità di indicatori e dati disponibili o, ancora, i modelli macroeconomici) ed è stata condotta da una specifica compagine, contrattata indipendentemente dalle altre<sup>6</sup>.*

*Si sintetizzano qui solo alcuni dei messaggi principali delle valutazioni, validi per l'intero spazio comunitario. Essi riguardano gli effetti dei programmi, la loro governance e la struttura stessa della programmazione 2000-2006 a livello comunitario e nazionale:*

- *Gli interventi hanno fornito un sensibile contributo allo sviluppo delle aree che ne hanno beneficiato<sup>7</sup>. Tale contributo è stato maggiore nelle aree dell'Obiettivo 1 (Regioni in ritardo di sviluppo), in ragione anche della maggiore dimensione dei fondi interessati.*

<sup>1</sup> Come menzionato nel Capitolo V, Riquadro sul Sistema Nazionale di Valutazione della Politica Regionale Unitaria, le innovazioni introdotte nell'assetto delle valutazioni dai regolamenti che disciplinano il periodo di programmazione 2007-2013 e dal QSN 2007-2013, attribuiscono alle Regioni ed alle amministrazioni centrali la responsabilità di svolgere proprie valutazioni ex post sugli interventi di interesse, in un'ottica unitaria ed al fine di orientare le decisioni di attuazione relative al periodo di programmazione 2007-2013 e le discussioni relative al futuro. Le valutazioni ex post man mano concluse e rese disponibili on line possono essere reperite nel database delle valutazioni della politica regionale, disponibile all'indirizzo [www.dps.tesoro.it/valutazione](http://www.dps.tesoro.it/valutazione)

<sup>2</sup> Le valutazioni, pertanto, hanno riguardato ciascuna un singolo Fondo, nonostante la programmazione 2000-2006 avesse assunto un carattere integrato in numerosi Stati membri, tra cui l'Italia.

<sup>3</sup> Le valutazioni ex post dei Piani di Sviluppo Rurale italiani sono disponibili all'indirizzo: <http://ec.europa.eu/agriculture/rur/countries/it>

<sup>4</sup> I rapporti finora disponibili e le informazioni sul processo sono rintracciabili all'indirizzo <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=701&langId=en>

<sup>5</sup> La valutazione del Fondo di Coesione è attualmente in corso.

<sup>6</sup> Il lavoro complessivo di valutazione del FESR si articola in 11 *Work Package* i cui risultati sono disponibili sul sito della Commissione: al primo, di sintesi, si accompagnano i seguenti: 2 (Utilizzabilità dei dati), 3 (Modello macroeconomico), 4 (Cambiamento strutturale e competitività, focalizzata sulle Regioni Ob.2), 5a (Trasporti), 5b (Ambiente e cambiamento climatico), 6 (Ambiente produttivo, Ricerca, Innovazione), 7 (Mutamento demografico e genere), 8 (Modelli di trasporto), 9 (Sviluppo rurale), 10 (Efficacia: Grandi Progetti), 11 (Gestione ed attuazione).

<sup>7</sup> La sostanziale rilevanza della politica di coesione per lo sviluppo delle regioni europee risulta anche dalle conclusioni di uno studio a cura del DPS. Cfr. F. Busillo, T. Muccigrosso, G. Pellegrini, O. Tarola, F. Terribile *Measuring the Effects of European Regional Policy on Economic Growth: a Regression Discontinuity Approach*, Draft Materiali UVAL, in corso di pubblicazione. Lo studio può essere consultato, per il momento in lingua inglese, all'indirizzo

[www.dps.mef.gov.it/documentazione/snv/seminario\\_snv\\_10051920/Muval20\\_european\\_regional\\_policy\\_new.pdf](http://www.dps.mef.gov.it/documentazione/snv/seminario_snv_10051920/Muval20_european_regional_policy_new.pdf)

- *La maggior parte delle risorse è stata dedicata al supporto delle imprese e ad investimenti nel settore dei trasporti. I rapporti di valutazione evidenziano, tuttavia, problemi relativi a questi due ambiti di policy, rispettivamente nel raggiungere le piccole imprese (targeting) e nel realizzare un mix di investimenti tale da conseguire l'obiettivo di riequilibrio modale;*
- *La performance in termini di crescita delle regioni che hanno ricevuto i finanziamenti durante il periodo considerato è risultata in generale migliore rispetto a quella delle aree non eligibili;*
- *Gli interventi cofinanziati appaiono avere risultati migliori quando sono integrati nella programmazione delle Regioni o comunque dell'amministrazione nazionale e quando sono programmati e attuati tenendo in conto i legami con la politica di sviluppo rurale;*
- *Gli investimenti in servizi ambientali (gestione dei rifiuti urbani e ciclo integrato dell'acqua)<sup>8</sup> non sempre hanno mostrato una diretta capacità di influire sui livelli di crescita economica.*
- *L'efficacia della modalità di considerare alcuni temi (ambiente, pari opportunità) come priorità trasversali è risultata dubbia;*
- *Le informazioni sui grandi progetti sono risultate, in linea generale, limitate e difficilmente comparabili;*
- *La regola dell'N+2<sup>9</sup> appare avere accentuato la tendenza ad una concentrazione dell'attenzione delle amministrazioni e delle loro coalizioni di policy (partner socio-economici, partenariato istituzionale, soggetti attuatori) sugli aspetti formali della spesa. Essa appare, così, aver determinato effetti perversi, inclusa la pratica di utilizzare progetti "pre-finanziati" (quelli definiti "progetti coerenti" in Italia).*

*Sono stati realizzati rapporti che sintetizzano quanto risulta dalle valutazioni per ciascuno Stato membro. La sintesi relativa all'Italia indica in particolare che<sup>10</sup>:*

- *il supporto comunitario ha migliorato la performance delle Regioni (segnatamente quelle meridionali) in termini di crescita, nonostante il limitato apporto nazionale alla politica regionale;*
- *in particolare, "in un periodo di instabilità finanziaria e di carenza di risorse pubbliche per investimenti, il cofinanziamento comunitario della politica di coesione ha contribuito a evitare l'allargamento del divario delle regioni dell'Obiettivo 1 rispetto al resto dell'Italia, ma non è riuscito ad incidere sui fattori alla base della loro scarsa competitività"<sup>11</sup>;*
- *gli obiettivi di crescita stabiliti inizialmente non sono stati conseguiti, non solo a causa dello sfavorevole contesto economico, che ha limitato la crescita dell'intero paese, ma anche a causa di un insufficiente apporto nazionale alla politica regionale, tradottosi in un minore effetto di addizionalità, ed all'elevato ricorso a progetti coerenti;*

<sup>8</sup> Nel rapporto di valutazione ex post dedicato all'ambiente l'attenzione è focalizzata solo su queste due tipologie di intervento rispetto al più ampio spettro previsto nei programmi e rispetto a quanto realizzato in concreto.

<sup>9</sup> Si tratta della regola che sovrintende all'esecuzione del bilancio comunitario: le risorse provenienti dai Fondi Strutturali che non vengono spese entro le due annualità successive a quella di riferimento (cioè quella per cui è iscritto il relativo impegno sul bilancio comunitario) vanno incontro a disimpegno automatico. DPS (2007) Rapporto annuale, pag. 223.

<sup>10</sup> Disponibile all'indirizzo [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2006/wp1\\_tsk4\\_italy.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2006/wp1_tsk4_italy.pdf)

<sup>11</sup> Ex post evaluation - Working package 1: Coordination, analysis and synthesis - Development and achievements in Member States: Italy: "In a period of financial instability and lack of public resources for investment, EU cohesion funding helped Objective 1 regions to avoid a widening of disparities with the rest of Italy, though it did not succeed in addressing the factors at the root of their lack of competitiveness." (pag. 5) "Structural Fund support meant that ... the North-South divide did not widen further." (pag. 35).

- *l'effetto degli incentivi alle imprese appare limitato anche in conseguenza dei rilevanti effetti di deadweight, cioè dalla circostanza che numerose imprese avrebbero realizzato gli investimenti anche in assenza di incentivi;*
- *la capacità istituzionale delle amministrazioni è cresciuta, ma, almeno nel periodo 2000-2006, tale crescita è stata limitata all'ambito degli interventi cofinanziati dall'Unione, senza estendersi alla porzione della politica regionale italiana finanziata da risorse nazionali. In particolare, dalla lettura dei rapporti di valutazione uno degli elementi di tale crescita di capacità risulta essere l'esperienza della performance reserve (premiabilità), soprattutto quando si confronti tale esperienza con quanto avvenuto negli altri Stati Membri.*

#### IV.2.3 I progetti di cooperazione bilaterale con i Paesi terzi

L'impegno delle politiche regionali verso i paesi terzi è diretto in primo luogo all'analisi dei contesti territoriali, anche attraverso la partecipazione attiva a studi e analisi promosse da organizzazioni internazionali e segnatamente in sede OCSE<sup>44</sup>.

L'impegno delle politiche regionali a livello internazionale è diretto anche all'analisi delle dinamiche territoriali e delle politiche di sviluppo in altri Paesi, con una particolare attenzione a contesti differenti da quelli dell'Unione europea. Ciò avviene attraverso la partecipazione attiva a studi promossi da organizzazioni internazionali.

In ambito OCSE si è appena concluso lo studio sulla Provincia cinese del Guangdong, la più popolosa Provincia cinese che per lungo tempo ha rappresentato uno dei motori produttivi del Paese e che si trova oggi ad affrontare importanti sfide per rimanere competitiva nel mercato domestico e mondiale<sup>44</sup>. Il Dipartimento ha partecipato attivamente alla realizzazione dello studio e ha organizzato, in collaborazione con l'OCSE, un seminario a Roma sui temi dello sviluppo territoriale in Cina<sup>45</sup>. Il dialogo della Cina con l'OCSE che lo studio ha inteso promuovere rappresenta un momento fondamentale ai fini dell'avvicinamento di questo Paese ai modelli e agli strumenti adottati dalle economie più sviluppate sui temi dello sviluppo territoriale. Per l'Italia lo studio ha offerto importanti spunti per i numerosi soggetti istituzionali e privati che hanno interessi in questa Provincia cinese. La partecipazione dell'Italia alla realizzazione dello studio OCSE ha inoltre rappresentato l'occasione per l'avvio di relazioni bilaterali con le Autorità del Guangdong che potranno essere utili per sostenere le iniziative italiane in questa Provincia.

Una delle sfide che la Provincia cinese si trova ad affrontare è quella di promuovere una crescita più equilibrata al fine di porre rimedio alle elevate disparità nel livello di sviluppo dei suoi territori. La regione del Delta del Fiume delle Perle, che si affaccia sulla costa Sud del Guangdong, è la più sviluppata. Da tale regione, dove si concentra la metà della popolazione della Provincia, proviene oltre l'80 per

<sup>44</sup> Cfr. Rapporto DPS 2008 paragrafo IV.3.1.5 e Riquadro K "Review territoriale dell'OCSE sul Guangdong"

<sup>45</sup> Cfr. Atti del seminario "Sfide per lo sviluppo territoriale e urbano in Cina", Roma, 5 maggio 2010.

cento del suo PIL. Le regioni interne situate nella parte settentrionale, occidentale e orientale della Provincia mostrano invece un livello di sviluppo economico sensibilmente più basso. Il processo di sviluppo della regione del Delta del Fiume delle Perle è sorto in maniera spontanea grazie alla vantaggiosa posizione geografica di prossimità di quest'area rispetto alle Regioni Amministrative di Hong Kong e Macao, che sono tra i principali mercati di sbocco dell'economia cinese e rappresentano le aree di provenienza della maggior parte delle imprese presenti nella regione del Delta dei Fiume delle Perle. Tale processo di sviluppo è stato, tuttavia, anche fortemente sostenuto dalle politiche preferenziali dirette verso tale regione adottate dal Governo Provinciale, il che ha alimentato uno sviluppo diseguale dei territori della Provincia. Tra le raccomandazioni evidenziate dall'OCSE per una crescita più equilibrata dei territori della Provincia vi è quella di puntare sui fattori endogeni dei territori, cioè sulle loro già esistenti specializzazioni produttive piuttosto che cercare di indurre uno sviluppo esogeno attraverso la ricollocazione nelle aree interne di imprese manifatturiere a basso valore aggiunto presenti sulla costa. A tal fine, è fondamentale un'analisi dei territori volta ad individuarne vantaggi comparati e fattori di ostacolo alla crescita. Altra raccomandazione evidenziata dall'OCSE è quella di integrare la dimensione produttiva dei territori con altri importanti aspetti dello sviluppo che possano generare ricadute positive sia sull'ambiente di investimento sia sulla qualità delle condizioni di vita e di lavoro nei luoghi che hanno maggior bisogno di interventi. Si tratta di promuovere gli interventi strutturali di miglioramento del contesto e dei servizi offerti alla collettività presente in quei luoghi. Nel formulare tali raccomandazioni, nel suo studio l'OCSE invitava la Cina a fare riferimento alle strategie, ai metodi e agli strumenti della Politiche di sviluppo territoriale dell'Italia.

**Programma  
multiregionale per il  
sostegno delle  
relazioni dei territori  
regionali con la Cina**

Nel quadro delle azioni di internazionalizzazione delle politiche regionali merita una specifica menzione il “Programma multiregionale per il sostegno delle relazioni dei territori regionali con la Cina”<sup>46</sup>. Si tratta di uno strumento d'intervento che discende dal Progetto di cooperazione bilaterale Italia Cina realizzato dal Ministero dello Sviluppo Economico nel 2008-2009 e che, pertanto, prevede di mettere a frutto le principali azioni di internazionalizzazione che le Regioni italiane hanno in cantiere con la Cina. La finalità è quella di favorire partnership multiregionali pubblico privato in settori di eccellenza del nostro sistema produttivo e istituzionale e promuovere la capacità delle imprese nazionali, soprattutto di quelle del Mezzogiorno, a attivare proficui rapporti economici con le istituzioni e gli imprenditori cinesi. Le dimensioni della Cina, la sua articolazione territoriale (più di 50 tra Province e Municipalità autonome), le differenze culturali e legislative, le difficoltà di comunicazione che ne derivano, a fronte delle intenzioni e potenzialità

<sup>46</sup> Il Programma MAE-Regioni-Cina, finanziato con delibera Cipe del 28 settembre 2007, è gestito dal Ministero degli Affari Esteri – Direzione generale per i paesi dell'Asia, dell'Oceania, del Pacifico e dell'Antartide (DGAO), in coordinamento con il Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (DPS) del Ministero dello Sviluppo Economico.

degli interlocutori territoriali italiani, devono infatti trovare nel Programma gestito dal MAE il luogo per il loro superamento anche grazie all'opera strutturata dei presidi diplomatici operanti nei territori cinesi d'interesse.

L'aspettativa del Programma è quella di contribuire a posizionare le nostre eccellenze più apprezzate sui temi di politica regionale indicati come prioritari dalle autorità cinesi anche in relazione alle loro esigenze emergenti di migliorare la situazione ambientale, riconvertire le produzioni a basso costo, riqualificare i sistemi urbani, contrastare gli squilibri territoriali, elevare le condizioni di vita e protezione sociale, sostenere l'innovazione e la ricerca. In tali ambiti i sistemi regionali, supportati dal coordinamento e dall'orientamento offerti dal MAE e dal MISE DPS, potranno trasferire esperienze e buone pratiche, aprire la via alla costruzione di partenariati territoriali che creino nuovi sbocchi di mercato, discutere dei modelli di politica territoriale di successo sperimentati, cogliere opportunità di attrazione di investimenti e flussi turistici cinesi in Italia.

In concreto il Programma si sviluppa nell'arco di tre annualità su tre principali filoni d'intervento:

- 1) Azioni di sistema per la promozione del Programma, la comunicazione, il supporto tecnico-organizzativo alle attività di coordinamento, la programmazione annuale delle iniziative, il monitoraggio dei risultati.
- 2) Assistenza, accompagnamento e promozione dei partenariati territoriali delle Regioni con le Autorità locali cinesi finalizzati alla condivisione di piani d'azione e all'avvio di collaborazioni su aree geografiche e temi di interesse comune.
- 3) Selezione, approvazione e realizzazione di Progetti specifici proposti al cofinanziamento da parte di una o più Regioni, per la valorizzazione dell'economia regionale in materia di sviluppo scientifico e tecnologico, economico, culturale, formazione e tutela ambientale.

Sul primo Piano annuale approvato, accanto alle necessarie azioni di sistema e comunicazione (tra cui la presentazione dei risultati della territorial review sul Guangdong svolta per l'Italia dall'OCSE sul Progetto bilaterale 2009-2009), è pervenuta la richiesta di candidatura al cofinanziamento per i seguenti Progetti speciali:

- Marche: per la cooperazione industriale e formazione con la Provincia Jiangsu;
- Invitalia: per l'attrazione investimenti (nei settori del turismo, logistica, energie rinnovabili, mecatronica) dalle Province cinesi (Guangdong, Jiangsu e Zhejiang) alle Regioni italiane;
- Emilia Romagna: per alta formazione "School of Policy" di funzionari cinesi dello Zhejiang presso l'Università di Ferrara + altre Università del Mezzogiorno;
- Sicilia: Musica e cultura italiana per le Province della Cina "MU.C.I." tramite una rete di Conservatori coordinata dal Santa Cecilia.

Inoltre, attraverso una rilevazione on line alla quale hanno partecipato le Regioni Basilicata, Campania, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lombardia,

Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Sardegna, Sicilia e Veneto sono state mappate le aree cinesi e i settori d'intervento dove la presenza italiana è maggiormente significativa e dove più incalzante appare la richiesta di cooperazione espressa da parte cinese. Sono risultati come preferiti la cooperazione in materia economico commerciale, scientifico-tecnologica, universitaria e culturale e, sul piano geografico, i territori dello Jangsu, del Guangdong, e dello Zhejiang, tutti appartenenti alla costa sud orientale più sviluppata e meglio collegata via mare al resto del mondo.

In termini attuativi finora sono stati avviati i seguenti Progetti:

- i Progetti proposti e cofinanziati dalle Regioni Marche ed Emilia-Romagna ;
- il Progetto di Invitalia (partner: Puglia, Campania, Marche, Emilia Romagna) che rappresenta il follow up dei seminari svoltisi nel Guangdong e Zhejiang nel 2008-2009.

L'azione di Invitalia in Cina si inserisce nella più ampia linea di attività diretta all'attrazione degli investimenti avviata con il "Programma Operativo pluriennale di marketing finalizzato all'attrazione degli investimenti"<sup>47</sup>. In questo ambito nel corso del 2009 e dei primi mesi del 2010 sono state realizzate diverse attività, in Italia e in Cina, riguardanti: l'organizzazione di incontri seminariali<sup>48</sup>; l'organizzazione e l'accompagnamento di missioni imprenditoriali di aziende della Provincia del Guangdong<sup>49</sup> e la partecipazione a manifestazioni fieristiche e forum<sup>50</sup>.

La realizzazione di tali attività, avvenuta in un periodo particolarmente delicato e difficile per gli investimenti diretti esteri, ha consentito di creare una solida rete di interrelazioni tra il mondo imprenditoriale, di due delle più ricche Province cinesi e il sistema territoriale italiano e avviato le procedure per alcuni primi

---

<sup>47</sup> Tale Programma, che fa capo a Invitalia (e che interviene in Cina in coordinamento con il "Programma MAE-Regioni-Cina"), traduce in un piano strategico ed operativo l'indirizzo programmatico del Governo in tema di politiche di sviluppo. Finalizzato ad accrescere l'attrattività e la competitività dei territori, si basa sul coordinamento di sistema degli attori istituzionali regionali e locali nella predisposizione dell'offerta e valorizzazione delle azioni promozionali e di marketing; definizione dei Paesi e dei settori attraverso analisi della domanda e del posizionamento competitivo dell'Italia in funzione di studi geografici e settoriali; partecipazione ad eventi promozionali istituzionali e a missioni imprenditoriali; coordinamento con partner privati strategici nell'azione di attrazione; coordinamento con soggetti istituzionali centrali. Le azioni specifiche riguardano pertanto, la gestione della filiera attrattiva nelle fasi che vanno dall'assistenza pre-investimento, al supporto all'insediamento, alla fornitura di servizi operativi quali la ricerca di opportunità insediative, agli adempimenti legali-amministrativi, alla gestione dei rapporti con la P.A., all'assistenza per l'accesso agli incentivi, e ad ogni altra attività connessa.

<sup>48</sup> Si citano alcune iniziative: "Investire in Italia: vantaggi ed opportunità" ( Hangzhou, 1 aprile 2009) nell'ambito del programma dei partenariati territoriali promosso dal Comitato Governativo Italia-Cina e dal Programma Italia Cina promosso dal MISE; "GreenItalia: an invitation to discover the renewable energies in Italy" (Shanghai, 11 dicembre 2009) in collaborazione con SDA Bocconi e DLA Piper; "China Day" (Roma, 6 luglio 2009) in collaborazione con Confindustria ed ICE nell'ambito del Forum Italia Cina organizzato dal MISE per la presentazione dei punti di forza dell'Italia e le opportunità di investimento estero e la promozione degli scambi commerciali; "Invest in Marche" dal 29 maggio al 7 giugno 2010, come missione in loco (Shangai, Pechino, Nanchino) per la presentazione del progetto specifico di attrazione di investimenti cinesi in tale Regione.

<sup>49</sup> Roma, 22-23 luglio 2009

<sup>50</sup> Si citano alcune iniziative: "China Overseas Investment Fair" (Pechino, 3-4 novembre 2009) in collaborazione con l'ICE, con spazio espositivo dedicato e incontro seminariale; "Opportunità and Environment of Chinese-Italian Interactive Cooperation for Science, Technology, Economy and Investment" (Pechino, 5 dicembre 2009); "China International Logistics and Transportation Fair (Shenzhen, 8-11 dicembre 2009), per presentare le opportunità della logistica italiana agli operatori cinesi.

investimenti. Inoltre sono stati effettuati approfondimenti di terreno e testati gli interessi reciproci, sia dal lato della domanda sia dal lato dell'offerta di opportunità d'investimento in Italia.

### IV.3 La politica regionale 2007-2013

La politica regionale 2007-2013, definita dal Quadro Strategico Nazionale approvato alla fine del 2006, sulla base di una stretta integrazione tra la componente comunitaria, finanziata dai Fondi strutturali e dalle risorse di cofinanziamento nazionale, e quella nazionale, finanziata dal FAS ha registrato significativi cambiamenti nella componente nazionale.

**Il quadro  
finanziario  
2007-2013**

In un triennio contrassegnato, prima, da un mutato quadro di politica economica, quindi da emergenze economiche e finanziarie, nonché da eventi calamitosi tra i quali il terremoto che ha colpito l'Abruzzo, il FAS è stato riorientato su alcuni grandi settori e complessivamente ridotto per fronteggiare esigenze di copertura dei provvedimenti e contribuire allo sforzo di risanamento finanziario (cfr. paragrafo IV.3.3).

Il perdurare degli effetti della crisi rende necessario un rafforzamento dei meccanismi di governance del patto di stabilità. Questo orientamento renderà più vincolanti gli obiettivi di riequilibrio e consolidamento dei conti pubblici, condizionando le scelte delle politiche di sviluppo e degli investimenti pur in un quadro di ripresa economica ancora fragile.

La Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica per il 2010<sup>51</sup>, conferma, peraltro, la riduzione della spesa nazionale in conto capitale nelle previsioni a legislazione vigente e della relativa incidenza sul PIL che passa dal 4,3 per cento del 2009 (4,1 al netto delle "una tantum") al 3,4 per cento nel 2012.

Risulta pertanto difficilmente valutabile l'articolazione per area e per fonte finanziaria della spesa in conto capitale nel prossimo quinquennio attraverso lo strumento del Quadro finanziario unico<sup>52</sup>. Le proiezioni pluriennali effettuate incorporano una notevole incertezza per le ipotesi sulle politiche di spesa assunte nei quadri previsivi. Il riparto programmatico delle risorse sarà, dunque, condizionato dalla scelta di allocazione effettuata dalle politiche anticicliche e di consolidamento di finanza pubblica, che potranno discostarsi dalle scelte stabilite dalla legislazione pregressa.

Per tali motivi non vengono riportate le consuete proiezioni, ma si descrivono solamente le tendenze della quota di risorse destinata al Sud che si desume dal Quadro Finanziario Unico, che il Dipartimento provvede ad aggiornare

<sup>51</sup> Cfr. [http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Finanza-Pu/Relazione-1/2010/ruef\\_2010\\_-issn\\_on-line-.pdf](http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Finanza-Pu/Relazione-1/2010/ruef_2010_-issn_on-line-.pdf)

<sup>52</sup> Il Quadro finanziario unico è stato introdotto nei documenti economici quale strumento di programmazione e verifica della spesa in conto capitale destinata allo sviluppo. Per maggiori dettagli sulla metodologia di costruzione del quadro finanziario unico cfr. *Rapporto annuale del Dipartimento Sviluppo e Coesione 2008- Appendice - Nota Metodologica*

periodicamente. La spesa indirizzata al Mezzogiorno, pari a circa il 35 per cento del totale nazionale nel 2009, aumenterebbe fino a raggiungere valori intorno al 40 per cento dal 2012 in considerazione dell'accelerazione prevista nelle autorizzazioni della componente aggiuntiva comunitaria e nazionale.

Tuttavia, queste stime scontano alcune ipotesi ed assunzioni che potrebbero avere difficoltà nel verificarsi. Nelle previsioni è stato considerato ad esempio l'intero volume delle risorse FAS che include le assegnazioni ai tre Fondi di responsabilità delle Amministrazioni centrali per un ammontare di oltre 25 miliardi, nonostante siano diretti a finanziare azioni, che seppure classificabili nella spesa in conto capitale, hanno in alcuni casi una destinazione non pienamente aderente rispetto agli obiettivi della politica aggiuntiva regionale; sono state incluse altresì le risorse specifiche dei Programmi attuativi FAS regionali e interregionali previsti dal Quadro Strategico Nazionale (QSN) 2007-2013, in corso di approvazione da parte del CIPE (per il dettaglio cfr. paragrafo IV.3).

Il perdurare di un clima di incertezza sulle scelte relative alla spesa per investimenti e lo slittamento in avanti nel tempo delle assegnazioni relative al Fondo aree sottoutilizzate, uniti a fattori strutturali, quali i lunghi tempi di attuazione dei progetti e l'assottigliarsi dei programmi di investimento pubblico finanziati da risorse ordinarie, potrebbero configurare uno scenario in linea con le tendenze registrate negli ultimi anni (cfr. paragrafo III.1).

Riveste comunque un ruolo determinante l'impegno dell'Amministrazione nell'azione di investimento finanziata sia con risorse ordinarie sia con quelle aggiuntive. Ai fini dell'efficacia dell'azione di investimento operata sulla base delle risorse aggiuntive richiede, come previsto dal QSN e dalla normativa, una quota di spesa di investimento pubblico finanziata con risorse ordinarie tendenzialmente in linea con il valore obiettivo del 30 per cento. Le stime sui flussi di spesa sulle risorse aggiuntive sono formulate in base allo stato di attuazione della programmazione dei fondi strutturali e del Fondo aree sottoutilizzate, esposto nei paragrafi che seguono. Per le risorse comunitarie si tiene conto della capacità di tiraggio dei finanziamenti comunitari relativi alla programmazione appena conclusa e dell'obiettivo di evitare il disimpegno automatico delle risorse per ognuno degli anni fino al 2015. Per il Fondo aree sottoutilizzate si fa assegnamento sul progressivo avanzamento degli interventi finanziati nel ciclo di programmazione 2000-2006 e nell'avvio di quelli previsti dal ciclo 2007-2013.

L'esposizione sull'avanzamento degli interventi è di seguito articolata per le due componenti della programmazione comunitaria e nazionale, che si distinguono per la specifica fonte di finanziamento, per il quadro regolatorio che le sostiene, per le aree obiettivo di riferimento.

### IV.3.1 La programmazione comunitaria

Le risorse complessive disponibili per i Programmi comunitari 2007-2013 ammontano a 60,5 miliardi di euro (43,6 per l'Obiettivo Convergenza, 15,8 per l'Obiettivo Competitività, 1,1 per i programmi dell'Obiettivo Cooperazione), suddivise tra risorse comunitarie (28, 8 miliardi di euro) e risorse di cofinanziamento nazionale (31,7 miliardi di euro) (cfr. Tavole aIII.3f, aIII.3g, aIII.3h in Appendice).

In base ai regolamenti comunitari, tali risorse devono essere utilizzate secondo una precisa tempistica, articolata in obiettivi annuali di spesa fissati per ciascun Programma. Il mancato rispetto di questi obiettivi di spesa comporta il disimpegno automatico delle risorse da parte della Commissione europea.

Di seguito si fornisce il quadro degli obiettivi annuali di spesa degli Obiettivi Convergenza e Competitività, così come ridefiniti dalla recente modifica alle disposizioni comunitarie.

Si noti che a seguito di questa modifica la prima data di applicazione della regola del disimpegno automatico è stata posticipata dal 31 dicembre 2009 al 31 dicembre 2010.

**Tavola IV.12 – QUADRO STRATEGICO NAZIONALE 2007-2013 - OBIETTIVI CONVERGENZA E COMPETITIVITÀ - RISORSE TOTALI FESR e FSE (\*) (milioni di euro)**

Obiettivo	Programmi operativi	2007/2009 (**)	2010	2011	2012	2013	2014	2015-2016 (**)	2017	Totale
CONVERGENZA	POIN		338,9	405,4	412,7	420,3	428,0		633,7	2639,0
	POR		2445,4	4601,4	4652,4	4703,8	4755,7		6913,5	28072,2
	PON		1090,7	2092,5	2128,7	2165,5	2203,0		3207,8	12888,2
	<b>Totale</b>		<b>3875,0</b>	<b>7099,3</b>	<b>7193,8</b>	<b>7289,6</b>	<b>7386,7</b>		<b>10755,0</b>	<b>43599,4</b>
COMPETITIVITÀ	POR		1528,4	2657,8	2604,3	2547,1	2590,1		3814,7	15742,4
	PON		6,1	11,7	11,9	12,1	12,3		17,9	72,0
	<b>Totale</b>		<b>1534,5</b>	<b>2669,5</b>	<b>2616,2</b>	<b>2559,2</b>	<b>2602,4</b>		<b>3832,6</b>	<b>15814,4</b>
<b>Totale CONV+CRO</b>			<b>5409,5</b>	<b>9768,8</b>	<b>9810,0</b>	<b>9848,8</b>	<b>9989,1</b>		<b>14587,6</b>	<b>59413,8</b>

(\*) Ricalcolati a seguito della modifica introdotta dal Reg. (UE) N. 539/2010 del Parlamento e del Consiglio del 16 giugno 2010. Negli anni 2015 e 2016 non esistono scadenze regolamentari connesse alla regola del disimpegno automatico.

(\*\*) La prima scadenza è fissata al 31 dicembre 2010. Gli anni 2015 e 2016 non prevedono scadenze.

Fonte: elaborazioni DPS su dati MEF IGRUE

Il primo triennio di attuazione del QSN è stato oggetto di analisi e verifica in ambito comunitario in base all'art. 29 del Regolamento (CE) 1083/2006 che prevede, per ogni Stato membro, la presentazione di un Rapporto strategico nazionale alla Commissione europea entro la fine del 2009<sup>53</sup>.

Sulla base dei Rapporti Strategici presentati dagli Stati Membri, la Commissione europea, a sua volta, ha presentato un Rapporto strategico<sup>54</sup> che nel

<sup>53</sup> Cfr. MSE, DPS "Rapporto Strategico Nazionale 2009" disponibile all'indirizzo: [http://www.dps.tesoro.it/DG-pru\\_comunitaria/ml.asp](http://www.dps.tesoro.it/DG-pru_comunitaria/ml.asp)

<sup>54</sup> Il testo del Rapporto strategico elaborato dalla Commissione in data 31.3.2010 è reperibile sul sito dell'Unione Europea all'indirizzo: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/reporting/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/reporting/index_en.htm) Bruxelles, "Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Politica di coesione: relazione strategica 2010 sull'attuazione dei programmi 2007-2013"

sintetizzare i Rapporti nazionali consente, assieme a questi, di disporre di solide evidenze conoscitive atte a migliorare la qualità del confronto sui progressi realizzati dalla politica di coesione, sulle problematiche affrontate e le criticità irrisolte, alimentando anche il dibattito sul futuro della coesione. Il Rapporto Strategico della Commissione europea, nel formulare una valutazione complessivamente soddisfacente sull'andamento della prima parte del ciclo di programmazione, non manca di segnalare, accanto ai progressi realizzati, i ritardi ancora presenti in taluni ambiti di intervento, nonché di evidenziare l'apporto della politica di coesione all'azione di contrasto alla crisi sviluppata a livello europeo a partire dal "Piano europeo per la ripresa economica" del novembre 2008. Tale Rapporto conferma, anche, l'attualità dell'impianto della politica di coesione pur nel mutato contesto causato dalla crisi.

Il Rapporto evidenzia altresì, che, nell'intera Unione, la quota dei pagamenti nel primo triennio della programmazione 2007-2013 è stata inferiore a quella registrata nello stesso periodo del ciclo 2000-2006.

In questo quadro, l'Italia figura fra gli Stati che presentano un tasso di attivazione dei programmi (38 per cento) superiore a quello medio comunitario (27 per cento).

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

A fronte di questo livello medio di attivazione<sup>55</sup>, rilevanti differenziazioni emergono fra le diverse aree e le priorità d'intervento. Per l'obiettivo Convergenza<sup>56</sup>, a fronte di un importo programmato pari a 43,6 miliardi circa il 40 per cento risulta allocato su interventi definiti; parimenti per l'obiettivo Competitività<sup>57</sup>, su 15,8 miliardi programmati, gli interventi attivati sono oltre il 33 per cento del totale (cfr. Tavola IV.13).

Per il solo Fondo di sviluppo regionale (FESR) è possibile dare l'articolazione territoriale della programmazione e del grado di attivazione degli interventi. La priorità reti e mobilità che assorbe un'ampia quota di risorse nel Mezzogiorno presenta il più elevato tasso di attivazione.

<sup>55</sup> L'attuazione del Quadro strategico Nazionale, riferita alla sola componente comunitaria, viene analizzata con riferimento alle Priorità ai Programmi operativi, sulla base delle informazioni fornite dalle Autorità di gestione relative agli interventi attivati al 30 settembre 2009, per le due aree obiettivo Convergenza e Competitività e distintamente per le due aree per le spese certificate al 31 dicembre 2009 a valere sui singoli programmi operativi. L'analisi non prende in considerazione la Priorità 9 "Apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse" che, secondo quanto stabilito dal Quadro, trova attuazione con gli strumenti e le risorse della politica regionale nazionale.

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

<sup>56</sup> L'Obiettivo Convergenza: riguarda le Regioni in ritardo di sviluppo (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia). Cfr paragrafo IV.2 Rapporto annuale 2008

<sup>57</sup> L'Obiettivo Competitività Regionale e Occupazione: punta a rafforzare la competitività e l'attrattività delle Regioni al di fuori dell'Obiettivo Convergenza. Cfr. paragrafo IV.2 Rapporto annuale 2008.

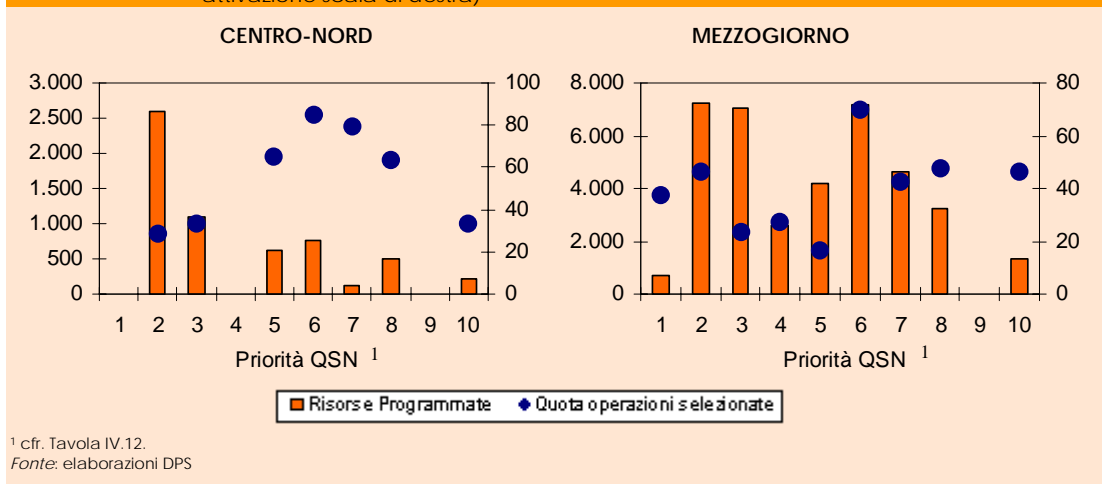
**Tavola IV.13 – QUADRO STRATEGICO NAZIONALE 2007-2013 - OBIETTIVI CONVERGENZA E COMPETITIVITÀ - RISORSE FESR e FSE PROGRAMMATE E ATTIVATE PER PRIORITÀ AL 30 SETTEMBRE 2009** (milioni di euro, percentuale di attivazione)

Priorità	ITALIA			CONVERGENZA			COMPETITIVITÀ		
	Risorse Programmate	Risorse allocate su operazioni selezionate (*)	%	Risorse Programmate	Risorse allocate su operazioni selezionate (*)	%	Risorse Programmate	Risorse allocate su operazioni selezionate (*)	%
	(a)	(b)	(c=b/a)	(d)	(e)	(f=e/d)	(g)	(h)	(i=h/g)
<b>Priorità 1:</b> Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane	9.395	2.922	31,1	4.712	1.693	35,9	4.683	1.229	26,2
di cui Istruzione	3.354	1.083	32,3	2.356	814	34,6	998	269	27,0
<b>Priorità 2:</b> Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione	10.831	4.293	39,6	6.985	3.298	47,2	3.845	995	25,9
<b>Priorità 3:</b> Energia e ambiente uso sostenibile ed efficiente per le risorse dello sviluppo	8.165	2.034	24,9	6.523	1.489	22,8	1.642	545	33,2
di cui Energia	4.106	599	14,6	3.049	292	9,6	1.057	307	29,0
<b>Priorità 4:</b> Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale	3.962	1.027	25,9	3.201	839	26,2	761	189	24,8
<b>Priorità 5:</b> Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività e lo sviluppo	4.845	1.105	22,8	3.969	674	17,0	876	431	49,2
<b>Priorità 6:</b> Reti e collegamenti per la mobilità	7.905	5.639	71,3	6.931	4.798	69,2	974	841	86,3
<b>Priorità 7:</b> Competitività dei sistemi produttivi e occupazione	8.433	2.852	33,8	6.525	2.345	35,9	1.908	507	26,6
<b>Priorità 8:</b> Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani	3.733	1.853	49,6	3.045	1.477	48,5	688	376	54,7
<b>Priorità 9:</b> Apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Priorità 10:</b> Governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali ed efficaci	2.148	837	39,0	1.708	677	39,6	439	160	36,4
<b>Totale</b>	<b>59.417</b>	<b>22.562</b>	<b>38</b>	<b>43.599</b>	<b>17.290</b>	<b>40</b>	<b>15.816</b>	<b>5.273</b>	<b>33,3</b>

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

Fonte: elaborazione DGPRUC su dati forniti dalle Autorità di gestione dei programmi

**Figura IV.25 – QUADRO STRATEGICO NAZIONALE 2007-2013 – FONDO FESR RISORSE PROGRAMMATE E ATTIVATE PER PRIORITÀ AL 30 SETTEMBRE 2009 – CENTRO-NORD E MEZZOGIORNO** (milioni di euro scala di sinistra, percentuale di attivazione scala di destra)



Di seguito si fornisce una sintetica illustrazione dei risultati conseguiti dalle singole Priorità del Quadro, sulla base delle analisi sviluppate nel Rapporto Strategico Nazionale.

Le risorse programmate per la Priorità 1 che favorisce il rafforzamento delle competenze nelle diverse fasi della vita e nei diversi contesti ed è sostenuta in misura prevalente dal FSE, ammontano nel complesso a 9,4 Miliardi di euro, (16 per cento del totale della programmazione comunitaria - 11 per cento nell'obiettivo Convergenza e 30 per cento nell'obiettivo Competitività).

**Priorità 1 “  
Miglioramento e  
valorizzazione  
delle risorse  
umane”**

La Priorità risulta avviata per una quota pari al 31 per cento delle risorse programmate, con un livello di avanzamento particolarmente significativo (45 per cento in media), in entrambe le aree obiettivo, degli interventi volti a garantire l'accessibilità a opportunità formative certificate per le competenze chiave. Per quanto riguarda l'istruzione nel suo complesso, nell'Obiettivo Convergenza risultano attivati interventi corrispondenti al 35 per cento della dotazione programmata, in prosecuzione e rafforzamento di una strategia che ha già dato buoni esiti nel periodo 2000-2006.

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

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

All'attuazione della Priorità concorrono tutti i *Programmi regionali FESR CONV e CRO*, nonché la quasi totalità dei *Programmi FSE*; limitatamente all'obiettivo Convergenza, sono demandati al Programma Nazionale FESR “*Ricerca e Competitività*” gli interventi negli ambiti di rilevanza strategica nazionale, in grado di conseguire una massa critica adeguata e sfruttare potenzialità e vantaggi comparati comuni.

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

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

Al 30 settembre 2009 risultano attivati interventi corrispondenti al 40 per cento circa delle risorse programmate in questa priorità (47 per cento nel caso dell'obiettivo Convergenza; 26 per cento nel caso dell'obiettivo Competitività). Emerge una evidente concentrazione nell'attivazione di risorse dedicate ad azioni sulle reti e strutture per la ricerca e il trasferimento tecnologico (distretti tecnologici; laboratori pubblico-privati; poli di innovazione; tecnopoli) e per il potenziamento di percorsi formativi (formazione a carattere non accademico, formazione post-laurea

on the job) atti a soddisfare la domanda di figure professionali tecniche di medio-alto livello, anche attraverso borse di ricerca nell'ambito delle reti tra imprese e centri di ricerca ed il sostegno a progetti di start-up per imprese innovative ai processi di spin-off.

Anche gli interventi per la riduzione del *digital divide*, attraverso la diffusione della banda larga, presentano un buon livello di attivazione (44 per cento delle risorse programmate). Gli interventi di sostegno alla ricerca industriale e alla diffusione della innovazione nelle imprese risultano attivati per una quota corrispondente al 34 per cento del valore totale programmato.

Nel complesso, la Priorità risulta ben avviata; particolarmente significativa è stata la risposta delle imprese, in entrambe le aree obiettivo, ai bandi promossi per la ricerca industriale e l'innovazione, soprattutto considerando il contesto fortemente segnato dalla crisi economica e finanziaria. In considerazione sia dell'entità delle risorse programmate, sia dei più stringenti standard di qualità richiesti dal Quadro, è stata sviluppata un'azione di accompagnamento mirata<sup>58</sup>.

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

Di questi, oltre 4 miliardi di euro (3 nell'area CONV e 1 in quella CRO) sono destinati allo sviluppo delle energie rinnovabili e al risparmio ed efficienza energetica, anche attraverso l'attivazione di filiere produttive e lo sviluppo di attività di ricerca e innovazione collegate. Circa 2 miliardi, più o meno in eguale misura, sono allocati a favore delle risorse idriche e dei rifiuti nei *Programmi CONV e nel POR Sardegna*. Ben due miliardi sono complessivamente allocati sulla difesa del suolo e prevenzione dei rischi (circa 1,5 miliardi di euro) e il recupero dei siti inquinati (circa 0,5 miliardi di euro) in entrambi gli obiettivi CONV e CRO.

**Priorità 3 “Energia e ambiente: uso sostenibile e efficiente delle risorse per lo sviluppo”**

<sup>58</sup> Il Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, d'intesa con il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, ha promosso un “Progetto di accompagnamento al QSN 2007-13” di supporto all'attuazione di questa priorità, nell'ambito del quale sono state affrontate diverse problematiche di programmazione e attuazione degli interventi. In particolare sono state affrontate sia questioni relative al merito specifico delle politiche (ricerca e innovazione nelle imprese, trasferimento tecnologico, start-up innovativo, finanza per l'innovazione, servizi qualificati), sia quelle relative alle metodologie e alla governance (priority setting, dimensionamento degli interventi, selezione, monitoraggio e valutazione dei progetti e gestione della condizionalità). Cfr. MISE-DPS “Migliorare le politiche di Ricerca e Innovazione per le Regioni” aprile 2009, <http://www.dps.tesoro.it/documentazione/docs/all/dpsrapportoricercaeinnovazione.pdf>. Nel 2010 è stata avviata una seconda fase di tale attività con il Progetto “Sostegno alle politiche di ricerca e innovazione delle Regioni” diretto a: fornire supporto tecnico alle Regioni per l'attuazione della programmazione in continuità con le indicazioni sui contenuti e sui processi di policy già dibattuti e ampiamente descritti nel citato Rapporto; dare seguito al Protocollo d'intesa siglato il 16/09/2009 con l'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione, soggetto attuatore/beneficiario.

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

L'attuazione si distribuisce in modo differenziato tra le due aree obiettivo, risultando più omogenea nell'area CRO. In sintesi, gli interventi nel servizio idrico integrato nonché gli interventi di difesa del suolo, risultano già avviati in quasi tutti i POR con un livello di attivazione pari al 33 per cento delle risorse programmate.

Per la gestione dei rifiuti e per il recupero dei siti inquinati, gli interventi in attuazione raggiungono il 39 per cento delle risorse programmate e riguardano la raccolta differenziata, ma anche impianti per il trattamento nonché la bonifica di siti industriali e di siti contaminanti da amianto.

Per quanto riguarda l'energia, nell'area CRO, sono stati attivati interventi per circa 688 milioni di euro (pari al 24 per cento delle risorse allocate su questi temi), destinati alla produzione di energie rinnovabili (solare, eolico, geotermia, idrico, biomasse) e progetti di risparmio energetico sia negli edifici pubblici che nelle imprese, anche attraverso la cogenerazione, per ulteriori 369 milioni di euro, corrispondenti al 38 per cento delle risorse programmate. Più modesti i livelli di attivazione registrati nell'area CONV, con interventi avviati per complessivi 292 milioni di euro.

Ai fini della completa attuazione di questa priorità, appare indispensabile il superamento delle criticità che in molte regioni, soprattutto del Sud continuano a condizionare il miglioramento del sistema di gestione dei rifiuti e dei servizi idrici, nonostante la spinta del meccanismo degli obiettivi di servizio. Inoltre, non si è ancora sviluppata pienamente l'azione propulsiva del Programma interregionale "Energie rinnovabili" che ha scontato forti ritardi connessi anche alla complessità di un impianto istituzionale molto innovativo.

**Priorità 4**  
**"Inclusione sociale**  
**e servizi per la**  
**qualità della vita e**  
**l'attrattività**  
**territoriale"**

Obiettivo della Priorità 4 "*Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale*" è la promozione di una società inclusiva e "sicura" per conseguire le condizioni di contesto necessarie a sostenere gli obiettivi di sviluppo. Due sono le principali aree di intervento: la prima volta a favorire l'inclusione sociale attraverso il miglioramento dell'offerta dei servizi collettivi; la seconda, focalizzata esclusivamente nei territori delle Regioni Convergenza, finalizzata alla riqualificazione dei contesti caratterizzati da maggiore pervasività e rilevanza dei fenomeni criminali, per garantire le migliori condizioni di sicurezza a cittadini e imprese.

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

Gli interventi promossi sul fronte dell'inclusione sociale da parte di tutti i Programmi FESR CONV, ad eccezione della Sicilia, sono volti prevalentemente a

realizzare quelle infrastrutture socio-assistenziali che concorrono al raggiungimento degli obiettivi di servizio.

I Programmi FSE hanno attivato interventi rivolti alle donne, con azioni per migliorare l'accesso all'occupazione e ridurre le disparità di genere e ai soggetti svantaggiati, con misure specifiche di accompagnamento per l'inserimento, reinserimento e mantenimento nel lavoro.

Al 30 settembre 2009 risultano attivati interventi corrispondenti al 26 per cento delle risorse programmate, con percentuali sostanzialmente analoghe nelle due aree obiettivo ma con una netta differenziazione tra i diversi ambiti tematici, in ragione dei diversi contesti, obiettivi e fabbisogni di intervento. Nel caso dell'obiettivo Convergenza, si registra una evidente concentrazione sui temi della sicurezza, sostanzialmente trainata dal Programma Nazionale.

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

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

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

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

Al 30 settembre 2009 risultano attivati interventi corrispondenti al 23 per cento delle risorse programmate, quale risultato di un'attivazione del 17 per cento nell'area CONV e di ben il 49 per cento nell'area CRO dove si registrano livelli di avvio particolarmente significativi sia per gli interventi di valorizzazione delle risorse culturali (67 per cento) sia per quelli destinati alla promozione della rete ecologica e della biodiversità (58 per cento).

Il più modesto avanzamento di questa priorità in area CONV segnala la persistenza di criticità tra le quali ha un ruolo rilevante il prolungarsi di gravi ritardi del Programma interregionale “Attrattori naturali e culturali” . A questo si aggiungono i ritardi nella messa a punto degli strumenti di gestione e tutela delle aree protette di molte regioni, che impediscono l'ammissibilità dei relativi interventi.

La strategia prevista dal QSN per la priorità 6 “Reti e Mobilità” è finalizzata ad accelerare la realizzazione di un sistema di trasporto efficiente, integrato, flessibile, sicuro e sostenibile fondato su una reale visione di “rete”, che assicuri

**Priorità 6 “Reti e collegamenti per la mobilità”**

servizi logistici e di trasporto funzionali allo sviluppo e valorizzi la dimensione territoriale mediterranea e la vocazione ambientale e turistica del Paese.

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

Oltre al PON “Reti e Mobilità”, tutti i *Programmi Operativi Regionali* dell'Obiettivo CONV sono interessati dalla Priorità 6, mentre, per l'Obiettivo CRO i programmi interessati sono 9 su 16<sup>59</sup>.

Le risorse programmate per la priorità 6 sono pari a 7,9 miliardi di euro complessivi corrispondenti al 13 per cento del totale della programmazione comunitaria; di questi 6,9 miliardi di euro sono destinati alle aree CONV e 1,0 miliardi di euro circa alle aree CRO. Ben l'80 per cento delle risorse programmate da questa priorità è destinato a finanziare modalità di trasporto sostenibili (78 per cento nelle aree CONV; 92 per cento in quelle CRO). Dalle scelte di programmazione emerge, inoltre, la rilevanza dei progetti di grande entità: sono infatti oltre 60 i Grandi Progetti previsti dai Programmi Operativi (22 di essi inerenti le ferrovie).

La Priorità risulta ben avviata, con interventi attivati corrispondenti al 71 per cento del totale delle risorse programmate (69 per cento nelle aree CONV e ben 86 per cento nelle aree CRO). Tuttavia, la completa, integrale attuazione di questa Priorità dipende dalla capacità di superare, in via definitiva, gli ostacoli che tradizionalmente condizionano gli investimenti in opere pubbliche nel nostro Paese (cfr. paragrafo V.6) e di dare piena attuazione agli impegni assunti ai fini dello sviluppo del trasporto ferroviario al Sud da parte di RFI.

**Priorità 7  
“Competitività dei  
sistemi produttivi e  
occupazione”**

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

Al 30 settembre 2009, risultano attivati interventi complessivamente per il 34 per cento delle risorse programmate (36 per cento nel caso dell'Obiettivo Convergenza e 27 per cento nel caso dell'Obiettivo CRO). L'attivazione della

<sup>59</sup> Friuli V.G., Lazio, Lombardia, Marche, Molise, Toscana, Sardegna, Valle d'Aosta, Veneto.

priorità si presenta molto differenziata nelle due aree obiettivo in relazione anche ai diversi contesti e scelte di programmazione, ma un tratto unificante è costituito dall'azione di sostegno all'accesso al credito da parte delle PMI e da interventi combinati di politica attiva a sostegno del reddito per contrastare gli effetti della crisi.

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

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

Obiettivo della Priorità 8 è rivitalizzare i sistemi urbani promuovendo azioni innovative e integrate per favorirne le potenzialità competitive, migliorare la qualità della vita degli abitanti e ottimizzare il collegamento con le reti materiali e immateriali sovra locali. A tal fine, gli ambiti principali di intervento sono tre: il primo finalizzato alla diffusione di funzioni e servizi di qualità per attrarre investimenti e capitali; il secondo diretto alla riqualificazione integrata degli ambienti urbani per valorizzare il patrimonio di identità locale e rimuovere fattori di criticità ambientali e/o sociali (anche grazie alla diffusione di servizi integrati di *urban welfare*); il terzo atto a rafforzare reti e collegamenti per dare concretezza alle strategie di sviluppo del sistema economico e sociale.

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

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

Alla realizzazione di questa priorità concorrono tutti i *Programmi FESR* dell'Obiettivo CONV e otto *Programmi FESR* dell'area CRO<sup>60</sup>.

La maggior parte delle risorse è destinata alla *riqualificazione dell'ambiente costruito e naturale* attraverso piani integrati ed ecosostenibili. L'obiettivo di *sviluppo della competitività e attrattività* dei sistemi urbani comprende sia interventi immateriali (i.e. aiuti alle imprese, sostegno del know-how e di funzioni economico-produttive di eccellenza), che azioni infrastrutturali. Nell'ambito delle Regioni CRO, gli interventi programmati riguardano in egual misura entrambi i campi di azione, mentre le Regioni CONV attribuiscono un peso finanziario maggiore, pari quasi al doppio, alle azioni infrastrutturali.

<sup>60</sup> Queste sono: Abruzzo, Friuli, Liguria, Molise, Piemonte, Toscana, Umbria, Sardegna.

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

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

Nel complesso la prima fase di attuazione è stata trainata dagli interventi più tradizionali, essendo le azioni volte allo sviluppo della competitività e l'innovazione, attuate ancora prevalentemente dalle Priorità 2 e 7.

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

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

Su questi temi interviene la Priorità 10 del Quadro, che persegue obiettivi trasversali a tutti i Programmi, con una particolare attenzione alle regioni in ritardo di sviluppo, dove maggiori e più diffuse sono le debolezze della struttura amministrativa e più forte il fabbisogno di competenze tecniche adeguate.

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

A fronte di un buon livello di attivazione (39 per cento delle risorse programmate) emerge come questa prima fase di attuazione sia stata dedicata, pressoché esclusivamente, alle più tradizionali attività di assistenza tecnica, a scapito degli interventi di più ampio respiro, le sole in grado di assicurare il superamento dei gap strutturali che condizionano la Pubblica Amministrazione nel Mezzogiorno. Si tratta di un andamento in parte fisiologico in quanto legato alla necessità di avvio dei programmi ma che richiede necessariamente un'inversione di tendenza.

**L'attuazione per**  
**Temi prioritari -**  
**Strategia Lisbona**

Il forte orientamento della programmazione 2007-2013 sugli obiettivi della strategia di Lisbona trova particolare evidenza nelle analisi delle risorse allocate sui temi prioritari: sono infatti finalizzate a questi obiettivi il 69 per cento delle risorse comunitarie dell'obiettivo Convergenza (30,4 miliardi di euro) e l'80 per cento di quelle attribuite all'obiettivo Competitività (12,6 miliardi di euro).

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

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

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

#### IV.3.1.1 Area Convergenza

L'attuazione della politica regionale 2007-2013 per l'area Convergenza si avvale dei fondi strutturali FESR e FSE.

Il FESR è articolato in dodici Programmi Operativi<sup>61</sup>. La dotazione complessiva di risorse FESR programmate nell'area Convergenza è pari a 35.916 milioni di euro, di cui: 22.393 milioni afferenti ai cinque Programmi Operativi Regionali, 2.639 milioni ai due Programmi Interregionali e 10.884 milioni ai cinque Programmi Operativi

<sup>61</sup> Si tratta di cinque Programmi Operativi Regionali (Calabria, Campania, Puglia, Sicilia, Basilicata ST), di cui il PO Basilicata in Sostegno Transitorio, da due Programmi Operativi interregionali (POIN "Attrattori Culturali, Naturali e Turismo" e POIN "Energie Rinnovabili e Risparmio Energetico"), e da cinque Programmi Operativi Nazionali (PON "Istruzione e Ambienti per l'Apprendimento", PON "Reti e Mobilità", PON "Sicurezza per lo Sviluppo", PON "Governance e Assistenza Tecnica", PON "Ricerca e Competitività").

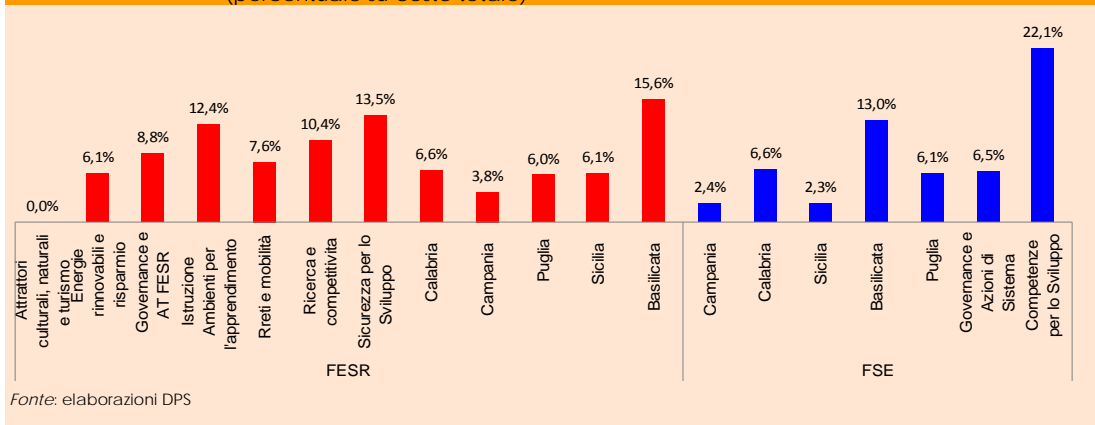
Nazionali. A fronte di tali importi programmati gli interventi attivati<sup>62</sup>, al 30 settembre 2009, ammontano a 14.259 milioni, pari al 39,7 per cento del totale.

Per quanto riguarda il FSE, la strategia è attuata da sette Programmi Operativi<sup>63</sup>. La dotazione complessiva di risorse FSE programmate nell'area è pari a 7.683 milioni, di cui: 5.679 afferiscono ai cinque Programmi Operativi regionali e 2.004 ai due Programmi Operativi Nazionali. Gli interventi attivati in questo ambito, al 30 settembre 2009, ammontano a 2.118 milioni, pari al 27,6 per cento del totale.

#### Attuazione finanziaria

L'attuazione finanziaria dei Programmi Operativi si presenta, al 30 aprile 2010, ancora non soddisfacente, nonostante il conseguimento, pressoché integrale degli obiettivi di spesa al 31 dicembre 2009. Ciò per i ritardi di avvio, in parte comuni a tutti gli Stati membri, come evidenziato dallo stesso Rapporto Strategico della Commissione, derivanti sia dalla sovrapposizione con le attività di chiusura del ciclo 2000-2006, sia dalla particolare complessità delle nuove procedure di gestione e controllo dei programmi che hanno indotto il Consiglio europeo e la Commissione a varare alcune misure di semplificazione. A queste criticità comuni si sono sommate, per l'Italia, debolezze programmatiche e operative delle Amministrazioni responsabili dei programmi che hanno ulteriormente rallentato l'avvio dei programmi. Tuttavia, a fine anno gli importi in scadenza, pari, per l'area Convergenza, a 2,2 miliardi di euro, sono stati integralmente certificati con la sola eccezione del POR FSE Sicilia che non ha centrato l'obiettivo per un importo pari a poco meno di 55 milioni di euro di risorse comunitarie. Solo la recente modifica delle modalità di applicazione della regola del disimpegno automatico (per i soli importi in scadenza al 31 dicembre 2009<sup>64</sup>) ha consentito di evitare una perdita di risorse comunitarie.

**Figura IV.26 - POR FESR E FSE PER REGIONE: SPESA TOTALE AL 30 APRILE 2010**  
(percentuale su costo totale)



Per effetto di questa modifica i target di spesa al 31 dicembre 2010 risultano significativamente abbattuti, mentre molto rilevante è l'impegno da sostenere nel

<sup>62</sup> Per interventi attivati, conformemente alle indicazioni comunitarie, si intendono le operazioni selezionate (come definite dall'art. 2 del Regolamento CE del Consiglio n. 1083/2006) sulle quali sono state allocate risorse finanziarie del Programma Operativo. Gli ammontari sono calcolati sulla base dei dati comunicati dalle Autorità di Gestione dei Programmi".

<sup>63</sup> Cinque Programmi Operativi Regionali (Basilicata, Campania, Calabria, Puglia e Sicilia) e due Programmi Operativi Nazionali (PON "Governance e Azioni di Sistema" e PON "Competenze per lo Sviluppo").

<sup>64</sup> Regolamento UE n.539/2010 del Parlamento e del Consiglio.

2011. Le prospettive dei Programmi nazionali e regionali dell'obiettivo Convergenza, appaiono quindi rassicuranti nel breve periodo (anche se per taluni di essi, i ritardi persistenti rendono tali target ancora "sfidanti"), ma sono fortemente condizionate, in un'ottica di più lungo periodo dalla capacità di conseguire un'accelerazione significativa, resa ineludibile dalla necessità, ormai inderogabile, di garantire la piena e definitiva entrata a regime di tutti i programmi.

La stessa significativa concentrazione delle risorse sugli ambiti tematici prioritari per l'Unione europea e lo sforzo, soprattutto da parte di alcuni programmi, di indirizzare le risorse al finanziamento di "Grandi Progetti", potrebbe essere compromessa in assenza di un'adeguata azione di rilancio.

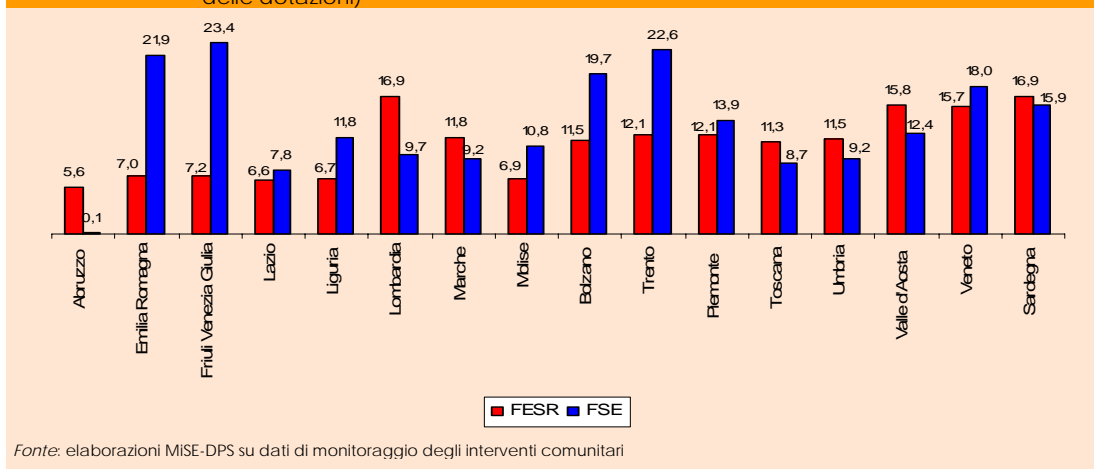
#### IV.3.1.2 Area Competitività/Centro-Nord

Per le aree dell'obiettivo Competitività, coincidenti con le regioni del Centro-Nord, l'Abruzzo, il Molise e la Sardegna sono state programmate 15.814 milioni di euro, di cui a valere sul FESR 8.176 milioni e sul FSE 7.638 milioni (cfr. Tavola aIII.1.g in Appendice).

Il grafico che segue mostra le spese realizzate al 30 aprile 2010 dai Programmi Operativi Regionali (POR) FESR e FSE nel complesso: i POR FESR hanno speso l'11,8 per cento delle risorse stanziato (oltre 969 milioni di euro), mentre i POR FSE hanno speso l'13,5 per cento delle risorse (oltre 1.032 milioni di euro).

Tutti i programmi, a eccezione di quelli della Regione Abruzzo<sup>65</sup> rallentati dalle conseguenze del sisma del 6 aprile 2009, hanno raggiunto al 31 dicembre 2009 un livello di spesa commisurato all'importo in scadenza, anche se gli stessi dati di monitoraggio al 30 aprile 2010 mostrano come le performance attuative siano piuttosto differenziate, emergendo anche nell'obiettivo Competitività situazioni di ritardo.

**Figura IV.27 – POR FESR E FSE PER REGIONE: SPESA AL 30 APRILE 2010** (valori in percentuale delle dotazioni)



<sup>65</sup> In base all'art. 96 lettera c) del Reg. (CE) n. 1083/2006 del Consiglio non rientra nel calcolo del disimpegno automatico "la parte dell'impegno del bilancio per la quale non è stato possibile presentare una domanda di pagamento ricevibile per cause di forza maggiore che compromettono gravemente l'attuazione del programma operativo. Le autorità nazionali che invocano la forza maggiore ne dimostrano le conseguenze dirette sull'attuazione della totalità o di una parte del programma".

#### IV.3.1.3 I Programmi dell'obiettivo Cooperazione Territoriale

L'Italia partecipa a 14 programmi di cooperazione territoriale, dei quali 7 di cooperazione Transfrontaliera, 2 di cooperazione frontaliere cofinanziata da FESR ed ENPI, uno di cooperazione frontaliere cofinanziato da FESR e IPA, quattro di cooperazione transnazionale (cfr. cartine aV.15 aV.16 in Appendice). A questi l'Italia ha allocato le risorse messe a disposizione dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale per il periodo 2007-2013, cioè 846 milioni circa di euro, che rappresentano una quota variabile, a seconda dei programmi, dal 75 al 90 per cento circa della spesa complessiva. La quota di cofinanziamento pubblico a carico nazionale è interamente assicurata, per tutti i partner italiani che partecipano ai progetti finanziati dai diversi programmi, dal Fondo di Rotazione ex lege n.183/87. Ai quattordici programmi suddetti vanno aggiunti quattro programmi di cooperazione interregionale (Interreg IVC, Interact, Urbact, Espon), ai quali partecipano indistintamente tutti gli Stati membri.

La componente transfrontaliera si concentra sullo sviluppo locale puntando in particolare a ottimizzare l'uso delle risorse e le dotazioni di beni pubblici, mediante la condivisione dei servizi e la valorizzazione congiunta delle risorse naturali e culturali esistenti, al fine di consentire una gestione efficiente dell'offerta di infrastrutture e servizi, di innalzare gli standard di qualità della vita e l'attrattività dei territori.

I programmi di cooperazione transnazionale relativi a quattro importanti aree di cooperazione (Mediterraneo, area alpina, Centro Europa e Europa Sud Est) rispettano la concentrazione tematica assunta dalla politica di coesione: le priorità sono le stesse stabilite per l'obiettivo di competitività e occupazione, ma declinate rispetto alla dimensione transnazionale.

I programmi di cooperazione interregionale sono finalizzati al rafforzamento della politica di coesione attraverso la promozione della cooperazione su innovazione ed economia della conoscenza e ambiente, scambi di esperienze delle migliori prassi, compreso lo sviluppo urbano, azioni per l'osservazione e l'analisi delle tendenze di sviluppo nell'Unione europea.

Nel periodo 2007-2013 la cooperazione territoriale nelle regioni di frontiera esterna vede, inoltre, l'integrazione tra politica di coesione comunitaria e politica di prossimità (sostenuta dallo strumento ENPI) o politica di preadesione (sostenuta dallo strumento IPA). L'obiettivo è, nel primo caso, quello di facilitare l'avvicinamento dei paesi della sponda sud del Mediterraneo a strumenti di programmazione dello sviluppo regionale, che fanno leva sulla valorizzazione delle risorse territoriali, perseguendo obiettivi condivisi, secondo una logica di sviluppo congiunto, nell'interesse e a vantaggio comune di tutti i paesi mediterranei, a prescindere dalla loro appartenenza all'UE, dalla quale possono derivare evidentemente ricadute assai positive per le regioni italiane, specialmente quelle in ritardo di sviluppo. Nel secondo caso l'obiettivo è quello di accelerare l'appropriazione degli strumenti di politica regionale da parte di quei paesi il cui

percorso di avvicinamento all'UE dovrebbe portare in tempi brevi al loro ingresso nell'UE. In questo caso la cooperazione territoriale offre l'opportunità di promuovere iniziative che creino condizioni di contesto favorevoli allo sviluppo regionale delle regioni italiane affacciate sull'Adriatico, facilitando l'apertura e l'integrazione delle loro economie nell'area dei Balcani.

I programmi di cooperazione territoriale contribuiscono al raggiungimento di tutte le priorità del QSN, con una forte concentrazione sulle *Priorità 2-Ricerca e innovazione, 3-Energia e ambiente e 5-Risorse naturali* e culturali che assorbono il 68 per cento delle risorse totali a disposizione dei programmi ai quali partecipa l'Italia. L'apporto dei singoli programmi operativi è, tuttavia, differenziato (cfr. Figure IV.28, 29 e 30).

Tra i programmi di cooperazione transfrontaliera è significativo: l'apporto del programma Italia-Francia ALCOTRA alle priorità 1-Risorse umane (rappresenta il 32 per cento circa delle risorse allocate a questa priorità dall'insieme dei programmi di cooperazione), e alla priorità 7 Sistemi produttivi e occupazione (38 per cento), del programma Italia-Slovenia alla priorità 4-Inclusione sociale e qualità della vita (41 per cento).

Tra i programmi transnazionali il programma Central Europe sembra quello che più di tutti è in sintonia con il QSN, rappresentando questo programma una percentuale significativa delle risorse allocate a quasi tutte le priorità, con punte rilevanti per quanto riguarda le priorità 1-risorse umane (31 per cento circa), 6-reti e collegamenti (22 per cento), 8-città e sistemi urbani (20 per cento). Va segnalato anche il contributo che i programmi Central Europe, South-east Europe e MED apportano alla priorità 10-Governance e capacità istituzionali (rispettivamente pari a circa il 13 per cento, 12 per cento e 10 per cento del totale delle risorse allocate dai programmi di cooperazione territoriale alla priorità 10), significando la continuazione evidente di quel ruolo di aumento della capacità ed efficienza amministrativa indotto dalla condivisione di buone prassi e metodologie di intervento.

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

Ciò è stato determinato dallo sforzo effettuato in sede di programmazione di migliorare la qualità dell'intervento di cooperazione, con la previsione di due tipologie di operazioni, i Progetti strategici e i Programmi integrati transfrontalieri (per il PO Italia Francia Alcotra), la cui maggiore complessità di definizione e attuazione ha generato un significativo rallentamento nella spesa.

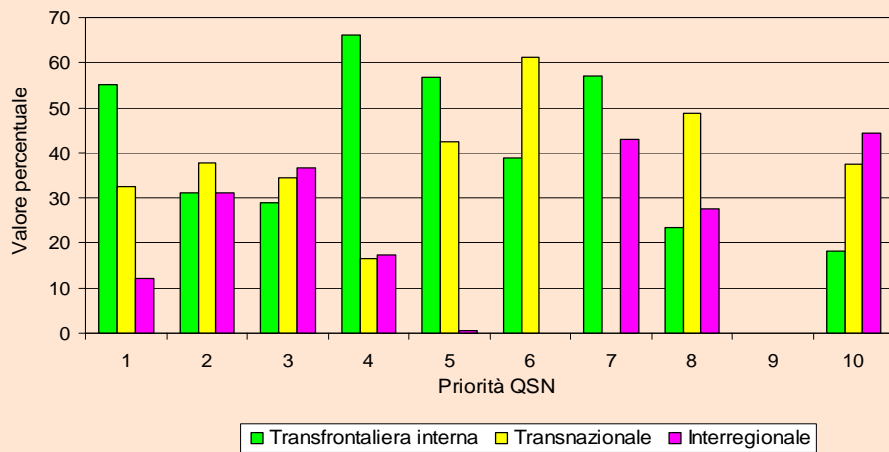
La scarsa integrazione tra i sistemi di monitoraggio dei programmi di cooperazione territoriale e i sistemi di monitoraggio nazionali rende difficile al

momento approfondire il contributo specifico dei partner italiani al conseguimento delle priorità del QSN e ai diversi temi d'intervento dei Fondi.

Come elemento positivo, con riguardo in particolare ai programmi transnazionali e interregionali, va segnalata la forte "risposta" italiana in termini di presentazione di proposte progettuali ai diversi bandi che sono stati pubblicati, significando una grande attenzione e un notevole interesse dei territori verso questa forma di intervento della politica regionale.

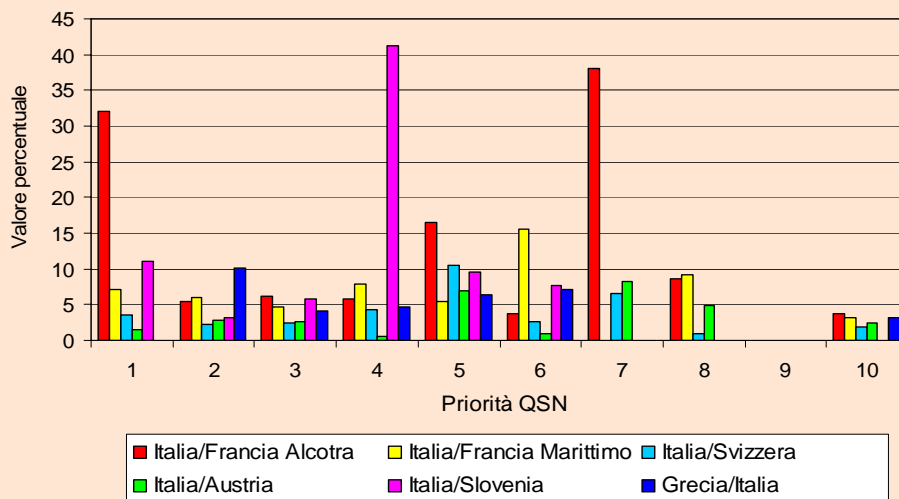
Come elemento di criticità nell'attuazione va segnalato che è ancora poco significativa la partecipazione degli operatori economici, a causa delle perduranti difficoltà di applicazione delle norme in materia di concorrenza e Aiuti di Stato, che meriterebbero un approfondimento maggiore in sede comunitaria.

**Figura IV.28 - CONTRIBUTO COMPLESSIVO DELLA COOPERAZIONE TERRITORIALE EUROPEA IN RIFERIMENTO ALLE PRIORITÀ QSN (valore percentuale)**



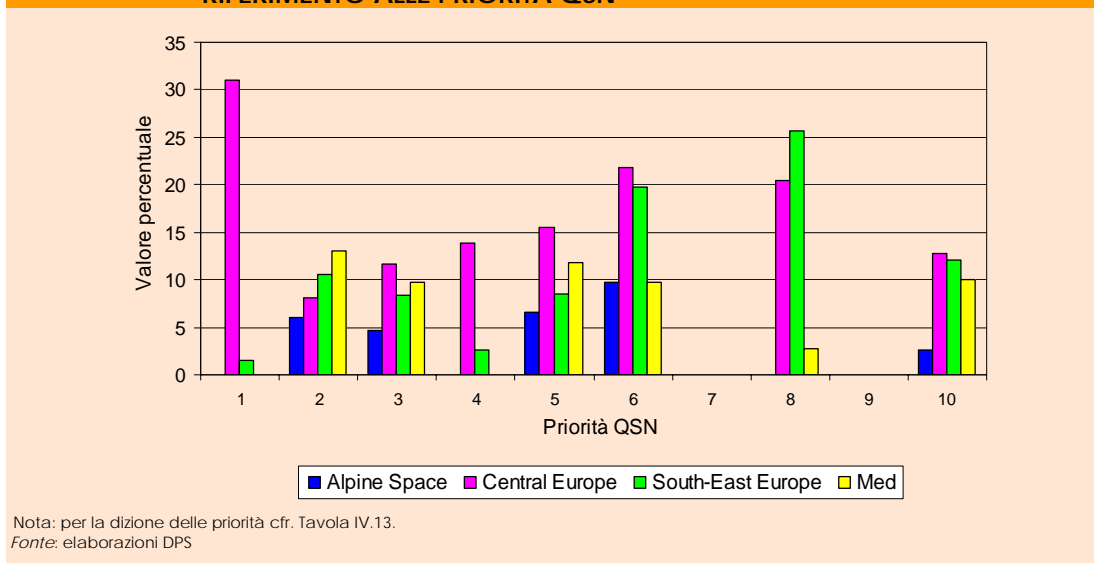
Nota: per la dizione delle priorità cfr. Tavola IV.13.  
Fonte: elaborazioni DPS

**Figura IV.29 - CONTRIBUTO DELLA COOPERAZIONE TRANSFRONTALIERA INTERNA ALLA CTE IN RIFERIMENTO ALLE PRIORITÀ QSN**



Nota: per la dizione delle priorità cfr. Tavola IV.13.  
Fonte: elaborazioni DPS

**Figura IV.30 - CONTRIBUTO DELLA COOPERAZIONE TRANSNAZIONALE ALLA CTE IN RIFERIMENTO ALLE PRIORITÀ QSN**



L'Art.37.6.b del Regolamento (CE) 1083/2006 ha previsto espressamente la possibilità di inserire direttamente nei Programmi operativi obiettivo Convergenza e Competitività regionale e occupazione, azioni di cooperazione tra Autorità regionali e locali di diversi Stati membri. Dieci Regioni italiane prevedono esplicitamente di realizzare tali azioni di cooperazione interregionale (Abruzzo, Basilicata, Campania, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, Piemonte, Toscana, Veneto), in diversi settori (ricerca e innovazione, energia, ambiente, cultura e turismo, trasporti, internazionalizzazione delle imprese, politiche urbane), destinando a queste attività una percentuale delle risorse programmate per i diversi assi prioritari del POR, oppure individuando un asse prioritario o linee d'azione dedicate (esempio: Campania, Veneto).

**Le azioni di cooperazione interregionale**

Il quadro europeo sull'attivazione di azioni di cooperazione interregionale<sup>66</sup> ex art.37.6.b, evidenzia, da un lato, il forte interesse delle regioni italiane a percorrere questa nuova strada, ma dall'altro, segnala l'esigenza di maggiore chiarezza, da parte della Commissione europea, sulle modalità concrete di attuazione di questo specifico tipo di interventi.

#### IV.3.2 La programmazione nazionale

La politica regionale nazionale è, come noto, finalizzata al conseguimento dell'obiettivo costituzionale di "promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale" nonché "di rimuovere gli squilibri economici e sociali" (art 119, comma 5 Costituzione).

L'esigenza di poter disporre di uno strumento di governo, in cui far confluire tutte le risorse aggiuntive nazionali per gli interventi nelle aree più deboli e garantire

<sup>66</sup> Il DPS si è fatto promotore, insieme alla Regione Campania, di un Seminario, organizzato dal programma di cooperazione interregionale Interact, specificatamente dedicato al tema, che ha avuto luogo a Napoli il 14 e 15 ottobre 2009.

per questa via il rispetto del principio di addizionalità dei fondi comunitari, ha portato all'istituzione nel 2003 del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS)<sup>67</sup>. Le caratteristiche del Fondo sono state ispirate ai principi già esistenti per la programmazione della politica comunitaria di coesione, tanto da assicurare la sua piena adeguatezza funzionale alla nuova programmazione unitaria 2007-2013<sup>68</sup>.

In particolare, le regole di gestione del FAS sono state basate sulla programmazione unitaria delle risorse, sulla flessibilità e tempestività del loro utilizzo, sulla cooperazione tra diversi livelli di governo nella fase decisionale, sulla competizione per le risorse o premialità, sul monitoraggio finalizzato ad assicurare la verifica dell'efficienza e dell'efficacia della spesa<sup>69</sup>.

Il FAS secondo quanto stabilito dalla legge istitutiva è ripartito, con apposite delibere CIPE, per investimenti pubblici e per incentivi con finalità di riequilibrio economico e sociale, sulla base del criterio generale di destinazione delle risorse (85 per cento al Mezzogiorno e 15 per cento al Centro-Nord). Nel corso del 2008 e 2009 una parte delle risorse disponibili del Fondo è stata indirizzata a fronteggiare gli effetti sociali della crisi e un'altra parte è stata indirizzata al finanziamento di infrastrutture strategiche.

Inoltre sono intervenuti tagli e preallocazioni che hanno dirottato parte delle risorse verso destinazioni diverse rispetto alla sua missione originaria. Questo ha comportato implicazioni rilevanti sulle azioni del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013, indebolendone significativamente la componente nazionale di finanziamento. In questo quadro si inserisce un potenziale ulteriore elemento di indebolimento della programmazione, qualora le Regioni decidessero di utilizzare la possibilità prevista dalla norma in ordine ai piani di rientro a copertura dei debiti sanitari<sup>70</sup>.

**Il nuovo profilo strategico e finanziario**

I numerosi interventi legislativi (legge finanziaria per il 2008, provvedimenti legislativi d'urgenza varati nel corso del 2009), ispirati a principi di concentrazione delle risorse disponibili su taluni obiettivi ritenuti prioritari per il rilancio dell'economia italiana, quali le infrastrutture strategiche (con particolare enfasi alle reti per la mobilità ed al sostegno delle attività produttive) e l'emergenza occupazionale, hanno ridotto di 13.257,61 milioni di euro<sup>71</sup> la dotazione del Fondo esistente al momento dell'avvio della programmazione 2007-2013.

Solo una parte di tali riduzioni, pari a 10.786,20 milioni di euro, sono da riferirsi a carico delle assegnazioni del Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS) per il

<sup>67</sup> Art 61, comma 1, della L. 27 dicembre 2002 n. 289 (finanziaria per il 2003) e successive modificazioni.

<sup>68</sup> L'art. 1, comma 863 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (finanziaria per il 2007) ha introdotto la settennalizzazione delle assegnazioni relative al FAS per favorire la nuova programmazione integrata delle risorse aggiuntive nazionali e delle risorse comunitarie. Cfr. paragrafo IV.3.

<sup>69</sup> Cfr. *Il Fondo per le aree sottoutilizzate – Elementi informativi sull'attuazione 2003 e 2004-2005*, MEF-DPS.

<sup>70</sup> La legge n.191/2009 (all'art. 1, comma 90) prevede che le regioni, d'intesa con il Governo, possano utilizzare nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica, le risorse del FAS relative ai programmi di interesse strategico regionale di cui alla Delibera CIPE n. 1/2009, nel limite individuato nella Delibera di presa d'atto dei singoli piani attuativi regionali da parte del CIPE, per i piani di rientro a copertura dei debiti sanitari.

<sup>71</sup> Cfr. Rapporto Annuale DPS 2008 - Tavola IV.7

periodo 2007-2013, la cui dotazione è passata, quindi, da 63.273 milioni di euro a 52.486 milioni di euro<sup>72</sup>.

Le Delibere CIPE n. 112/2008 e n.1/2009, aggiornando la dotazione del FAS, prevista dalla Delibera CIPE n. 166/2007, hanno così ripartito la dotazione ridotta del FAS 2007-2013, per complessivi 25.459,00 milioni di euro per le amministrazioni nazionali e per 27.027 milioni di euro a favore dei programmi strategici di interesse regionale, dei programmi interregionali e del progetto per il conseguimento dell'iniziativa "Obiettivi di servizio" (cfr. Tavola IV.14).

**Tavola IV.14 – DESTINAZIONI DEL FAS 2007-2013**

Destinazioni	Dotazione
<b>FAS Nazionale</b>	<b>25.459</b>
I. Fondo Infrastrutture Strategiche (CIPE 112/2008)	12.356
II. Fondo Strategico per il Paese a sostegno dell'economia reale, cd. Fondo Presidenza (CIPE 4/2009)	9.053
III. Fondo Sociale Occupazione (CIPE 2/2009) <sup>1</sup>	2.800
Preallocazioni (credito d'imposta occupazione, ordinanze protezione civile, viabilità provinciale Sicilia e Calabria, ecc.)	1.250
<b>FAS Regionale</b>	<b>27.027</b>
Programmi delle Regioni e Province Autonome	22.344
Programmi interregionali (energie rinnovabili ed attrattori culturali)	1.671
Obiettivi di Servizio	3.012
<b>Totale generale</b>	<b>52.486</b>

<sup>1</sup> La Delibera CIPE n. 2/2009 prevede una disponibilità totale di 4 miliardi di euro di cui 2,8 miliardi di euro, a carico del FAS 2007-2013 riducibili a 2,5 miliardi di euro in relazione all'incremento delle risorse a carico dell'art. 6-quater del decreto legge n.112/2008, convertito in legge n.133/2008.  
Fonte:elaborazioni DPS

Allo scopo di quantificare le risorse disponibili sulla precedente programmazione, ai sensi dell'art. 6-quater del decreto legge n.112/08, convertito nella legge n. 133/2009, il Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica ha avviato accertamenti presso ciascuna delle Amministrazioni centrali destinatarie di risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate.

In particolare, si è reso necessario determinare il valore delle risorse riprogrammabili - in quanto non impegnate o non programmate attraverso accordi di programma quadro alla data del 31 maggio 2008. Tale parte di risorse 2000-2006 accompagna, dunque, la nuova fase di programmazione unitaria 2007-2013.

Dagli accertamenti avviati e conclusi, è emersa una disponibilità di risorse pari a 3.724,526 milioni di euro, potenzialmente programmabili. Al netto delle risorse già utilizzate nell'ambito dell'adozione di atti normativi e deliberativi pari a 3.139,056 milioni di euro, le risorse disponibili assommerebbero a 585,470 milioni di euro (cfr. Tavola IV.15).

Nella tavola non sono stati riportati i dati relativi alle Amministrazioni della Ricerca e delle Infrastrutture e Trasporti, in quanto, per il primo, il recupero non

<sup>72</sup> Per il dettaglio delle riduzioni operate sul FAS cfr. Delibere CIPE n. 112/2008 e n. 1/2009. Le riduzioni sul FAS 2007-2013 sono pari a 10.505 milioni di euro, cui si aggiunge la quota per Molise e Puglia pari a 281,20 milioni di euro ex art. 6 commi 4bis e 4 ter decreto legge n.185/08.

opera per legge, mentre per il secondo la quantificazione potrà essere completata solo all'esito di un accertamento volto a verificare in concreto il fabbisogno di quella Amministrazione per le responsabilità istituzionali connesse alla chiusura dell'Intervento straordinario nel Mezzogiorno.

In base alla norma, la destinazione di tali risorse è affidata al CIPE su proposta del Ministro dello Sviluppo Economico, di concerto con i Ministri interessati, sentita la Conferenza Stato – Regioni.

**Tavola IV.15 - RISORSE PER AACC ASSEGNATE, IMPEGNATE E RIVENIENTI EX ART. 6-QUATER DECRETO LEGGE N.112/08 LEGGE N.133/08 (in migliaia di euro)**

Amministrazioni Centrali	Risorse assegnate 2000-2006	Risorse impegnate 2000- 2006	Risorse perenti 2000-2006	Risorse disponibili 2000-2006
MINISTERO DELL'INTERNO	953.360,00	953.361,00		-
MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	385.724,54	382.192,54		3.532
MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	28.000,00	28.000,00		-
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE (*)	1.605.589,73			
MIPAF	381.909,61	304.818,61		77.091
MINISTERO DELLE COMUNICAZIONI	263.026,00	263.026,00		-
MINISTERO DEI BENI E DELLE ATTIVITA' CULTURALI	280.424,05	280.424,05		-
MINISTERO DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA (*)	5.175.826,68			
MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO (incentivi alle imprese) (1)	15.210.666,83	14.351.586,83	463.000,00	396.080
TRASFERIMENTI ALLE REGIONI (L. 64)	1.515.831,00	1.515.831,00		-
SVILUPPO ITALIA	3.463.332,00	3.463.332,00		-
MINISTERO COMMERCIO INTERNAZIONALE	25.822,00	25.822,00		-
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	11.025.229,00	8.326.329,00		2.698.900
MINISTERO DEL LAVORO E DELLE P.S.	1.206.639,81	1.206.639,81		-
PCM-DIP. PARI OPPORTUNITA'	18.000,00	10.479,00		7.521
PCM-Dip. Affari Regionali	7.000,00	7.000,00		-
PCM-Dip. Funzione Pubblica	171.136,00	171.136,00		-
PCM-Dip. PROTEZIONE CIVILE	166.853,00	166.853,00		-
PCM-DIT	919.396,21	824.824,21		94.572
<b>TOTALE</b>	<b>42.803.766,46</b>	<b>32.281.655,05</b>	<b>463.000,00</b>	<b>3.277.696</b>
Atti deliberativi/normativi di utilizzo risorse art. 6 quater				di cui:
Delibera Cipe 18 dicembre 2008 (copertura tagli risorse FAS)				611.484
Delibera Cipe 6 marzo 2009 (copertura oneri ammortizzatori sociali)				1.500.000
Decreto legge n. 5/2009				933.000
L. 69/2009 art. 39, c. 3 (PCM DIT)				94.572
<b>Totale risorse già utilizzate</b>				<b>3.139.056</b>
<b>Risorse disponibili</b>				<b>138.640</b>

(\*) Per le Amministrazioni su sfondo grigio il recupero non opera per legge (Ricerca) o è ancora in corso (MIT).

(1) La quota impegnata è comprensiva di 446,25 milioni di euro per il CdP ST Microelettronics

Fonte: elaborazioni DPS

#### IV.3.2.1 Le assegnazioni FAS alle Amministrazioni centrali

In considerazione della eccezionale crisi economica internazionale e dell'esigenza di riprogrammazione e concentrazione delle risorse nazionali disponibili, destinate allo sviluppo delle aree sottoutilizzate nel periodo 2007-2013, su obiettivi considerati prioritari per il rilancio dell'economia italiana quali le infrastrutture strategiche e l'emergenza occupazionale, la quota delle risorse nazionali del Fondo ha alimentato tre nuovi fondi settoriali: "Fondo infrastrutture"<sup>73</sup>, "Fondo sociale per occupazione e formazione"<sup>74</sup>, "Fondo strategico per il Paese e sostegno dell'economia reale"<sup>75</sup> (cfr. Tavola IV.14).

La finalizzazione strategica di destinazione al Fondo per le aree sottoutilizzate alle Regioni del Mezzogiorno resta ferma con la fissazione del vincolo dell'85 per cento delle risorse a queste Regioni ed alle Regioni del Centro-Nord il restante 15 per cento<sup>76</sup>.

In un'ottica di principi condivisi, sono stati avviati contatti operativi con le diverse Amministrazioni coinvolte, volti a definire un quadro di regole per il monitoraggio e il trasferimento del FAS nazionale gestito attraverso i tre Fondi.

Il Fondo infrastrutture<sup>77</sup> è destinato al finanziamento, in via prioritaria, di interventi finalizzati al potenziamento della rete infrastrutturale di livello nazionale, comprese le reti di telecomunicazione e le reti energetiche, alla messa in sicurezza delle scuole, alla realizzazione di opere di risanamento ambientale, all'edilizia carceraria, alle infrastrutture museali ed archeologiche, all'innovazione tecnologica ed alle infrastrutture strategiche per la mobilità.

In base alla norma istitutiva il Fondo Infrastrutture viene ripartito dal CIPE su proposta del Ministero dello sviluppo economico, d'intesa con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, sentita la Conferenza Unificata. Tuttavia sono state operate per legge numerose assegnazioni a valere sul Fondo (cfr. Tavola IV.16).

**Il Fondo  
Infrastrutture**

<sup>73</sup> Art. 6 quinquies del decreto legge n.112/2008 convertito nella legge n.133/2008 e art. 18, comma 1, lett. b decreto legge n.185/2008 convertito dalla legge n.2/2009.

<sup>74</sup> Art. 18, comma 1, lett.a-b del decreto legge n.185/2008 convertito dalla legge n.2/2009. Le risorse destinate al Fondo sociale per occupazione e formazione devono essere utilizzate per attività di formazione e per accrescere la dote degli ammortizzatori sociali; quelle assegnate al Fondo infrastrutture devono essere impiegate, oltre che per interventi infrastrutturali, anche per la messa in sicurezza delle scuole, per le opere di risanamento ambientale, per l'edilizia carceraria, per le infrastrutture museali ed archeologiche, per l'innovazione tecnologica e le infrastrutture strategiche.

<sup>75</sup> Art. 18, comma 1, lettera b-bis, del decreto legge n.185/2008 convertito dalla legge n.2/2009, come successivamente sostituito dall'art. 7- quinquies, comma 10 decreto legge n.5/2009, convertito con modificazioni dalla legge n.33/2009.

<sup>76</sup> Art. 18 comma 3 del decreto legge n.185/2008.

<sup>77</sup> Il Fondo infrastrutture istituito ai sensi del decreto legge n.112/2008, convertito nella legge n.133/2008, è iscritto nello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico.

Tavola IV.16 - FONDO INFRASTRUTTURE

Descrizione	Destinazioni (milioni di euro)
<b>Fondo Infrastrutture Strategiche</b>	<b>12.356,00</b>
<i>destinazioni:</i>	
Adeguamento prezzi DL 162/2008 art.1 comma 11 (*)	900,00
Società Tirrenia di Navigazione S.p.A. D.L. n.185/2008 art. 26	390,00
Fondo per gli investimenti del gruppo Ferrovie dello Stato SpA D.L. n.185/2008 art. 25	960,00
Trenitalia SpA D.L. n.185/2008 art. 25	1.440,00
Mobilità Fiere D.L. n.185/2008 art. 18, comma 4 ter	15,00
Per la messa in sicurezza delle scuole (CIPE 3/2009 e 26 giugno 2009 - per Abruzzo 226,7)	1.000,00
Per interventi di edilizia carceraria (CIPE 3/2009 e 31 luglio 2009)(*)	200,00
Per investimenti nel settore del trasporto ferroviario di media-lunga percorrenza (CIPE 8 maggio 2009 e 31 luglio 2009)	330,00
Piano delle Opere prioritarie 2009 (CIPE n. 51 del 26 giugno 2009 e n. 52 del 15 luglio 2009) (1) di cui:	7.121,00
Interventi di edilizia carceraria (L. n.191/2009 art. 2, comma 219 - legge finanziaria 2010, D.L. n.195/2009 conv. in L. n.26/2010, art. 17-ter)(1)	500,00
Interventi di risanamento ambientale (CIPE 6 novembre 2009)	900,00
Programmi per il settore agricolo (L. n.191/2009 art. 2, comma 55- legge finanziaria 2010)(*)	100,00
Valore residuo del Piano delle opere prioritarie 2009 (CIPE 26 giugno 2009)	5.621,00
<b>Totale programmato</b>	<b>12.356,00</b>

(1) L'importo è programmato in deroga alla chiave di riparto 85-15.  
Fonte: elaborazioni DPS

### Il Fondo Strategico per il paese a sostegno dell'economia reale

Il Fondo è stato istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri con una riserva di programmazione pari a 9.053 milioni di euro<sup>78</sup>. Per quanto concerne le finalità e le modalità di utilizzo, la norma istitutiva non prevede una specifica disciplina. Tuttavia la citata delibera CIPE precisa che tale assegnazione è disposta per le finalità di programmazione strategica per il sostegno dell'economia reale e delle imprese.

In ordine alle modalità di utilizzo, la delibera medesima prevede che l'assegnazione delle risorse da parte del CIPE sia deliberata previo parere della Conferenza Stato-Regioni, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentito il Ministro dell'Economia e delle Finanze, tenuto conto delle istanze presentate dalle Amministrazioni centrali competenti alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica. Con successive leggi e delibere del CIPE sono state effettuate assegnazioni del Fondo fra l'altro per l'emergenza del terremoto in Abruzzo, per aumentare il fondo di garanzia delle PMI, per la crisi di settori industriali, per l'emergenza dei rifiuti in Campania (cfr. Tavola IV.17 e per maggiori dettagli Tavola aIII.1.f in Appendice).

<sup>78</sup> Delibera CIPE n. 4/2009.

Tavola IV.17 - FONDO STRATEGICO PER IL PAESE A SOSTEGNO DELL'ECONOMIA REALE\*

Fondo Strategico per il Paese a sostegno dell'economia reale	Totale (milioni di euro)
<b>A. Dotazione</b>	<b>9.053</b>
<i>Destinazioni</i>	
D.L. n. 5/2009, art. 7- <i>quinquies</i> , co. 4 – Incremento Fondo conti "dormienti"	400
D.L. n. 5/2009, art. 8- <i>octies</i> , c. 3 - Reintegro fondo frodi finanziarie	103
D.L. n. 5/2009, art. 7- <i>quinquies</i> , co. 8 – incremento Fondo di garanzia PMI	1.000
D.L. n.90/2008 art. 11- smaltimento rifiuti Campania	141
D.L. n.162/2008 art. 3 c.2 e 2-bis Agevolazioni tributarie marche ed Umbria	22
D.L. n.180//2008 art. 4- Taglio lineare a copertura del provvedimento	155
CIPE 6 marzo 2009, n. 4 + CIPE n. 86/2009 – Emergenza rifiuti regione Campania (termovalorizzatore di Acerra) e vertice G8 a La Maddalena	320
D.L. n.39/2009, art. 14, co. 1 – Terremoto Abruzzo CIPE 26 giugno 2009, n. 35	3.955
D.L. n. 28/04/2009 n.39 conv in L. n. 77/2009 Zone franche urbane Abruzzo	45
D.L. n. 78/2009, art. 4, co. 4- <i>quater</i> - Contributo all'Istituto Sviluppo Agroalimentare Spa (ISA)	150
CIPE 31 luglio 2009, n. 69 – Igiene ambientale a Palermo	150
CIPE 26 giugno 2009 – Situazioni di crisi stabilimenti FIAT di Somigliano d'Arco e Termini Imerese (CIPE n. 36/2009)	300
CIPE 31 luglio 2009 – Contributo Fondazione RI.MED per ricerca biotecnologica e biomedica (CIPE n. 67/2009)	220
CIPE 31 luglio 2009 – Ricostruzione zone terremotate del Molise e Foggia (CIPE n. 68/2009)	60
Diritto allo studio universitario dei capaci e dei meritevoli (art. 3 D.L. n.180/2008 conv. in L. n.1/2009)	470
Interventi di risanamento ambientale (CIPE 6 novembre 2009)	100
Min. Interno - TETRA (CIPE n.86/2009)	150
Strada Statale Olbia-Sassari (CIPE n. 120/2009)	162
Art. 18 D.L. n.195/2009 convertito in L. n.26/2010- termovalorizzatore di Acerra, emergenza rifiuti in Campania	90
<b>In attesa di formalizzazione da parte del CIPE</b>	
L. n. 99/2009, art. 3, co. 5 – Zone franche urbane	150
Progetto Banda Larga (art. 1 L. 18 giugno 2009 n. 69)	800
Cofinanziamento "pro-quota" PON Governance e AT FESR 2007-2013	23

\* Dati operativi non ufficiali – tabella provvisoria  
Fonte: elaborazioni DPS

Il Fondo sociale per l'occupazione e per la formazione<sup>79</sup> è stato istituito nello stato di previsione del Ministero del lavoro. In base all'Accordo Governo-Regioni del 12 febbraio 2009, relativo agli interventi e alle misure anticrisi di sostegno del reddito, le risorse destinate agli ammortizzatori sociali sono state stabilite in complessivi 5.353 milioni di euro di cui 4.000 provenienti dal FAS<sup>80</sup> e la restante quota pari a 1.353 milioni di euro autorizzati dalla Legge Finanziaria per il 2009 (cfr. art. 2, comma 35 della legge n.203/2008 e art. 19 del decreto legge n.185/2008, convertito nella legge n.2/2009). Le risorse FAS assegnate al Fondo sociale per occupazione e formazione sono destinate alle attività di apprendimento prioritariamente svolte in base a libere convenzioni volontariamente sottoscritte anche con università e scuole pubbliche, nonché di sostegno al reddito.

**Il Fondo sociale per l'occupazione e per la formazione**

<sup>79</sup> In tale Fondo confluiscono anche le risorse del Fondo per l'occupazione nonché le risorse comunque destinate al finanziamento degli ammortizzatori sociali concessi in deroga alla normativa vigente e quelle destinate in via ordinaria dal CIPE alla formazione.

<sup>80</sup> In base all'Accordo Governo-Regioni del 12 febbraio 2009, la delibera CIPE n. 2 del 6 marzo 2009 ha assegnato al Fondo sociale per l'occupazione e la formazione 4 miliardi di euro. La delibera CIPE n.70/2009 del 31 luglio 2009 ha disposto l'anticipazione al 2009 di 500 milioni di euro dell'annualità 2010, al fine di fronteggiare il forte ricorso agli ammortizzatori sociali in deroga. L'importo di 4 miliardi proviene, per 1,5 miliardi dalle risorse recuperate ai sensi dell'articolo 6- quater del decreto legge n.112/2008 (cfr. Tavola IV.8) mentre i restanti 2,5 miliardi sono recuperati a valere su risorse relative alla programmazione 2007-2013.

#### IV.3.2.2 La programmazione attuativa delle Regioni

La programmazione 2007/2013 delle risorse del Fondo per le Aree Sottoutilizzate ha destinato un volume di risorse pari a 27.027 milioni di Euro, a favore dei programmi strategici di interesse regionale, dei programmi interregionali e del progetto per il conseguimento degli “Obiettivi di servizio” nel Mezzogiorno (cfr. Tavola IV.7).

Ogni Programma Attuativo Regionale FAS (PAR) fa riferimento alla dotazione finanziaria inizialmente assegnata dalla delibera CIPE n. 166/2007, dotazione che è stata lievemente ridotta nel marzo 2009<sup>81</sup>, di un ammontare di risorse pari, in media, a poco meno del 6 per cento (cfr. Tavole IV.18 e IV.19).

Al fine di favorire la concentrazione delle risorse, inoltre, è disposto che il 60 per cento del valore FAS dei singoli Programmi sia destinato ad azioni-cardine, ossia “progetti specificatamente definiti e localizzati, ovvero interventi complessi dalla cui realizzazione dipende il raggiungimento di obiettivi specifici dei programmi”, aventi un costo, di norma, superiore a 25 milioni di Euro, a meno di dimostrare, comunque, la portata strategica dell’intervento proposto.

La congiuntura economica internazionale di segno negativo, la connessa necessità di una strategia anticiclica dei governi territoriali, i provvedimenti di legge e amministrativi, che hanno ridisegnato il valore delle risorse disponibili ai fini FAS - così come anche il terremoto nella regione Abruzzo, che ha richiesto la movimentazione di notevoli risorse pubbliche - hanno certamente rallentato le procedure di attivazione dei Programmi FAS, nelle more delle decisioni definitive delle Amministrazioni titolari sulla finalizzazione delle risorse medesime e della definizione del quadro normativo di riferimento.

A ciò si aggiunga la citata nuova opportunità per le Regioni e le Province Autonome<sup>82</sup> di utilizzare eventualmente le risorse del Fondo Aree Sottoutilizzate 2007/2013 per la copertura parziale del rispettivo piano di rientro del debito sanitario (cfr. paragrafo IV.1).

**La  
programmazione  
attuativa regionale  
nel Mezzogiorno**

Nel corso dell’anno 2009, è stata conclusa l’istruttoria di pressoché tutti (fatta eccezione per la Regione Abruzzo) i Programmi Attuativi FAS 2007/2013 delle Regioni del Mezzogiorno, a cominciare dalla Regione Siciliana; soltanto per quest’ultima, è intervenuta anche la presa d’atto del CIPE<sup>83</sup> (cfr. Tavola IV.18).

La mole di risorse FAS destinate alla macro-area del Mezzogiorno (secondo il tradizionale criterio di riparto dell’85 per cento al Sud e del 15 per cento al Centro-Nord) e i mutamenti intervenuti *medio tempore* nel contesto normativo hanno, d’altro canto, reso più elaborata la definitiva attivazione di tali Programmi.

<sup>81</sup> Cfr. la delibera CIPE n. 1 del 6 marzo 2009, che, in merito, dispone che le risorse eccedenti la previsione della precedente delibera n. 166/2007 potranno essere impegnate, in conformità “*alla sussistenza di maggiori risorse destinate al FAS, a partire dal 2011, ovvero anticipatamente in un quadro di finanza pubblica più favorevole, ovvero alla disponibilità di risorse già programmate e non utilizzate*”.

<sup>82</sup> Cfr. l’art. 2 comma 90 della legge 23 dicembre 2009 n. 191 (legge finanziaria 2010).

<sup>83</sup> Cfr. la delibera CIPE n. 66 del 31 luglio 2009.

**Tavola IV.18 - VALORE E PRESA D'ATTO DEL CIPE DEI PROGRAMMI ATTUATIVI FAS DELLE REGIONI DEL MEZZOGIORNO** (valori in milioni di euro)

Regione	Risorse FAS assegnate con la delibera CIPE n.166 del 21/12/07	Risorse FAS assegnate con la delibera CIPE n.1 del 06/03/09	Presenza d'atto CIPE
Abruzzo	854,60	811,10	
Molise	476,60	452,30	
Campania	4.105,50	3.896,40	
Puglia	3.271,70	3.105,10	
Basilicata	900,20	854,40	
Calabria	1.868,40	1.773,30	
Sicilia	4.313,50	4.093,80	•
Sardegna	2.278,60	2.162,50	
	<b>18.069,10</b>	<b>17.148,90</b>	

Fonte: elaborazioni DPS

Nella Tavola che segue, con riferimento ai P.A.R. con istruttoria conclusa, sono messi in evidenza gli obiettivi comuni su cui convergono le varie strategie territoriali, sia pure differenziate in relazione alle peculiarità delle realtà locali.

Nelle infrastrutture di trasporto, sia di livello urbano che regionale, si riscontra una maggiore concentrazione di risorse, in coerenza con la previsione normativa<sup>84</sup>, che impegna le Amministrazioni a destinare non meno del 30 per cento delle risorse complessive attribuite per interventi nel Mezzogiorno al finanziamento di infrastrutture e servizi di trasporto di rilievo strategico nelle regioni meridionali.

**Tavola IV.19 - RIPARTIZIONE PER AMBITO DI INTERVENTO DELLE RISORSE FAS 2007-2013 PROGRAMMI DI INTERESSE STRATEGICO REGIONALE DELLE REGIONI DEL MEZZOGIORNO** (valori in milioni di euro)

Settori strategici	Valore	% su tot	di cui	Valore	% su tot
Infrastrutture	14.490,30	84,20	Reti e mobilità	4.740,60	27,50
			Energia	232,4	1,30
			Reti digitali	278,4	1,60
			Reti idriche e fognarie	1.434,80	8,30
			Valorizzazione risorse naturali e culturali	1.632,50	9,50
			Riqualificazione urbana	2.436,50	14,20
			Ambiente e difesa del suolo	1.736,90	10,10
			Sanitarie e sociali	1.124,20	6,50
			Scolastiche	873,9	5,10
Sostegno alle attività produttive ed alle imprese	2.106,80	12,20	Ricerca	449,2	2,60
			Aiuti al sistema delle imprese	1.580,60	9,20
			Rafforzamento del credito	77	0,40
Sostegno all'occupazione ed alla qualificazione del capitale umano	294,8	1,70	Formazione	294,8	1,70
			Lavoro	-	-
Altro	322,7	1,90	Governance e CPT	173,6	1,00
			Altro	149,1	0,90
<b>Totale</b>	<b>17.214,50</b>	<b>100</b>		<b>17.214,50</b>	<b>100</b>

Fonte: elaborazioni DPS

<sup>84</sup> Cfr. art. 1, comma 863, della legge n. 296/2006.

Tra le **azioni-cardine** presenti nei Programmi del Mezzogiorno e riconducibili al settore “*reti e mobilità*”, si menzionano:

- l’Autostrada Siracusa - Gela dal lotto 6 al n. 8 Scicli, in Sicilia;
- il potenziamento delle trasversali stradali e ferroviarie per l’interconnessione e l’interoperabilità tra Corridoio Tirrenico e Jonico e lo sviluppo del corridoio integrato Jonico, in Calabria;
- il consolidamento e il rafforzamento dei nodi portuali di Bari, Brindisi, Taranto e Manfredonia e l’adeguamento e il potenziamento del sistema ferroviario, in Puglia;
- il potenziamento e la velocizzazione della linea ferroviaria Venafro-Campobasso, in Molise;
- l’ammodernamento della linea ferroviaria Potenza-Foggia e il collegamento della città di Matera con il nodo ferroviario di Altamura, in Basilicata;
- gli interventi sulla strada statale Sassari – Olbia, in Sardegna;
- il collegamento stradale Contursi-Lioni-Grottaminarda, gli interventi sul Sistema metropolitano Regionale e di accessibilità al sistema Aeroportuale di Capodichino, Grazzanise e Pontecagnano, in Campania.

Sono previsti, inoltre, in un quadro integrato con la programmazione comunitaria, investimenti significativi per azioni di consolidamento e messa in sicurezza del territorio e per le bonifiche dei siti inquinati, anche di interesse nazionale (ad es., i siti di Taranto e Brindisi, Bagnoli Coroglio e Napoli Orientale). In particolare, in Campania, con apposite Ordinanze di Protezione Civile, sono state preallocate risorse FAS 2007/2013 per circa 100 milioni di euro per interventi di recupero ambientale e di difesa suolo.

Per quanto riguarda gli interventi di riqualificazione urbana, costituiscono, tra le altre, **azioni-cardine**:

- la riqualificazione del quartiere Tamburi a Taranto (Puglia),
- la valorizzazione del centro storico di Napoli (Patrimonio Unesco) (Campania),
- la riqualificazione dei quartieri degradati nelle aree urbane di Cagliari, Sassari, Nuoro, Olbia e Oristano (Sardegna) e delle aree urbane di Cosenza-Rende e Corigliano-Rossano (Calabria).

Per quanto concerne gli aiuti al sistema produttivo, tutte le Regioni del Mezzogiorno hanno previsto di destinare all’uopo notevoli risorse, seppure scegliendo di operare con strumenti differenti, quali: i contratti di sviluppo e di programma regionali, gli aiuti alla ricerca, l’adozione di strumenti finanziari per la capitalizzazione delle imprese e per il sostegno al credito delle stesse.

In ogni caso, allo stato, non sono state ancora attivate le risorse FAS correlate a detti Programmi, in quanto è necessario attendere il compimento delle relative procedure di approvazione, tenendo in debito conto i più recenti indirizzi normativi e governativi.

La politica regionale unitaria si attua, per alcune Priorità del QSN, attraverso 2 Programmi Interregionali per il Mezzogiorno, in materia di: “energie rinnovabili e

del risparmio energetico” (Regione-capofila: la Puglia); e “attrattori culturali, naturali e turismo” (Regione-capofila: la Campania).

Tali Programmi sono sottoposti alla approvazione del CIPE, previa istruttoria a cura del Ministero dello Sviluppo Economico.

Per quanto riguarda il PAIN “Energie rinnovabili e risparmio energetico” (valore ex delibera CIPE n.1/2009: 772,5 milioni di Euro), esso è stato approvato (con prescrizioni) dal CIPE nel corso del 2008<sup>85</sup>. L’obiettivo prioritario consiste nella promozione dello sviluppo locale attraverso la creazione di filiere produttive finalizzate all’aumento della quota di energia prodotta da fonti rinnovabili e all’incremento delle pratiche di risparmio energetico, così da integrarsi pienamente con gli obiettivi già posti dal Protocollo di Kyoto.

In merito al PAIN “Attrattori culturali, naturali e turismo” (valore ex delibera CIPE n.1/2009: 898,1 milioni di euro), la relativa istruttoria è in corso.

Il CIPE - conclusa l’istruttoria del Dipartimento - ha preso atto di 9 Programmi Attuativi FAS 2007/2013 delle Regioni e Province Autonome del Centro-Nord, su un totale di 13 Amministrazioni<sup>86</sup>(cfr. Tavola IV.20).

Successivamente, sono state completate le istruttorie relative ai PAR delle Regioni Lazio, Veneto e Provincia Autonoma di Trento. Il Programma della Regione Friuli Venezia Giulia, adottato dalla Giunta Regionale agli inizi del mese di marzo 2010, è ancora in istruttoria.

La  
programmazione  
attuativa  
regionale nel  
Centro-Nord

**Tavola IV.20 - VALORE E PRESA D'ATTO DEL CIPE DEI PROGRAMMI ATTUATIVI FAS DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME DEL CENTRO-NORD** (valori in milioni di euro)

Regione	Risorse FAS assegnate dal CIPE con la delibera n.166 del 2/1/2007	Risorse FAS assegnate dal CIPE con la delibera n.1 del 6/03/09	Presenza d'atto CIPE
Piemonte	889,3	833,4	•
Valle d'Aosta	41,6	39	•
Lombardia	846,6	793,4	•
P.A. Bolzano	85,9	80,5	•
P.A. Trento	57,6	54	
Veneto	608,7	570,5	
Friuli Venezia Giulia	190,2	178,2	
Liguria	342,1	320,6	•
Emilia Romagna	286,1	268,1	•
Toscana	757,3	709,7	•
Umbria	253,3	237,4	•
Marche	240,6	225,5	•
Lazio	944,7	885,3	
	<b>5.544,0</b>	<b>5195,6</b>	

Fonte: DPS

Nella Tavola che segue sono rappresentate, a livello aggregato, le scelte strategiche operate all’interno della macro-area del Centro-Nord, quali risultano dalla ripartizione delle risorse FAS finalizzate all’interno dei Programmi con istruttoria conclusa (cfr. Tavola IV.21)

<sup>85</sup> Cfr. delibera CIPE n. 66 del 2 aprile 2008

<sup>86</sup> Cfr. delibera CIPE n. 11 del 6 marzo 2009

**Tavola IV.21 - RIPARTIZIONE PER AMBITO DI INTERVENTO DELLE RISORSE FAS 2007-2013  
NEI PROGRAMMI DI INTERESSE STRATEGICO DELLE REGIONI E DELLE  
PROVINCE AUTONOME DEL CENTRO-NORD (valori in milioni di euro)**

Settori strategici	Valore	% su tot	di cui	Valore	% su tot
Infrastrutture	4.392,74	82%	reti e mobilità	1.980,35	37%
			energia	184,79	3%
			reti digitali	172,21	3%
			reti idriche e fognarie	276,80	5%
			valorizzazione risorse naturali e culturali	806,30	15%
			riqualificazione urbana	134,52	3%
			ambiente e difesa del suolo	484,57	9%
			sanitarie e sociali	190,79	4%
Sostegno alle attività produttive ed alle imprese	668,97	12%	scolastiche	162,42	3%
			ricerca	187,10	3%
			aiuti al sistema delle imprese	468,18	9%
Sostegno all'occupazione ed alla qualificazione del	155,42	3%	rafforzamento del credito	13,69	0%
			formazione	115,42	2%
Altro	136,66	3%	lavoro	40,00	1%
			governance e CPT	136,66	3%
			altro	0,00	0%
<b>Totale</b>	<b>5.353,79</b>	<b>100%</b>		<b>5.353,79</b>	<b>100%</b>

Fonte: DPS

Anche in tal caso, la maggiore concentrazione di risorse si riscontra nelle infrastrutture di trasporto (*reti e mobilità*).

Tra le **azioni-cardine** presenti nei Programmi e riconducibili a tale settore di intervento si menzionano, a titolo esemplificativo:

- il potenziamento del trasporto pubblico locale (acquisto di nuovi treni per l'area metropolitana e completamento della linea Milano-Molterno-Lecco), in Lombardia;
- interventi sulla Pedemontana Piemontese, il completamento della linea metropolitana di Torino e il collegamento ferroviario della linea Torino-Ceres con il nodo di Torino, in Piemonte;
- l'Aurelia bis di La Spezia, il tunnel stradale di Fontanabuona e la Metropolitana di Genova (Completamento De Ferrari-Brignole), in Liguria;
- interventi sul Sistema ferroviario metropolitano regionale, in Veneto;
- la realizzazione dell'Aeroporto Regionale, in Umbria;
- lo sviluppo dell'Aeroporto di Ancona - Falconara, nelle Marche;
- interventi sulla linea ferroviaria Aosta/Chivasso, in Valle d'Aosta;
- interventi di implementazione della rete ferroviaria locale, in Emilia Romagna;
- ferrovia Roma - Civitacastellana - Viterbo (raddoppio tratta Riano - S.Oreste - Pian Paradiso), nel Lazio.

Parimenti, una quota consistente di risorse risulta destinata alla diffusione della banda larga, nonché alla realizzazione di opere afferenti alla valorizzazione delle risorse naturali e culturali. A tale riguardo, le Regioni Toscana, Veneto, Umbria, Piemonte e la Provincia Autonoma di Trento, pur insistendo su ambiti di intervento diversi, nelle loro programmazioni hanno prestato particolare attenzione alla tutela, valorizzazione e promozione dei beni culturali regionali; allo sviluppo e promozione dell'offerta turistica e commerciale regionale; alla qualificazione delle

strutture ricettive e alla fruibilità degli attrattori culturali; alla valorizzazione delle risorse paesaggistiche, insieme con la tutela e la valorizzazione delle biodiversità.

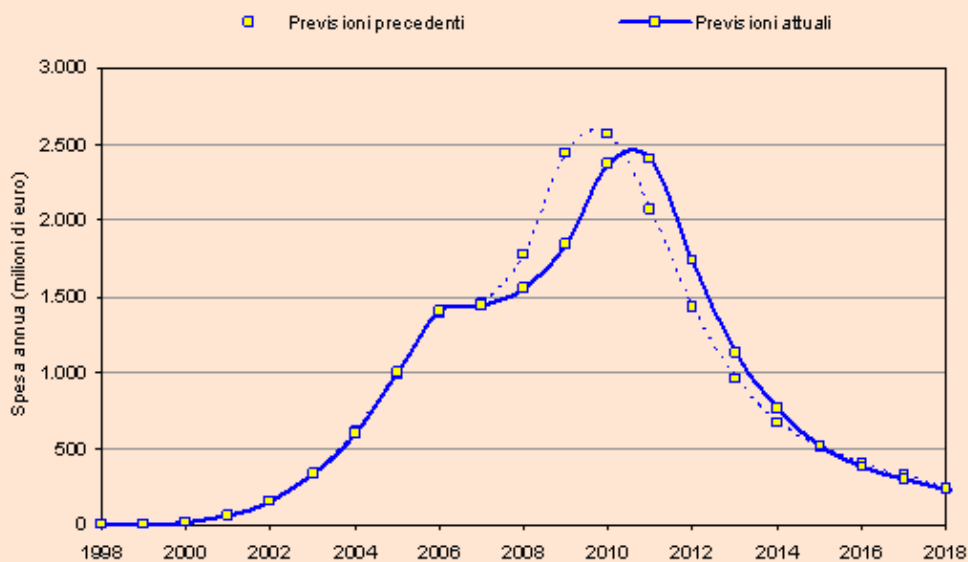
Resta fermo che, anche per il Centro-Nord, l'attuazione dei Programmi non si è potuta dispiegare, in attesa di puntuali indicazioni del legislatore.

### **RIQUADRO M – LE PREVISIONI PER LA SPESA FAS DEI PROGRAMMI REGIONALI**

*Le risorse FAS corrispondenti alle quote ordinarie per i programmi regionali assegnate con le delibere CIPE dalla 142/99 alla 3/06 e programmate nell'ambito delle Intese Istituzionali di Programma ammontano, secondo i dati di monitoraggio dell'Applicativo Intese al 31 dicembre 2008, a 16.144 milioni di euro, a fronte di un totale di risorse assegnate pari a 18.855 milioni di euro.*

*Il sistema di previsione della spesa sviluppato dall'UVER, che fornisce risultati a livello di singolo intervento, può essere esteso sotto determinate ipotesi ad una stima sui 2.711 milioni di euro non coperti dai dati di monitoraggio al fine di ottenere una previsione di spesa non solo sulle risorse FAS programmate e monitorate, ma anche sul totale delle risorse FAS assegnate (18.855 milioni di euro). Il risultato della previsione complessiva è riportato nella Figura M.1, dove viene confrontato con le previsioni analoghe precedentemente effettuate, sui 18.855 milioni di euro di risorse FAS assegnate.*

**Figura M.1 – PREVISIONI DI SPESA FAS – CONFRONTO FRA PREVISIONI ATTUALI E PRECEDENTI PER TUTTE LE RISORSE FAS ASSEGNATE**



Fonte: DPS - UVER

*Dopo la crescita incrementale registrata fino al 2006, si è verificato un assestamento su valori di spesa pressoché costanti per il triennio 2006-2008: la previsione attuale mostra che la ripresa dovrebbe iniziare nel 2009, quando si prevede che il valore annuale aumenti del 18 per cento per proseguire nel 2010 con un ulteriore aumento del 28 per cento.*

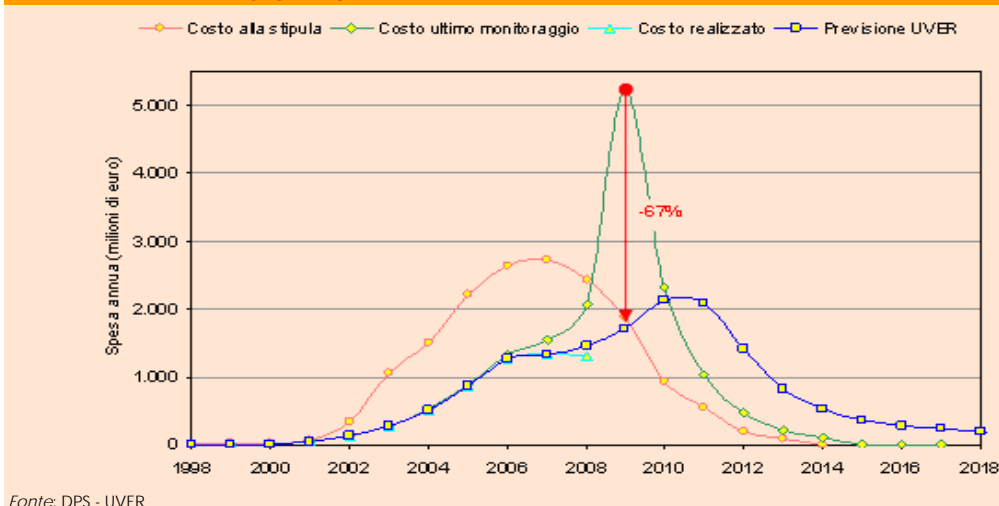
*Confrontando le previsioni attuali con le precedenti, si osserva che il picco inizialmente previsto per il biennio 2009-2010 viene, quindi, spostato avanti di un anno, subendo contemporaneamente una riduzione di importo inferiore al 5 per cento. Più in generale, tutta la previsione attuale è spostata in avanti rispetto alla*

precedente, con uno scostamento medio complessivo della spesa residua di circa quattro mesi.

La previsione complessiva, limitatamente alla quota parte relativa a interventi inseriti negli Accordi di Programma Quadro (16.144 milioni di euro, pari ad oltre l'85 per cento delle risorse assegnate) può essere confrontata con le stime effettuate dalle Amministrazioni al momento della stipula degli Accordi e via via aggiornate nei successivi monitoraggi.

L'aspetto più evidente che emerge dal confronto dei profili riportati nella Figura M.2 è costituito dalla differenza fra il picco della curva di spesa prevista dalle Amministrazioni, che ha un valore massimo nel 2009, l'anno immediatamente successivo al monitoraggio di riferimento, e il profilo di spesa fornito dal sistema di previsione UVER, molto meno concentrato e più simile nella forma alle stime effettuate alla stipula, anche se molto più spostato in avanti. La differenza tra le stime del monitoraggio e le previsioni UVER è sintomatica di un eccessivo ottimismo nelle capacità di recupero di una spesa che, nella realtà dei fatti, viene realizzata in modo più graduale rispetto alle aspettative: considerando il profilo di distribuzione della spesa da realizzare, il sistema di previsione indica un ritardo medio di poco superiore ai 2 anni rispetto alle indicazioni del monitoraggio.

**Figura M.2 – PROFILI DI SPESA FAS – CONFRONTO FRA DATI DI MONITORAGGIO E PREVISIONE UVER**



Fonte: DPS - UVER

L'abbattimento della spesa indicata dalle Amministrazioni per il 2009, così come risulta dal sistema di previsione, ammonta al 67 per cento del valore inizialmente previsto, una riduzione analoga a quanto rilevato in passato, il che evidenzia che non si registrano miglioramenti significativi della capacità previsiva delle Amministrazioni.

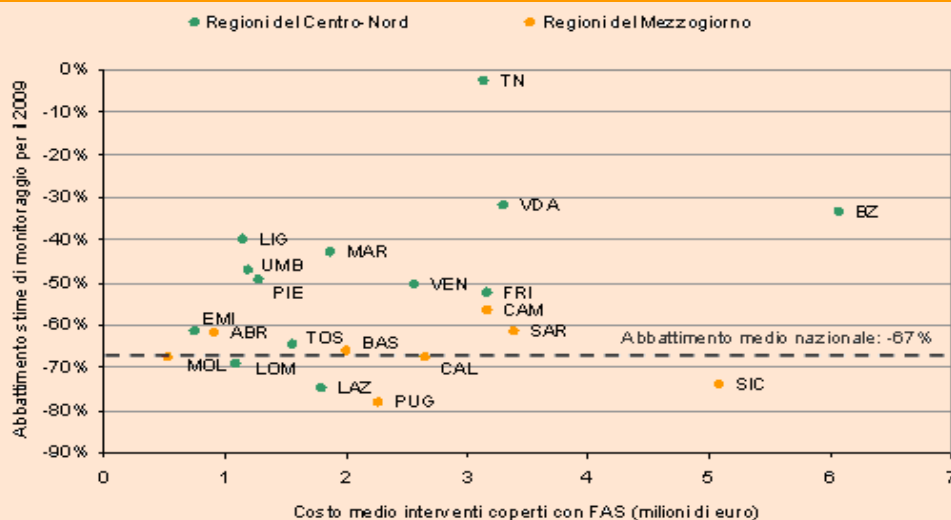
Tuttavia, tale fenomeno di abbattimento, pur verificandosi sistematicamente in tutte le regioni, assume dimensioni molto eterogenee tra di esse: il caso più "virtuoso" è quello della Provincia Autonoma di Trento, dove l'abbattimento è inferiore al 5 per cento, mentre Puglia, Lazio e Sicilia, dove l'affidabilità delle stime è più scarsa, fanno registrare percentuali di abbattimento superiori al 70 per cento.

Nella Figura M.3 le percentuali regionali di abbattimento della spesa FAS previste per il 2009 vengono messe in relazione con il costo medio degli interventi in ciascuna regione, al fine di investigare una possibile correlazione tra la capacità previsiva delle Amministrazioni e la dimensione media degli interventi.

La diversa colorazione delle regioni delle due macro-aree consente subito di evidenziare che, malgrado tutte le regioni del Mezzogiorno subiscano un

abbattimento superiore al 50 per cento, dimensioni analoghe del fenomeno si riscontrano anche in diverse regioni del Centro-Nord.

**Figura M.3 – ABBATTIMENTO DELLE STIME DI MONITORAGGIO PER IL 2009 IN FUNZIONE DEL COSTO MEDIO REGIONALE DEGLI INTERVENTI COPERTI CON RISORSE DEL FAS**



Fonte: DPS - UVER

Inoltre, non sembra emergere un legame diretto tra la percentuale di abbattimento e la dimensione media degli interventi: a parità di costo medio, infatti, regioni diverse hanno percentuali di abbattimento molto differenti le une dalle altre; ad esempio, le regioni con i costi medi più alti, Provincia Autonoma di Bolzano e Sicilia, si collocano a estremi opposti della graduatoria delle percentuali di abbattimento.

Questo significa che, oltre al costo dell'intervento, ci sono sicuramente altri fattori che spiegano le differenze tra le regioni in termini di capacità di indicare la spesa che verrà realizzata l'anno successivo. In tale quadro, quindi, la componente di efficienza intrinseca delle Amministrazioni lascia aperta la strada ad azioni finalizzate al miglioramento delle capacità previsive delle Amministrazioni stesse.

## **RIQUADRO N - IL NUOVO MONITORAGGIO UNITARIO 2007-2013**

Il ciclo di programmazione precedente a quello attuale è stato sorvegliato tramite due distinti sistemi di monitoraggio, MONITWEB dedicato alla politica regionale cofinanziata dall'Unione Europea, Applicativo Intese (AI) riservato agli investimenti finanziati dal FAS. Nati in ambiti amministrativi e con finalità differenti, i due sistemi sono stati pianificati e sviluppati seguendo logiche informative divergenti che non hanno consentito una visione unitaria della politica regionale, se non con ricostruzioni ex-post a livello macro.

Il sistema MONITWEB ha rappresentato l'evoluzione a cui si è giunti con il patrimonio di conoscenze acquisite nel corso della Programmazione 1994-1999, con la nuova normativa comunitaria sui Fondi Strutturali 2000-2006, con i mutamenti tecnologici in campo informatico ed in particolare i nuovi sistemi di comunicazione telematica.

Il sistema informativo AI è nato per raccogliere a livello centrale i dati dei progetti finanziati con le risorse FAS, inviati da Regioni e Province Autonome. In

questo ambito si è inserito il "Progetto Monitoraggio", un'iniziativa avviata dal CIPE, sentita la Conferenza Stato Regioni, con la delibera n. 17 del 9 Maggio 2003<sup>1</sup>. Il Progetto nasceva con il duplice obiettivo: di fornire, a tutte le Amministrazioni coinvolte nell'attuazione delle Intese Istituzionali di Programma e degli Accordi di Programma Quadro, una cornice di riferimento comune sull'attività di monitoraggio, nonché rafforzarne il sistema informatico, per renderlo più efficace.

Il Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 ha, nel frattempo, significativamente modificato il contesto di riferimento della programmazione e dell'attuazione della Politica Regionale, innovando profondamente anche gli aspetti-chiave dell'attività di monitoraggio (cfr. paragrafo VI.2.4 del QSN, Sezione "Monitoraggio"), come sintetizzato nella seguente figura:

**Figura N.1 – LE INNOVAZIONI INTRODOTTE DAL QSN IN TEMA DI MONITORAGGIO**



Nel nuovo orizzonte di riferimento delineato dalla programmazione unitaria l'attività di monitoraggio ha assunto una rilevanza cruciale in quanto rappresenta lo strumento principale che consente una visione integrata dell'attuazione durante l'intero ciclo di vita della programmazione. A fronte di tale rilevanza, il DPS quale Amministrazione responsabile della programmazione unitaria, unitamente al MEF – DRGS - IGRUE, ed assieme alle Regioni e Province Autonome nonché alle Amministrazioni Centrali titolari di Programmi settoriali, ha concepito uno strumento informativo in cui il progetto assume un ruolo centrale ed è svincolato dal contesto programmatico di riferimento, al quale viene associato soltanto successivamente al censimento dei dati identificativi generali.

Il nuovo strumento informativo ha assunto la denominazione di Banca Dati Unica (BDU) del monitoraggio della programmazione unitaria dove ogni Regione, Provincia Autonoma e Amministrazione Centrale riversa con frequenza bimestrale i dati anagrafici, finanziari, fisici e procedurali dei progetti finanziati con le risorse di competenza del Quadro Strategico Nazionale 2007/2013. La BDU è quindi il contenitore dove è possibile reperire momento per momento tutte le informazioni sullo stato di attuazione della filiera che va progetto al QSN.

Sulla scorta dell'esperienza accumulata negli anni precedenti le Amministrazioni, nel loro doppio ruolo di alimentatrici e utilizzatrici della BDU,

<sup>1</sup> La governance del progetto è stata successivamente disciplinata da un protocollo approvato dalla Conferenza Stato-Regioni (Seduta del 24 luglio 2003) che ha, fra l'altro, istituito e disciplinato il Comitato di Gestione "Monitoraggio APQ" (CGM) organismo partenariale destinato ad accompagnare l'attuazione del Progetto.

*hanno optato per una architettura informatica che minimizza l'impatto sulla molteplicità dei sistemi informativi locali, in particolare a livello regionale, tramite la definizione di un "protocollo unico di colloquio" da utilizzare per far confluire nella BDU i dati di competenza delle stesse Amministrazioni. La soluzione adottata, applicabile a qualsiasi sistema informatico locale, consente la ricostruzione del patrimonio informativo a livello Regione/Amministrazione prima dell'inoltro dei dati a livello centrale.*

*Il passaggio dai due sistemi distinti del precedente ciclo di programmazione ad un sistema unico di monitoraggio, con il necessario cambiamento del corredo informativo, ha comportato, ed in parte ancora comporta, non poche difficoltà nell'adattare le procedure di monitoraggio preesistenti ai nuovi requisiti, anche in considerazione della estrema numerosità e variabilità delle fonti informative a livello locale.*

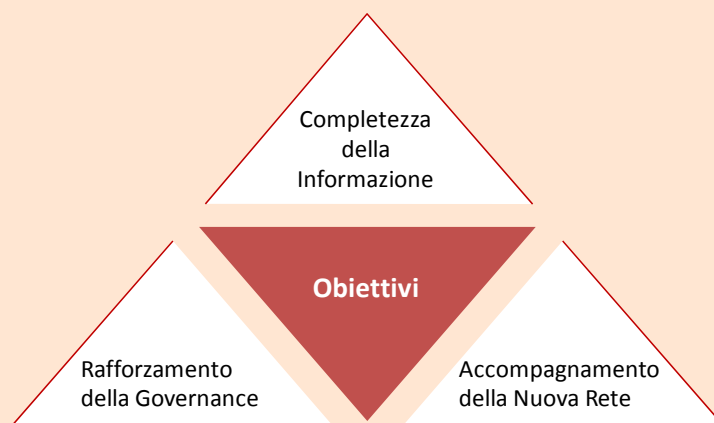
*Nei confronti del rinnovato quadro delineato dal QSN, il "Progetto Monitoraggio" si pone, pertanto, non solo quale mezzo per la concreta implementazione delle innovazioni imposte dal monitoraggio unitario della politica regionale, ma anche e soprattutto come opportunità di miglioramento e superamento delle architetture e delle logiche precedenti.*

*In tal senso, le nuove prospettive aperte dal QSN hanno implicitamente, ma profondamente, ridisegnato le finalità e le linee di sviluppo del Progetto che si è arricchito di ulteriori connotazioni strategiche (oltre che gestionali ed operative), sicché esso rappresenta oggi la sede naturale per assicurare la funzionalità dei nuovi meccanismi che sono alla base dell'utilizzo del FAS e, all'interno dell'attuale sistema di regole, dettagliarne la disciplina operativa.*

*È pertanto possibile, oggi, indicare 3 obiettivi prioritari del Progetto:*

- *la completezza dell'informazione sulle risorse della politica regionale nazionale (FAS) e le rispettive destinazioni, con una visione completa del Fondo Aree Sottoutilizzate sin dalla sua origine che, integrata con il patrimonio informativo della componente comunitaria, alimenterà un quadro compiuto ed unitario della politica regionale;*
- *il rafforzamento della governance: sotto il profilo "verticale" dell'integrazione attraverso il monitoraggio delle diverse fasi della programmazione (programmazione, attuazione, rendicontazione, trasferimento delle risorse, valutazione e verifica) incentrata sull'integrazione dei sistemi informativi coinvolti. Sotto il profilo "orizzontale" dello sviluppo e supporto di un processo decisionale condiviso con i diversi attori coinvolti, incentrato sulla definizione di un impianto di regole operative comuni per la programmazione FAS 2000-2006 e 2007-2013, che partendo dalla quota del Fondo appannaggio delle Regioni e delle Province Autonome (gestita, nel ciclo 2000 – 2006, attraverso gli Accordi di Programma Quadro), si estenda - in prospettiva - anche alle risorse destinate alle Amministrazioni centrali e ai diversi "strumenti" finanziati dal Fondo Aree Sottoutilizzate;*
- *l'accompagnamento e il rafforzamento al "lavoro in rete" tra Centro – Regioni – Territori, con l'attivazione di interventi a vantaggio delle Regioni e delle Province Autonome, di natura: organizzativa (su processi e procedure), formativa (sulle competenze) ed informatica (sugli strumenti tecnici), complessivamente protesi alla creazione - attorno all'esigenza del monitoraggio - di una "comunità professionale" che si riconosce in competenze comuni e modelli condivisi.*

Figura N.2 – OBIETTIVI PRIORITARI DEL PROGETTO MONITORAGGIO

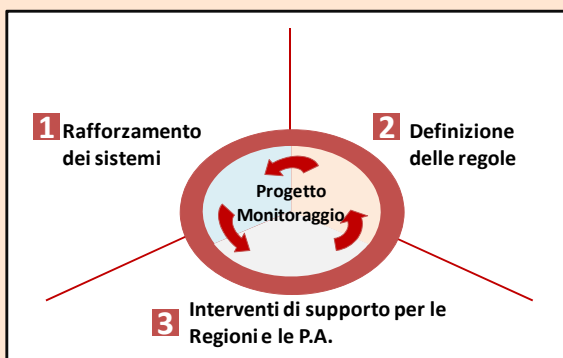


*Il perseguimento di tali obiettivi parte da un'analisi dello status quo tesa ad evidenziare le diverse esigenze di carattere organizzativo, procedurale ed informatico emerse dal confronto con il nuovo modello delineato dal QSN, (FASE I del Progetto "Valutazione e Piano di Azione") conclusasi nel 2008 con la realizzazione di un Piano d'Azione che individua un insieme di interventi funzionali alle aree di miglioramento rilevate.*

*Attualmente, il Progetto è nella FASE II "Attuazione del Piano di Azione" che sviluppa gli obiettivi prioritari summenzionati lungo tre direttrici parallele:*

- *il rafforzamento dei sistemi informatici;*
- *la definizione strategica delle regole del monitoraggio;*
- *la realizzazione di interventi a supporto delle Regioni e Province Autonome per la piena operatività delle innovazioni introdotte.*

Figura N.3 – DIRETTRICI DELLA FASE II DEL PROGETTO MONITORAGGIO



*La direttrice di sviluppo informatica, in particolare, si propone di offrire un quadro informativo completo e un "Ambiente Conoscitivo" di supporto al processo decisionale e si articola, a sua volta, in quattro linee di intervento, finalizzate innanzitutto a realizzare la necessaria integrazione tra i sistemi di programmazione, attuazione e contabilità del FAS.*

*Contestualmente sono in corso di definizione ed approfondimento i vari aspetti di declinazione operativa delle regole del nuovo processo di monitoraggio del FAS, proteso massimamente ad assicurare una maggiore qualità del dato rispetto agli standard già fissati per la Banca Dati Unitaria (BDU); ciò anche attraverso soluzioni incentivanti ed un' oculata gestione del flusso di trasferimento delle risorse a vantaggio delle Amministrazioni titolari di programmi e interventi.*

*In particolare, in coerenza con la disciplina di riferimento fissata dal CIPE, è stata definita una procedura “a valle” del consolidamento del dato nella BDU, che prende il nome di “Ciclo di Stabilizzazione”. Tale procedura è incentrata sull’attivazione di ulteriori controlli sui medesimi dati provenienti dalla BDU, per definire il dato di monitoraggio valido ai fini del raggiungimento delle soglie richieste per il trasferimento delle risorse.*

*Saranno, inoltre, previsti ulteriori controlli aggiuntivi sulla qualità dei dati trasmessi, sottesi all’attivazione di soluzioni incentivanti nei confronti delle Amministrazioni più virtuose.*

*Per assicurare, anche all’interno delle Regioni e delle Province Autonome, piena e rapida operatività delle nuove regole e della rete dei nuovi sistemi informativi, sono stati definiti e concordati 21 Piani Regionali.*

*Detti Piani, sia pur con mix diversi di attività in funzione delle peculiarità territoriali, prevedono interventi per: l’adeguamento organizzativo e dei processi alla logica unitaria; l’accompagnamento nella migrazione dei dati dal vecchio applicativo verso i sistemi locali; l’erogazione della formazione sia sull’utilizzo degli strumenti sia sulle nuove regole definite. La realizzazione dei 21 Piani Regionali è stata avviata nel mese di febbraio e si protrarrà per tutto il 2010.*

*Un elemento chiave del Progetto è, infine, la comunicazione, quale attività funzionale alla valorizzazione dei risultati raggiunti, alla promozione dei progetti e dei relativi benefici, alla diffusione delle “best practices” nonché alla cooperazione sinergica per lo sviluppo della cultura del monitoraggio tra gli attori coinvolti.*

*A tal proposito, il Progetto già dispone di un apposito spazio sul sito web del DPS ([http://www.dps.tesoro.it/FAS/fas\\_monitoraggio.asp](http://www.dps.tesoro.it/FAS/fas_monitoraggio.asp)), con i documenti ufficiali e di maggiore interesse, nonché un’area di lavoro dedicata che consente ai soggetti coinvolti nel monitoraggio (DPS, Regioni, Province Autonome, ecc) di confrontarsi, interagire, procedere alla pubblicazione di testi e all’elaborazione di documenti in maniera congiunta.*

#### IV.3.3 I Progetti integrati di sviluppo locale: la coesione territoriale declinata nel Quadro Strategico Nazionale

I progetti integrati territoriali del ciclo di programmazione 2000-2006 hanno chiuso la loro esperienza a metà del 2009<sup>87</sup>. L’innovativo approccio integrato che i PIT hanno portato avanti trova continuità in molte regioni italiane nell’attuale periodo di programmazione, e riscuote forte interesse a livello europeo nell’ambito del dibattito sulla dimensione territoriale della politica di coesione<sup>88</sup>.

La modalità di intervento integrata e territoriale che è stata propria dei programmi di sviluppo regionale 2000-2006 specialmente nelle regioni del Sud è dunque di esempio e di ispirazione per la fase attuale in cui si chiede alle politiche di sviluppo locale di adattarsi in modo flessibile a scale di intervento diverse, funzionali

<sup>87</sup> Il DPS attraverso l’UVAL ed alcune amministrazioni regionali, ne stanno attualmente conducendo la valutazione ex-post.

<sup>88</sup> Il dibattito promosso dalla Commissione Europea sul significato ed i contenuti da dare all’obiettivo “coesione territoriale” del Trattato è stato sintetizzato nella recente pubblicazione: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/consultation/terco/kiruna\\_20091211.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/kiruna_20091211.pdf), e poi oggetto del recente seminario di Bruxelles del 12 marzo 2010 “Territorial cohesion: what scales of policy intervention?”, in cui è stata presentata, fra le altre, l’esperienza dei PIT italiani.

alla natura dei problemi e delle opportunità individuate, anche con il coinvolgimento di risorse e di competenze di partners privati.

Le politiche integrate di sviluppo territoriale sono perciò centrali alla programmazione 2007-2013 anche se la loro attuazione si svolge con maggiore autonomia e flessibilità rispetto al periodo precedente.

Le priorità del Quadro Strategico Nazionale (QSN) che promuovono lo sviluppo integrato del territorio, sono essenzialmente:

- la Priorità 5 “*Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l’attrattività e lo sviluppo*” che richiede un approccio integrato per considerare in maniera unitaria il complesso delle risorse naturali, paesistiche, culturali e per coniugare in maniera efficace le esigenze di tutela e valorizzazione del patrimonio con quelle di sviluppo rurale, sociale ed economico. A tal fine il QSN richiede senza ambiguità che vengano promosse forme di concertazione atte a favorire il partenariato istituzionale e il coinvolgimento delle comunità locali (coordinamento orizzontale tra assessorati regionali e verticale tra i diversi livelli di governo del territorio) e una integrazione fra le diverse scale di programmazione anche per assicurare il coordinamento tra le varie politiche di settore;

- la Priorità 7 “Competitività dei sistemi produttivi e dell’occupazione che richiede alle Regioni di adottare una “strategia di sviluppo locale integrata” riferita a specifici ambiti territoriali subregionali raccordando le diverse fonti di finanziamento che concorrono all’attuazione dei progetti;

- la Priorità 8 dedicata alla “Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani” che, in linea con i Regolamenti Comunitari<sup>89</sup>, basata su strategie partecipative, integrate e sostenibili per l’attuazione delle politiche di sviluppo nelle aree urbane, rafforzando il ruolo dei livelli di governo locali.

Questa strategia trova attuazione principalmente nell’ambito dei Programmi Operativi delle Regioni cofinanziati dal FESR, in cui sono previste diverse tipologie di progettazione integrata che, nel valorizzare i metodi di integrazione, territorialità e partenariato che contraddistinguono i progetti del passato ciclo di programmazione, introducono elementi d’innovazione consistenti principalmente nella maggiore specializzazione territoriale o tematica. La natura monofondo della programmazione 2007-2013 ha certamente rappresentato un forte ostacolo ad una più vasta realizzazione di questo approccio.

Sotto il profilo strategico e operativo, gli indirizzi del QSN sono finalizzati a mitigare i rischi e affrontare alcuni nodi critici già rilevati nei progetti integrati urbani 2000-2006<sup>90</sup> (e, in larga parte, comuni all’esperienza dei PIT nel loro complesso)<sup>91</sup>, in particolare: (a) migliorare la selettività dei sistemi di individuazione

---

<sup>89</sup> Cfr. art. 8 Reg. CE 1080/2006.

<sup>90</sup> L’attuazione di questa priorità è oggetto di attività di analisi e accompagnamento avviate nel 2010 dal DPS e da altre amministrazioni centrali e regionali.

<sup>91</sup> Cfr. Dipartimento per le politiche di sviluppo – Unità di Valutazione. Aggiornamento della valutazione intermedia del QCS Ob. 1 2000-2006 [http://www.dps.tesoro.it/documentazione/qcs/valutazione\\_qcs\\_novembre\\_2006/Agg\\_val\\_QCSOB1\\_Parte%20II\\_%20B.pdf](http://www.dps.tesoro.it/documentazione/qcs/valutazione_qcs_novembre_2006/Agg_val_QCSOB1_Parte%20II_%20B.pdf)

degli interventi; (b) prevenire l'eccessiva dilatazione dei tempi delle attività svolte da regioni e comuni per la programmazione, la progettazione, l'affidamento di opere pubbliche e azioni immateriali; (c) semplificare i meccanismi di governo multilivello e gestione amministrativa relativi all'attuazione ed alla riprogrammazione degli interventi; (d) assicurare la sostenibilità economico-finanziaria di medio periodo degli investimenti, con particolare riferimento alle infrastrutture destinate all'erogazione di servizi che comportano futuri costi di gestione; (e) contribuire all'incremento delle dotazioni dei servizi pubblici essenziali in aree e quartieri ad elevata concentrazione di marginalità e disagio, in coerenza con la strategia degli Obiettivi di servizio; (f) aumentare la partecipazione e il coinvolgimento di partner e capitali privati nella promozione e realizzazione degli investimenti e nella gestione delle infrastrutture realizzate; e (g) rafforzare le connessioni strategiche e funzionali tra gli interventi a gestione comunale e le grandi opere (grandi progetti POR e PON, azioni cardine FAS, infrastrutture strategiche ex Legge Obiettivo).

Sul piano operativo, le Regioni hanno attivato modalità di programmazione basate su processi di tipo partecipativo e di tipo "bottom-up", accompagnate da attività di valutazione/negoziazione per migliorare la qualità della proposta progettuale.

Allo stato attuale la progettazione integrata non è ancora pienamente operativa, pur con significative differenze nello stato di avanzamento tra le diverse regioni. I ritardi sono principalmente dovuti alla maggiore complessità di questo impianto tanto nella fase di costruzione quanto in quella di attuazione. Tuttavia, a fronte di situazioni decisamente promettenti, non mancano i casi in cui questi ritardi evidenziano criticità specifiche nel modo in cui è stato declinato questo approccio.

Non è solo con i progetti integrati di sviluppo locale che la programmazione 2007-2013, muovendosi nello spirito dell'obiettivo coesione territoriale, cerca di adattare la scala territoriale al problema o all'opportunità che guida l'intervento. Con i programmi interregionali "energia" e "attrattori" la scala adottata è stata quella multi regionale, per via delle relazioni che, in questi ambiti settoriali, legano diversi territori regionali in un unico sistema interconnesso, anche se la concreta attuazione di questo approccio denuncia evidenti criticità. Allo stesso modo, un'ottica integrata è alla base di molti programmi di cooperazione transfrontalieri, e in particolare di quelli che hanno esplicitamente adottato il metodo dei progetti integrati.

La progettazione integrata territoriale, infatti, si presta ad essere impiegata come strumento di implementazione dei programmi di cooperazione territoriale transfrontaliera orientati allo sviluppo locale delle aree situate lungo i confini terrestri e marittimi. Nel nuovo periodo di programmazione 2007-2013 anche al fine di dare impulso alla qualificazione degli interventi, due Programmi operativi (PO) di cooperazione transfrontaliera ai quali partecipa l'Italia, il PO Italia Svizzera e il PO Italia Francia Alcotra, hanno previsto come modalità attuativa, ulteriore rispetto ai progetti di cooperazione ordinari, i "piani integrati transfrontalieri"(PIT). Secondo la definizione data da entrambi i PO si tratta di piani pluriennali costituiti da più

progetti di cooperazione che agiscono in più settori di intervento del PO e sono coordinati verso un unico obiettivo di sviluppo di un'area transfrontaliera circoscritta e definita.

Lo strumento permette di delineare un quadro organico di interventi e - come indicato nei PO - può sia migliorare l'efficacia delle azioni di cooperazione, evitando iniziative frammentate e isolate, sia favorire la collaborazione tra i diversi attori dello sviluppo locale, aggregando partenariati intorno ad un obiettivo comune. Il PO Alcotra in particolare sottolinea come lo strumento del PIT possa essere utilizzato per ampie tematiche orizzontali, quali quello dello sviluppo sostenibile o nel settore del turismo che presenta strette connessioni con altri settori di intervento del PO quali la valorizzazione delle risorse naturali, culturali, delle risorse umane, delle risorse produttive (prodotti locali, artigianali dell'area) nonché dell'accessibilità.

Il PO Italia Svizzera che ha come obiettivo il rafforzamento della cooperazione tra i due Stati partecipanti al Programma e si articola nelle priorità ambiente, competitività e miglioramento della qualità della vita, prevede che lo strumento del PIT possa favorire effetti di sviluppo soprattutto in quelle aree di confine che si caratterizzano per la presenza di abbondanti risorse naturali e paesaggistiche ma sono più deboli dal punto di vista economico/competitivo.

#### *IV.4 Le politiche per i fattori produttivi: lavoro e capitale*

##### *IV.4.1 Monitoraggio delle politiche del lavoro*

#### **Principali provvedimenti**

Nel 2009, in risposta alla crisi economica, sono state adottate misure di breve periodo che annoverano sia interventi intesi al sostegno delle categorie sociali più deboli sia il ricorso agli stabilizzatori automatici previsti dai sistemi di protezione sociale.

Per migliorare l'occupabilità e aumentare le opportunità di trovare e mantenere il lavoro sono previsti programmi di apprendimento che utilizzino una base comune di dati a livello europeo e l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita.

Nella logica dell'attuazione integrata della strategia dell'apprendimento permanente, si colloca la determinazione del "Sistema nazionale di standard minimi professionali, di certificazione delle competenze e di standard formativi". Obiettivo è la costruzione del futuro Quadro Nazionale delle Qualifiche (NQF), nell'ambito del quale, entro il 2011, tutte le qualifiche e i titoli dovranno essere collegati al Quadro europeo (European Qualification Framework). Il sistema nazionale di certificazione delle competenze ha mantenuto nel 2009 una centralità sia a livello nazionale che nelle politiche regionali, attraverso l'avvio di un nuovo Progetto Interregionale.

Per i giovani è prevista<sup>92</sup> la possibilità di adempiere all'obbligo d'istruzione

<sup>92</sup> Cfr. disegno di legge S. 1167-b (collegato alla Finanziaria 2010) recante "Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro".

anche tramite il contratto di apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere d'istruzione e formazione. Questa norma interessa i ragazzi che abbandonano la scuola prima dei sedici anni di età inserendoli in un regolare contesto lavorativo e deroga alla legge finanziaria per il 2007, che aveva fissato in dieci anni il tempo obbligatoriamente destinato all'istruzione, con conseguente innalzamento a sedici anni dell'età minima per l'avviamento al lavoro.

La recessione in corso ha evidenziato la necessità di un'adeguata pluralità di strumenti di integrazione del reddito, inclusa la conferma di quelli tradizionali ancorati alla sopravvivenza del rapporto di lavoro. Sono state quindi rafforzate la Cassa Integrazione Guadagni e la mobilità in deroga, strumenti che si sono rivelati assai efficaci, consentendo di evitare i licenziamenti.

Sono state inoltre estese, in via sperimentale, ai lavoratori a termine, agli apprendisti e ai lavoratori parasubordinati le misure di sostegno al reddito applicabili ai lavoratori a tempo indeterminato, anche nell'ottica di dare corso gradualmente ad un sistema globale di indennità di disoccupazione. Al riguardo, l'Accordo Stato-Regioni del 12 febbraio 2009<sup>93</sup> ha posto le basi per una reale integrazione tra misure di sostegno al reddito e politiche attive. L'Accordo è stato sottoscritto a favore di quei soggetti non coperti dagli strumenti di sostegno del reddito previsti dalla legislazione ordinaria, ovvero che hanno esaurito i periodi di ricorso all'integrazione salariale. A tale finalità sono stati destinati per il periodo 2009-2010 8 miliardi di euro: 5,35 miliardi di fonte nazionale - di cui 1,4 provenienti dal Fondo Occupazione e 3,95 dal Fondo Aree Sottoutilizzate - e 2,65 di fonte regionale a valere sul Fondo Sociale Europeo, individuando così, d'intesa con le autorità comunitarie, una modalità di utilizzo combinato delle risorse nazionali e comunitarie del Fondo Sociale Europeo, per assicurare un'integrazione tra le forme di tutela del reddito e le misure di rafforzamento delle competenze dei lavoratori coinvolti (cfr. nel prosieguo del paragrafo le informazioni specifiche sul FSE).

Parallelamente alla quantificazione delle risorse destinate agli ammortizzatori sociali in deroga per l'annualità 2009, tutte le Regioni e Province Autonome hanno concluso intese territoriali con le parti sociali, individuando settori, beneficiari e criteri per la gestione degli interventi in collegamento con le politiche attive e con la rete territoriale dei servizi per il lavoro e la formazione.

L'azione di contrasto del lavoro irregolare, svolta mediante l'attività ispettiva, tende a coniugare prevenzione, azioni di sensibilizzazione ed interventi sanzionatori, alleggerendo il carico amministrativo delle imprese e premiando i comportamenti virtuosi.

In favore di oltre 30.000 unità tra pensionati, giovani al di sotto dei 25 anni, casalinghe e disoccupati è stato previsto dall'agosto 2008 al giugno 2009 il beneficio dei buoni per prestazioni occasionali ed accessorie.

---

<sup>93</sup> Cfr. Rapporto DPS 2008 Riquadro I "Accordo Stato-Regioni per interventi di sostegno al reddito e alle competenze". L'Accordo è stato reso operativo tramite il decreto legge n. 5/2009, convertito con la legge n.33/2009, che tratta nuove misure per combattere la crisi occupazionale.

Oltre all'elevazione del tasso di occupazione femminile, si intende promuovere l'accesso delle donne anche alle posizioni di livello elevato e favorire la conciliazione fra lavoro e vita privata. Il raggiungimento di questi obiettivi è agevolato dalla presenza di incentivi a rendere più flessibile l'organizzazione del lavoro aziendale, da strumenti che favoriscono la progressione di carriera e da azioni di contrasto del differenziale salariale. Il Fondo su Previdenza, Lavoro e Competitività per l'equità e la crescita sostenibile che promuove l'occupazione femminile è stato dotato di 1,5 milioni di euro anno per il triennio 2009-2011 e 1,9 milioni di euro per gli anni successivi. All'inizio del 2009 è stato ricostituito il Comitato per l'imprenditoria femminile, con il compito di indirizzare e programmare le azioni a sostegno dell'imprenditoria femminile.

Per quanto riguarda il tema della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro ed in particolare l'accesso ai contributi per i datori di lavoro privati che intendano introdurre, sul luogo di lavoro strumenti per la conciliazione di diverso tipo (flessibilità di orario e dell'organizzazione del lavoro, programmi di reinserimento al lavoro, realizzazione di interventi e di servizi in rete), sono state introdotte innovazioni normative<sup>94</sup>, per la semplificazione delle procedure di accesso ai fondi e dell'allargamento dei soggetti e delle azioni finanziabili.

Sul versante del potenziamento dei servizi socio-educativi per la prima infanzia, un rilevante impegno è previsto dal "Piano straordinario d'intervento per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio-educativi per la prima infanzia".

L'incontro tra domanda e offerta di lavoro è regolato da un sistema integrato pubblico e privato e sempre più frequentemente le persone alla ricerca di lavoro si avvalgono di entrambi i canali. Con la legge n.2/2009 sono state introdotte innovazioni che rafforzano la scelta del modello di welfare to work: viene affermato il principio di condizionalità delle tutele secondo il quale il lavoratore che rifiuta un'offerta congrua di lavoro o un percorso di riqualificazione professionale perde il diritto al trattamento di disoccupazione o di integrazione salariale.

In risposta all'esigenza di coniugare efficacia delle politiche, sostenibilità economica e tutele articolate, il Governo ha dedicato concreta attenzione alle misure di sostegno economico a beneficio di pensionati e nuclei familiari a basso reddito<sup>95</sup>. Nel periodo 1° dicembre 2008 - 30 giugno 2009 oltre 595.000 soggetti, di cui due terzi nel Mezzogiorno, hanno beneficiato del programma "Carta acquisti".

#### Imprenditorialità e autoimpiego

L'Italia sostiene e promuove nell'ambito del "Fondo per lo sviluppo dell'imprenditoria giovanile in agricoltura"<sup>96</sup> misure di intervento volte alla promozione dello spirito d'impresa, alla premiazione delle nuove imprese giovanili, all'incentivazione della ricerca e dell'innovazione. Nel corso del 2009 sono state finanziate borse di studio per la frequenza di giovani imprenditori agricoli a master universitari e sono stati attribuiti premi attraverso l'emanazione di un bando pubblico

<sup>94</sup> La legge n.69/2009 ha modificato la legislazione vigente (legge n. 53/2000).

<sup>95</sup> Cfr. legge n. 2/2009.

<sup>96</sup> Istituito con Legge finanziaria 2007.

per imprese condotte da giovani imprenditori agricoli distintesi per innovatività; nell'ambito della misura "Incentivare la ricerca e lo sviluppo nelle imprese giovanili" è stato emanato un bando pubblico per la selezione di progetti di ricerca proposti da piccole e medie imprese agricole condotte da giovani imprenditori, da realizzare in collaborazione con istituzioni pubbliche di ricerca.

Nel corso del 2009 sono state presentate 141 richieste di agevolazione di imprenditorialità giovanile a fronte delle 107 dell'anno precedente (cfr. Tavola IV.22): la maggior parte riguarda le regioni meridionali e soltanto 9 domande il Centro-Nord. Trentacinque le richieste ammesse (come nel 2008) di cui solo una nel Centro-Nord, più precisamente nel Lazio. Le agevolazioni concesse hanno riguardato soprattutto il conto mutuo (quasi 22 milioni di euro a fronte di un totale di 43 milioni), per la quasi totalità a favore di iniziative localizzate nelle regioni meridionali.

**Tavola IV.22 – GESTIONE DEGLI STRUMENTI DI PROMOZIONE DELL'IMPRENDITORIALITÀ: ANNO 2009**

Misura agevolativa	Numero domande presentate	Numero domande ammesse	Agevolazioni agli investimenti (milioni di euro)		Contributi alla gestione (milioni di euro)	Totale (milioni di euro)
			c/capitale	c/mutuo		
Capo I (L.44/86)	115	33	18,24	21,57	2,40	42,21
Capo II (L. 236/93)	26	2	0,31	0,41	0,10	0,81
<b>Totale titolo I</b>	<b>141</b>	<b>35</b>	<b>18,55</b>	<b>21,98</b>	<b>2,50</b>	<b>43,03</b>

Fonte: elaborazioni DPS su dati Invitalia S.p.A

Nel 2009 è aumentato il ricorso alle misure agevolative in favore dell'autoimpiego (8.900 domande contro 8.200 del 2008), in particolare per il lavoro autonomo e la microimpresa, mentre diminuiscono quelle relative al franchising. Il totale degli impegni di agevolazione si attesta poco al di sotto di 275 milioni di euro, di cui circa il 47 per cento in conto mutuo e il 33 per cento in conto capitale (cfr. Tavola IV.23).

**Tavola IV.23 – GESTIONE DEGLI STRUMENTI AUTOIMPIEGO: ANNO 2009**

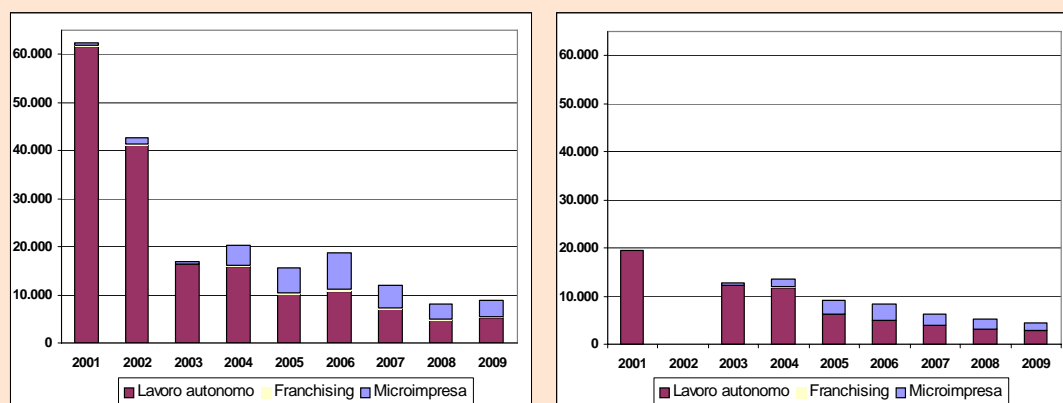
Misura agevolativa	numero domande presentate	numero domande ammesse	agevolazioni agli investimenti (milioni di euro)		Contributi alla gestione (milioni di euro)	Assistenza tecnica (milioni di euro)	Totale (milioni di euro)
			c/capitale	c/mutuo			
Lavoro autonomo	5.147	2.825	22,32	36,90	14,58	10,61	84,42
Microimpresa	3.543	1.624	67,35	89,25	21,90	6,10	184,60
Franchising	210	50	1,19	2,93	1,43	0,19	5,73
<b>Totale titolo II</b>	<b>8.900</b>	<b>4.499</b>	<b>90,85</b>	<b>129,08</b>	<b>37,91</b>	<b>16,90</b>	<b>274,74</b>

Fonte: elaborazioni DPS su dati Invitalia S.p.A

Il numero delle richieste presentate nel 2009 è comunque lontanissimo dal picco massimo raggiunto all'inizio del decennio e le domande ammesse alle agevolazioni si sono ridotte rispetto all'anno precedente (cfr. Figura IV.31). Le domande presentate sono aumentate dal 2008 al 2009 del 9,5 per cento nel Mezzogiorno e del 3,9 per cento nel Centro-Nord; le agevolazioni concesse invece si

riducono sia nel Mezzogiorno che nel Centro-Nord. Anche le erogazioni a valere sul Fondo aree sottoutilizzate si sono ridotte, passando dai 334,6 milioni del 2008 ai 267,6 del 2009, di cui 231,2 a favore di agevolazioni provenienti dal Mezzogiorno e 36,4 dal Centro-Nord.

**Figura IV.31 – DOMANDE PRESENTATE E DOMANDE AMMESSE ALLE AGEVOLAZIONI: SERIE STORICA 2001-2009**

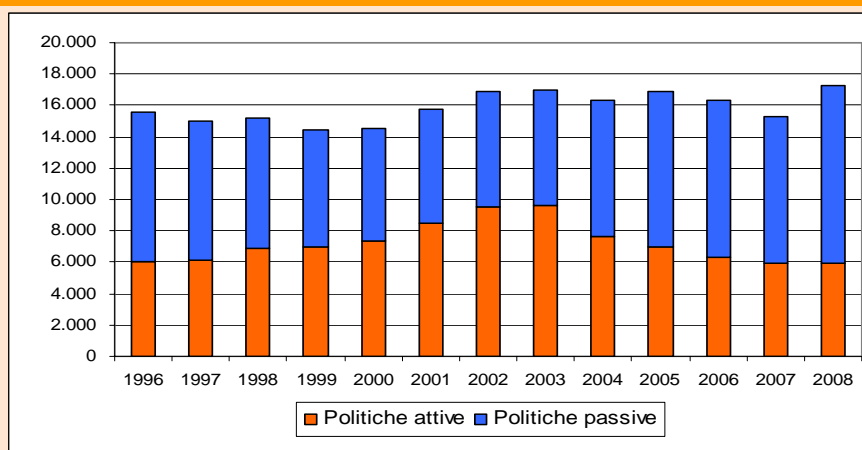


Fonte: elaborazioni DPS su dati Invitalia S.p.A.

Spesa  
per politiche del  
lavoro

Per quanto attiene al monitoraggio finanziario più generale, la spesa per politiche del lavoro attive (per l'occupabilità e l'occupazione dei disoccupati e degli inoccupati) e passive (di sostegno al reddito di lavoratori disoccupati)<sup>97</sup>, è aumentata del 12,7 per cento nel 2008 rispetto all'anno precedente quasi esclusivamente per la seconda di queste componenti. La spesa per politiche attive (34,6 per cento del totale delle politiche del lavoro) è rimasta pressoché stazionaria, attestandosi a poco meno di 6 miliardi di euro, quella per politiche passive ha raggiunto 11,3 miliardi con un aumento del 20 per cento (cfr. Figura IV.32).

**Figura IV.32 - SPESA PER POLITICHE DEL LAVORO, 1996-2008 (milioni di euro a prezzi correnti)**



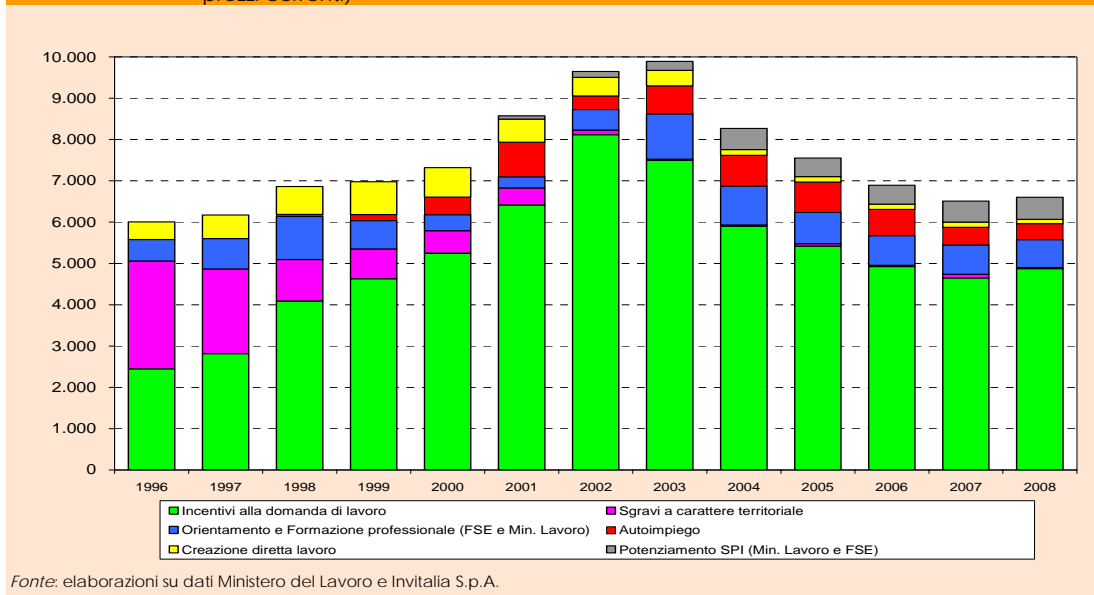
Nota: le Politiche Attive comprendono: Incentivi alla domanda di lavoro (comprensivi dei contratti a causa mista), Sgravi a carattere territoriale, Orientamento, Formazione professionale, Autoimpiego, Creazione diretta lavoro, Potenziamento SPI. Le Politiche Passive comprendono le Indennità di disoccupazione, l'indennità di mobilità, la Cassa Integrazione e i Pre pensionamenti.

Fonte: elaborazioni su dati Ministero del Lavoro e Invitalia S.p.A.

<sup>97</sup> La definizione differisce da quella utilizzata dall'Eurostat. In particolare, in Italia, vengono annoverate fra le politiche attive anche gli sgravi contributivi territoriali. Inoltre, rispetto alla classificazione effettuata dal Ministero del Lavoro, qui sono incluse anche le voci di spesa relative a Orientamento, Formazione professionale e Servizi per l'impiego.

Nell'ambito delle politiche attive, nel 2008 gli incentivi alla domanda di lavoro rappresentano l'81,6 per cento del totale delle politiche attive contro il 78,7 per cento del 2007, attestandosi a poco meno di 4.875 milioni di euro. Essi registrano un aumento annuo del 4,9 per cento rispetto all'anno precedente. Gli sgravi a carattere territoriale ormai rappresentano una categoria assolutamente residuale e marginale (25,5 milioni di euro). Il potenziamento dei servizi per l'impiego (SPI) passa da 504,2 a 533,9 milioni di euro con un incremento del 5,9 per cento rispetto all'anno precedente, mentre scende del 4,5 per cento la spesa per l'Orientamento e la Formazione professionale, che si attesta a meno di 677 milioni di euro. La spesa a favore dell'autoimpiego analizzato in precedenza si riduce del 10,3 per cento a 381,6 milioni: quella a favore della creazione diretta di posti di lavoro invece scende di ben 16,2 punti percentuali, fermandosi a 106,7 milioni (cfr. Figura IV.33).

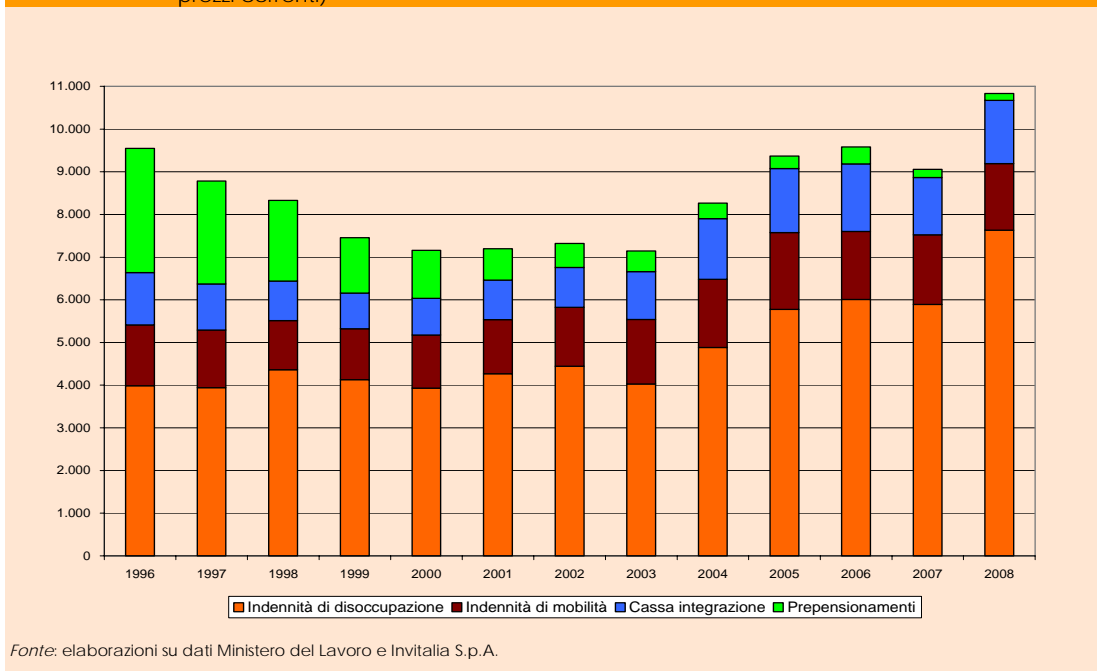
**Figura IV.33 - SPESA PER POLITICHE ATTIVE PER TIPOLOGIA, 1996-2008** (milioni di euro a prezzi correnti)



Fonte: elaborazioni su dati Ministero del Lavoro e Invalitalia S.p.A.

Sul fronte delle politiche passive<sup>98</sup> cresce soprattutto l'indennità di disoccupazione (29,4 per cento) che si attesta a 7.630 milioni di euro nel 2008 con una corrispondente quota che ormai supera il 70 per cento del totale. L'indennità di mobilità si attesta a 1.561 milioni di euro, in riduzione del 4,2 per cento rispetto al 2007. La Cassa integrazione guadagni nel 2008 ha raggiunto invece i 1.481 milioni di euro con un aumento percentuale del 10,6 per cento, mentre i prepensionamenti continuano a calare (cfr. Figura IV.34).

<sup>98</sup> Nella Figura IV.37. sono escluse categorie residuali fra cui i vari assegni straordinari, i contratti di solidarietà difensivi e la Cassa integrazione per lavoratori agricoli (CISOA).

**Figura IV.34 - SPESA PER POLITICHE PASSIVE PER TIPOLOGIA, 1996-2008** (milioni di euro a prezzi correnti)

L'analisi dei singoli strumenti mostra come nel corso del 2008 l'apprendistato, con quasi 2.200 milioni di euro, e le assunzioni agevolate a favore dei disoccupati di lunga durata, con poco meno di 1.400 milioni, siano risultate le misure più consistenti fra le tipologie di intervento attivo nel mercato del lavoro. Esse hanno inoltre registrato un aumento tendenziale rispettivamente pari al 9,6 e al 4,9 per cento. Fra le tipologie di intervento passivo invece l'indennità di disoccupazione è quella di gran lunga più importante con una spesa superiore a 7.600 milioni di euro, (di cui 6.140 milioni di indennità non agricola, 4.000 dei quali a requisiti pieni e poco più di 2.000 a requisiti ridotti). Nel 2008 l'indennità di mobilità con 1.560 milioni di euro di spesa superava ancora la Cassa Integrazione Guadagni (cfr. Tavola IV.24 e per le informazione sui soggetti beneficiari Appendice). Le due misure di intervento hanno registrato rispettivamente un aumento del 29,4 per cento (45,8 per cento per l'indennità non agricola a requisiti pieni) ed una riduzione del 4,2 per cento.

**Tavola IV.24 - ARTICOLAZIONE PER STRUMENTI DELLA SPESA PER POLITICHE DEL LAVORO (migliaia di euro)**

Tipologia di intervento	SPESA <sup>1</sup>					
	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Politiche attive</b>						
<b>Contratti a causa mista</b>						
Apprendistato	1.969.153	1.981.306	2.132.867	1.934.055	1.989.967	2.181.815
Contratti di formazione e lavoro	552.581	357.130	109.748	12.054	739	300
<b>Incentivi all'occupazione dipendente</b>						
Contratti di apprendistato trasformati a tempo indeterminato	453.379	417.257	426.003	429.467	314.475	315.856
Contratti di formazione e lavoro trasformati a tempo indeterminato	70.779	54.877	44.454	34.782	8.850	353
Contratti di inserimento lavorativo con sgravio	-	4.465	29.645	101.776	112.210	112.414
Assunzioni agevolate disoccupati di lunga durata (a)	1.386.693	1.278.328	1.164.037	1.095.813	1.310.329	1.373.989
Assunzioni agevolate dalle liste di mobilità (e relative trasformazioni) (b)	446.385	497.677	604.642	635.560	542.471	536.865
TD	241.565	269.322	349.864	358.286	321.734	302.062
TI	112.610	125.550	135.610	131.326	100.875	100.732
S	92.210	102.805	119.167	145.948	119.861	134.071
Altre assunzioni agevolate (c)	2.696	3.950	5.627	5.930	3.302	3.281
<b>Sgravi contributivi e incentivi alle assunzioni nel Mezzogiorno</b>						
sgravio in forma capitolaria (d)	-	36	-	-	-	-
sgravio annuale e triennale nuove assunzioni	1.073.315	749.447	298.140	79.361	19.153	11.107
-sgravio totale triennale	1.072.573	748.150	296.047	78.080	18.458	10.698
-sgravio totale annuale	742	1.297	2.093	1.281	695	409
vecchi sgravi contributivi nel Mezzogiorno non operativi su beneficiari (e)	26.620	30.611	52.589	29.095	92.631	25.308
Credito d'imposta assunzioni obiettivo 1 (L.449/97 e 448/98)	-	1.760	-	-	-	-
Credito d'imposta ass. a tempo indeterminato adulti art. 7 L.388/2000 (generale e Mezzogiorno)	1.202.322	217.436	261.386	266.483	n.d. (f)	n.d. (f)
Credito d'imposta ass. a TI adulti art. 7 L.388/2000 (generale)	936.155	93.218	107.330	110.483	n.d. (f)	n.d. (f)
Credito d'imposta art. 7 L.388/2000 (ult. Mezzogiorno)	266.167	124.218	154.056	156.000	n.d. (f)	n.d. (f)
<b>Integrazione dei disabili</b>						
Lavoratori svantaggiati presso cooperative sociali con sgravio contributivo totale	56.186	56.672	63.635	1.506	2.019	n.d.
Assunzioni agevolate di disabili (g)	30.987	30.987	30.987	30.987	37.000	43.600
<b>Creazione diretta di posti di lavoro</b>						
Lavori socialmente utili	377.955	139.687	129.136	129.223	127.297	106.676
<b>Incentivi all'imprenditoria giovanile e all'autoimpiego</b>						
Incentivi alla imprenditorialità giovanile (h)	35.377	176.421	87.554	81.850	30.758	37.538
Autoimpiego (ex. Prestito d'onore) (i)	432.570	622.608	626.798	587.211	361.857	310.198
<b>Esperienze lavorative</b>						
Piani di inserimento professionale	9.080	8.700	5.100	3.300	11.900	4.100
<b>Politiche passive</b>						
<b>Sostegno al reddito</b>						
Indennità di mobilità	1.511.968	1.599.500	1.803.800	1.595.500	1.629.800	1.561.400
Indennità di disoccupazione	4.026.798	4.882.900	5.772.000	6.007.100	5.894.200	7.629.800
Indennità non agricola	2.623.686	3.209.100	4.043.400	4.527.200	4.474.400	6.140.100
-ordinaria non ag requisiti pieni	1.309.859	1.739.300	2.268.300	2.854.100	2.745.900	4.002.600
-ordinaria non ag requisiti ridotti	1.313.827	1.469.800	1.775.100	1.673.100	1.728.500	2.137.500
Indennità nell'edilizia	63.962	112.500	86.700	51.400	45.500	57.500
Indennità agricola	1.339.150	1.561.300	1.641.900	1.428.500	1.374.300	1.432.200
Cassa Integrazione Guadagni	1.129.221	1.427.700	1.517.200	1.598.440	1.346.990	1.487.462
Prepensionamenti	1.379.703	1.341.777	1.383.408	1.580.867	1.352.689	1.440.400

<sup>1</sup> La tavola non esaurisce il totale della spesa per le politiche del lavoro, ma presenta solo le voci per le quali era disponibile sino al 2007 la disaggregazione territoriale dei soggetti beneficiari delle politiche indicate, rispetto al complesso della spesa attivata. Nel 2006, a tali voci corrispondeva circa l'86 per cento della spesa per le politiche attive e il 96 per cento della spesa per le politiche passive. Inoltre nella tavola è presente l'incentivo all'imprenditoria giovanile che il Ministero del Lavoro non inserisce tra le politiche attive ma tra le residue politiche settoriali o specifiche. Nel 2008 non sono stati resi noti dati riguardanti il numero di beneficiari.

Per la quasi totalità delle politiche i dati sono tratti dalle tavole di Monitoraggio del Ministero del Lavoro e si riferiscono alle cifre impegnate dall'ente che gestisce la spesa, eccetto che per le misure cofinanziate dal FSE per le quali trattasi di pagamenti. Altre informazioni sono fornite nelle note alle specifiche voci considerate.

(a) Sono considerate le assunzioni agevolate di lavoratori disoccupati da almeno 24 mesi e assimilati.

(b) Sono considerati i seguenti schemi: TD, incentivi all'assunzione a tempo determinato; TI, incentivi all'assunzione a tempo indeterminato; S, incentivi alla stabilizzazione di lavoratori in precedenza assunti a tempo determinato.

(c) Sono considerate le assunzioni agevolate: per contratto di reinserimento, per settori a rischio di crisi occupazionale, per lavoratori in CIGS da almeno 3 mesi.

(d) Lo sgravio si è formalmente concluso a fine 2001. I dati relativi al 2002 e anni successivi riguardano code amministrative e rimborsi.

(e) Gli incentivi considerati includono disposizioni derivanti da leggi non più operative (sgravio decennale e altre) e le somme stanziare si riferiscono quasi totalmente alla copertura di oneri per diritti maturati in anni precedenti, talora riconosciuti a seguito di procedimenti contenziosi.

(f) I valori sono stati assegnati al 2006. Possono verificarsi delle code di cassa a valere su di esse per il 2007 e il 2008.

(g) Il dato si riferisce alle somme trasferite dal Ministero del Lavoro alle Regioni e non alle effettive erogazioni.

(h) I valori sono relativi agli strumenti di cui al Titolo I del d.lgs. 185/2000 e si riferiscono all'impegno di spesa assunto.

(i) I valori sono relativi agli strumenti di cui al Titolo II del d.lgs. 185/2000 e si riferiscono all'impegno di spesa assunto.

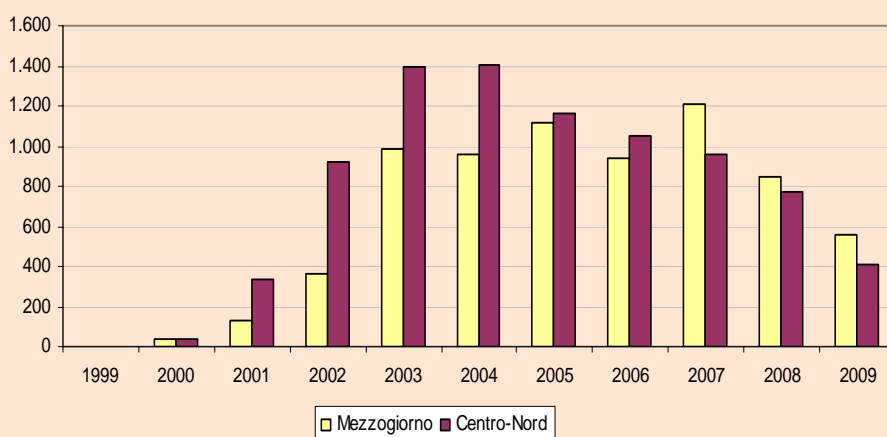
Fonte: elaborazioni DPS su dati Ministero del Lavoro e delle politiche sociali.

**Interventi del  
Fondo Sociale  
Europeo  
Programmazione  
2000-2006**

La spesa per gli interventi per le risorse umane finanziati dal Fondo Sociale Europeo (FSE) per la programmazione 2000–2006<sup>99</sup> ha raggiunto complessivamente nel 2009 i 15 miliardi e 600 milioni di euro, a fronte di 367.542 progetti avviati<sup>100</sup>. Nel dettaglio territoriale la spesa fino al 2009 è stata superiore a 8 miliardi nel Centro-Nord e pari a circa 7,2 miliardi nel Mezzogiorno (rispettivamente il 54 e il 46 per cento della spesa complessiva); in particolare nel Centro–Nord la spesa rappresenta il 99 per cento della relativa dotazione finanziaria, mentre nel Mezzogiorno la quota è pari al 95 per cento.

I dati annuali per ripartizione mostrano per il Centro-Nord una tendenza più sostenuta dei pagamenti fino al 2006, mentre nella fase conclusiva dei programmi si registra un’inversione di tendenza nel Mezzogiorno, con un’accelerazione delle spese realizzate dal 2007 (cfr. Figura IV.35).

**Figura IV.35 - SPESA PER ANNO DEGLI INTERVENTI DEL FONDO SOCIALE EUROPEO**  
(milioni di euro)



(a) Nel Mezzogiorno, dove il Fondo Sociale Europeo interviene perlopiù a titolo dell'obiettivo 1, è incluso anche il Programma Operativo Regionale (POR) dell'Abruzzo in cui il Fondo Sociale Europeo interviene a titolo dell'obiettivo 3. Sono inoltre inclusi i pagamenti derivanti dall'attuazione di altri programmi a titolarità di Amministrazioni centrali, ma dedicati alle Regioni in Obiettivo 1.

(b) Nel Centro - Nord, dove il Fondo Sociale Europeo interviene a titolo dell'obiettivo 3, non è considerato il POR dell'Abruzzo, che è incluso nel Mezzogiorno; è inoltre incluso il Programma di azioni di sistema a titolarità del Ministero del Lavoro.

Fonte: elaborazioni DPS su dati RGS-MONIT

A livello nazionale, il 29,2 per cento delle spese è stato finalizzato al miglioramento dei servizi pubblici per l’impiego e a politiche attive di contrasto alla disoccupazione; a queste azioni si aggiungono gli interventi rivolti a favorire l’occupazione di particolari categorie di soggetti svantaggiati (5,4 per cento), maggiormente concentrati nel Centro-Nord (65 per cento), e della popolazione femminile. Le politiche più strettamente correlate all’istruzione e alla formazione professionale e permanente lungo tutto l’arco della vita hanno beneficiato del 24,3 per cento circa dei pagamenti, con una maggiore concentrazione nel Mezzogiorno, mentre il 17 per cento circa delle spese è stato rivolto allo sviluppo della formazione continua e ad interventi per occupati (nelle imprese, ma anche nelle Pubbliche

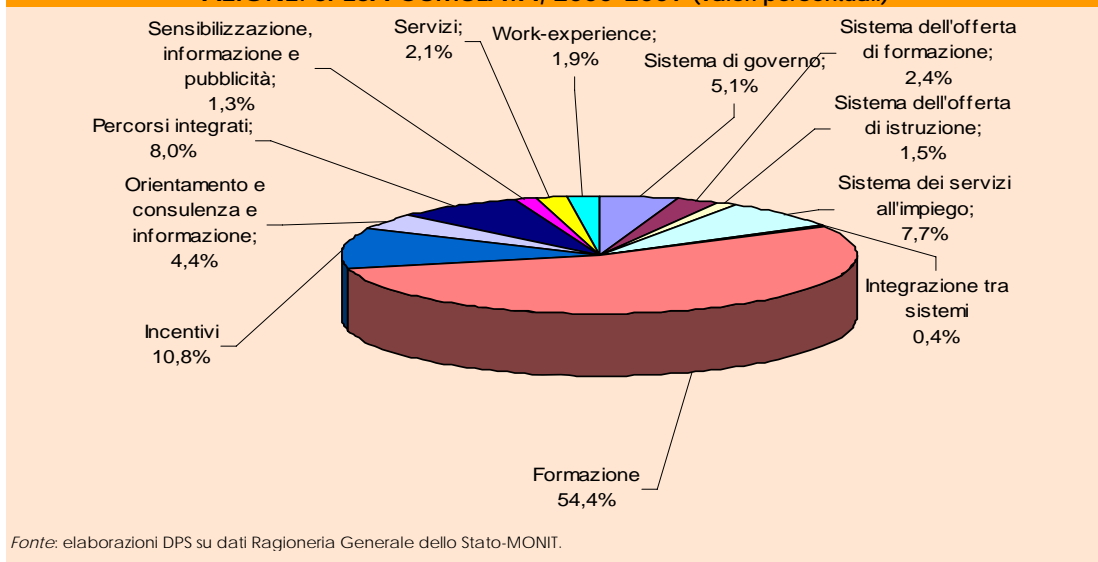
<sup>99</sup> La programmazione 2007–2013 dei Fondi Strutturali comunitari non è considerata in quanto in avvio. Con riguardo al periodo 2000–2006, si fa principalmente riferimento ai programmi a titolarità regionale (POR). Nel caso dell’obiettivo 1, vi è, inoltre, una quota di interventi, pari a circa il 27 per cento del totale delle risorse disponibili, attuata attraverso programmi a titolarità di amministrazioni centrali (PON). Per l’obiettivo 3, questa quota è assai inferiore, pari a circa il 5 per cento, e assorbita da un programma di azioni di sistema a titolarità del Ministero del Lavoro. Tale Ministero opera con azioni similari anche in obiettivo 1, pur se nel quadro di un programma a titolarità del Ministero dello Sviluppo Economico.

<sup>100</sup> Tutti i dati relativi al Fondo Sociale Europeo si riferiscono ai valori al 31 dicembre 2008.

Amministrazioni), per l'imprenditorialità e per la ricerca, realizzati maggiormente nel Centro-Nord. Il restante 26 per cento dei pagamenti ha interessato azioni a favore della partecipazione delle donne al mercato del lavoro e l'assistenza tecnica per l'attuazione dei programmi.

Nel Mezzogiorno, tra i 103.085 progetti avviati, risultano preponderanti le azioni rivolte a singoli destinatari (79,5 per cento): tra queste in particolare le attività di formazione per le quali sono stati spesi oltre 3,5 miliardi circa, che comprendono anche le risorse destinate all'istruzione. L'altra voce significativa è quella relativa agli incentivi, in cui prevalgono gli aiuti alle imprese per le assunzioni o gli aiuti per la creazione di impresa. Il 17 per cento delle spese è invece destinato alle azioni rivolte ai sistemi, tra cui spicca la quota destinata ai servizi all'impiego, mentre il restante 3 per cento dei pagamenti è destinato alle azioni di accompagnamento, in particolare alle azioni di sensibilizzazione, informazione e pubblicità (cfr. Figura IV.36).

**Figura IV.36 - FONDO SOCIALE EUROPEO NEL MEZZOGIORNO PER TIPOLOGIA DI AZIONE: SPESA CUMULATA, 2000-2009 (valori percentuali)**



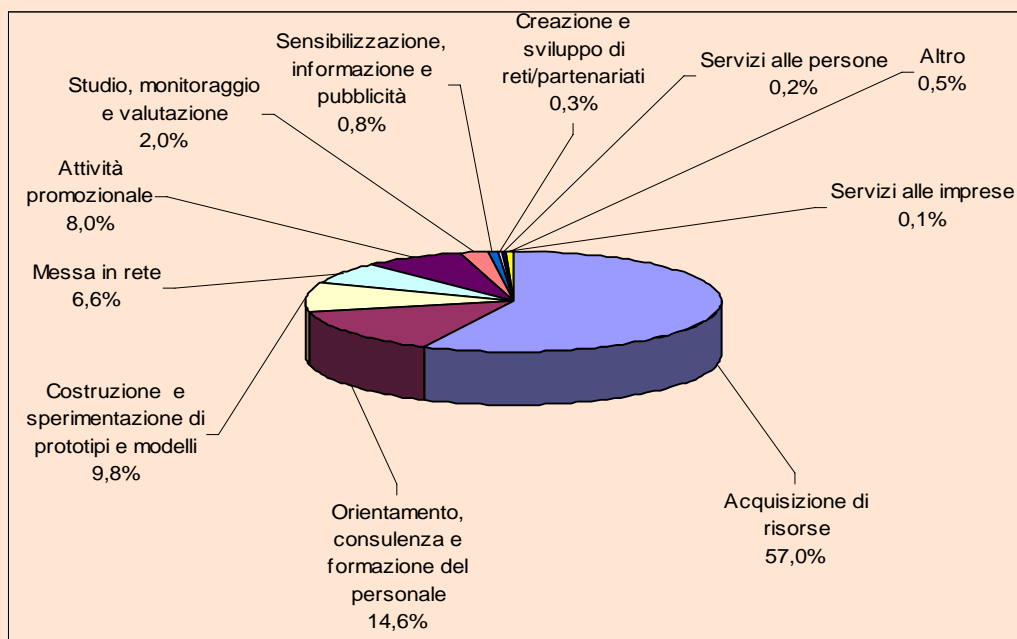
Tra le misure del FSE espressamente dedicate alle politiche attive del lavoro, che comprendono azioni finalizzate al contrasto della disoccupazione di breve o lunga durata, sono stati avviati nel Mezzogiorno 13.853 progetti e spese risorse per un totale di circa 1,4 miliardi di euro. Continua la tendenza alla pressoché totale prevalenza di attività rivolte a singoli destinatari (99,3 per cento della spesa totale), mentre quote molto modeste spettano alle attività rivolte ai sistemi (0,2 per cento) e all'attuazione di azioni "di accompagnamento", volte a favorire la partecipazione dei destinatari agli altri interventi (pari allo 0,4 per cento).

Per interventi mirati al rafforzamento e quindi al miglioramento della qualità dei Servizi per l'Impiego<sup>101</sup> sono stati effettuati pagamenti pari a oltre il 7,7 per cento

<sup>101</sup> Interventi per l'inserimento o il reinserimento al lavoro sono inclusi anche in alcuni degli altri campi di intervento del Fondo Sociale Europeo, quali le politiche per la promozione delle pari opportunità di genere o rivolte a specifici target di utenza svantaggiata. Anche nell'ambito delle politiche a favore del miglioramento del capitale umano nelle imprese (formazione continua), sono stati realizzati interventi di sostegno all'inserimento al lavoro, quali incentivi concessi alle imprese ai fini di formazione del personale in vista della sua assunzione nell'impresa stessa.

delle risorse del Fondo Sociale Europeo spese nel Mezzogiorno, per un totale di oltre 500 milioni di euro a fine dicembre 2009 e di 977 progetti avviati, in linea con la forte attenzione al tema nella programmazione comunitaria 2000-2006, anche su stimolo dell'Unione Europea. A differenza di quanto segnalato per il primo gruppo la prevalenza di attività riguarda le azioni rivolte ai sistemi (98,3 per cento), in particolare le voci di spesa più consistenti sono quelle relative all'acquisizione di risorse, alla formazione del personale, alla sperimentazione di modelli e alla messa in rete dei Servizi per l'impiego (cfr. Figura IV.37).

**Figura IV. 37 – FSE PER IL SOSTEGNO DEI SERVIZI PER L'IMPIEGO NEL MEZZOGIORNO: SPESA CUMULATA, 2000-2009** (valori assoluti e percentuali)



Fonte: elaborazioni DPS su dati RGS-MONIT.

**Interventi del  
Fondo Sociale  
Europeo  
Programmazione  
2007-2013**

Nel corso del 2009, a seguito della crisi economico-finanziaria molti Programmi cofinanziati dai Fondi strutturali comunitari sono stati adeguati alle mutate condizioni di contesto, per quelli cofinanziati dal Fondo Sociale Europeo (FSE) è stato mantenuto l'impianto originario dei programmi, ma l'attuazione si concentra su alcune priorità, fra le quali:

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

Dette priorità, tuttavia, sono correlate all'implementazione della più significativa modifica che ha caratterizzato l'attuazione del Fondo Sociale Europeo: l'Accordo Stato-Regioni sugli ammortizzatori sociali, siglato il 12 febbraio 2009, già citato all'inizio di questo paragrafo.

L'Accordo approvato dalla CE in data 5 giugno 2009, oltre a individuare le risorse per far fronte alle difficoltà che la crisi economico-finanziaria sul mercato del lavoro, mette in campo un dispositivo attuativo, che permette di unire politiche attive (di competenza delle Regioni) e politiche passive del lavoro (di competenza statale). Circa un quarto (2,65 miliardi) delle risorse complessive destinate a tali interventi provengono dal Fondo Sociale Europeo. La procedura prevede che l'INPS, già titolare del pagamento dei trattamenti di sostegno al reddito per conto dello Stato, previa Convenzione con ciascuna Regione, possa erogare anche la parte di risorse FSE destinate ai lavoratori a titolo di indennità.

In questo contesto, i Programmi del Fondo Sociale Europeo conservano le loro funzioni - strumentale e di servizio i Programmi nazionali (PON) di sistema, di intervento diretto sulle persone e le imprese i Programmi operativi regionali (POR) - mentre, per quanto attiene il profilo tematico, assumono la centralità dell'individuo, mirando a migliorarne l'occupabilità, l'adattabilità e la mobilità.

In particolare, per le Regioni dell'obiettivo Competitività ed Occupazione, nelle quali i POR erano stati concepiti e programmati sostanzialmente in chiave di sviluppo e miglioramento della competitività e che, invece, con la crisi hanno dovuto riorientare in parte i propri interventi in chiave di sostegno all'emergenza occupazionale e dei sistemi produttivi. Gli Assi dei POR FSE interessati sono: Occupabilità, Adattabilità, Inclusione sociale (a determinate condizioni).

A livello di *governance*, l'accordo Stato-Regioni sugli ammortizzatori è molto innovativo poiché perseguire una politica integrata tra politiche attive e passive e sostegno al reddito, nei periodi di crisi, è una sfida, soprattutto con riferimento alla complessità della gestione, appesantita anche da regole che la Commissione ha imposto per la sua approvazione. Le Autorità di Gestione dei Programmi dovranno, infatti, a consuntivo dimostrare:

- la correlazione tra indennità percepita dal singolo lavoratore, nominativamente individuato, ed attività (di politica attiva) eseguita;
- la proporzionalità tra i due aspetti (30 per cento indennità - 70 per cento formazione), con riferimento al periodo complessivo di attuazione delle stesse;

Nonostante le criticità il processo è stato avviato e va segnalato che anche altri Paesi europei attendono con interesse risultati, metodologie, buone pratiche onde poter replicare l'esperienza italiana.

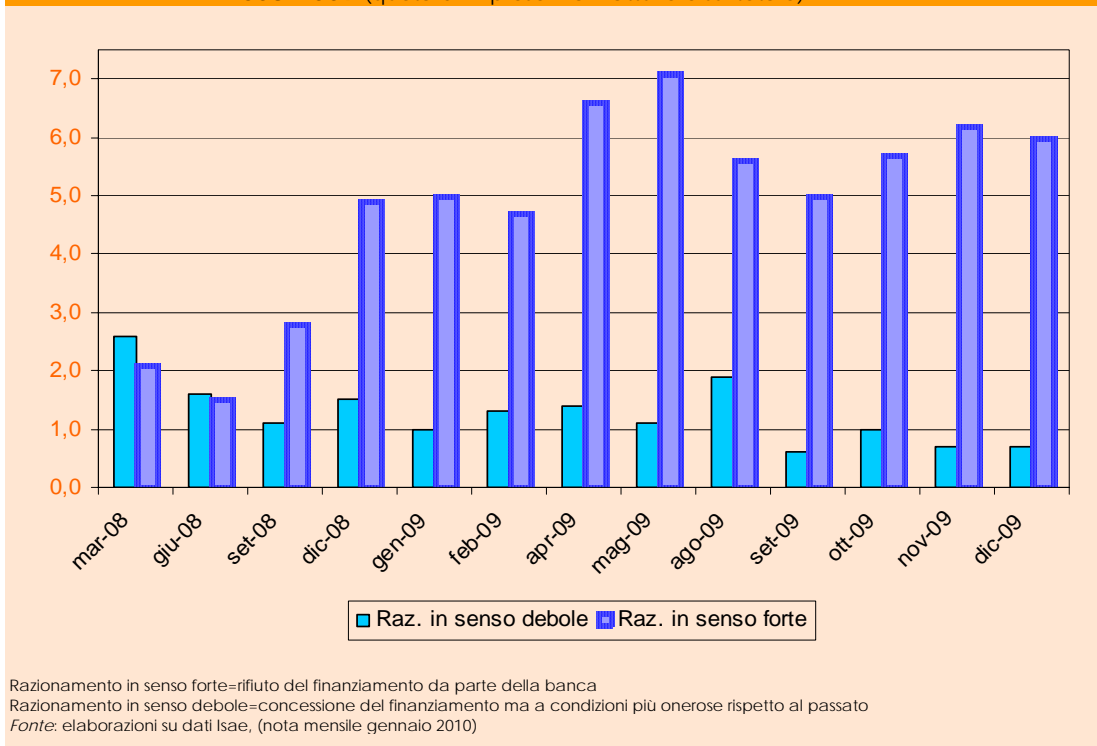
## IV.4.2 Politiche del credito e strumenti finanziari

La crisi finanziaria iniziata nel 2008 induce le banche a selezionare con molta cautela i prenditori per contenere le perdite da deterioramento del credito e per risparmiare capitale di vigilanza. Al contempo buona parte delle imprese cumula la (conseguente) maggiore difficoltà di accesso alle fonti di finanziamento al calo del fatturato (attribuibile alla fase recessiva). Ciò determina un peggioramento del profilo di rischio dei prenditori cui è correlato un incremento degli accantonamenti per perdite attese da parte delle banche prestatrici<sup>102</sup>. Si tratta di un potenziale circolo vizioso che l'articolato insieme di interventi pubblici attivato nel corso dell'anno mira a scongiurare. In questo paragrafo, prima di analizzare i provvedimenti adottati dallo Stato si illustra, in relazione alle imprese prenditrici, l'andamento di tre fenomeni tra loro correlati: volume di credito concesso, rischiosità e tassi di interesse applicati.

## Razionamento del credito

I segnali di difficoltà per le imprese nell'accesso al credito sono più evidenti nel 2009 rispetto all'anno precedente. In particolare la denuncia di fenomeni di "razionamento in senso forte" (il finanziamento è negato dalla banca) risultano prevalenti rispetto ai fenomeni di "razionamento in senso debole" (il credito è ottenuto dalle imprese a condizioni più onerose rispetto al passato).

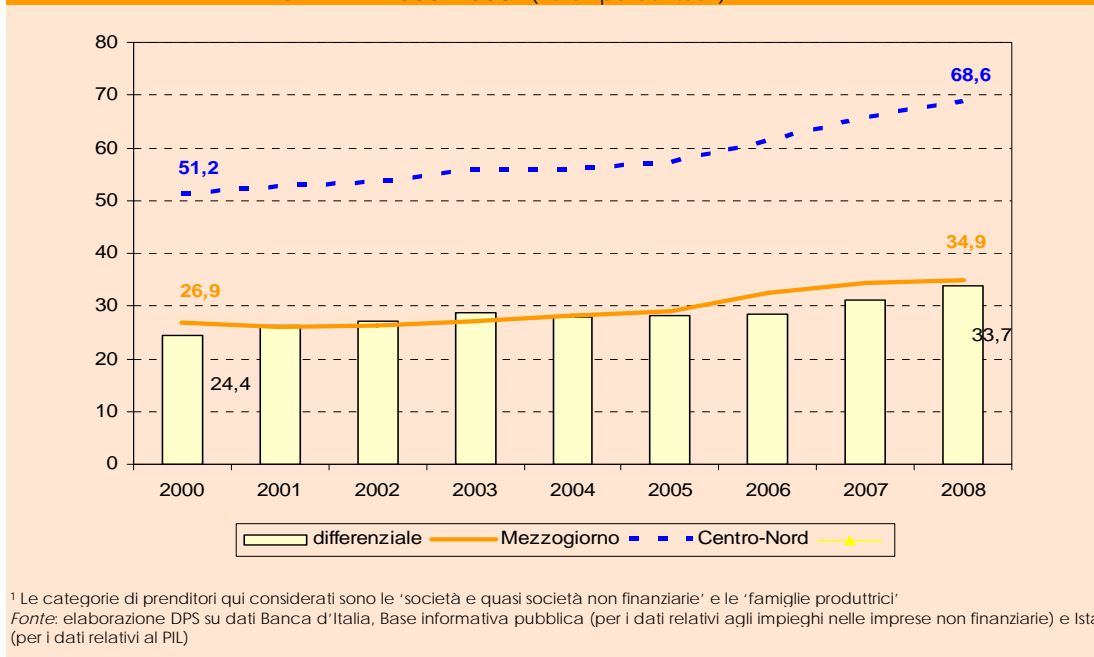
**Figura IV.38 - RAZIONAMENTO DEL CREDITO IN SENSO DEBOLE E FORTE: ANNI 2008-2009** (quota di imprese manifatturiere sul totale)



<sup>102</sup> Elaborazioni Accenture su dati analisti finanziari evidenziano -nel confronto tra i primi tre trimestri del 2008 e lo stesso periodo dell'anno successivo- per un campione rilevante di banche italiane, una crescita del 97,4 per cento degli accantonamenti a fronte di perdite attese.

Ogni indagine<sup>103</sup> tesa a misurare i fenomeni di razionamento sconta sempre i limiti delle fonti di informazione. Infatti mentre è censito il credito erogato alle imprese, non vi sono fonti certe in relazione né al credito richiesto, né alle ragioni che inducono le banche a non accogliere le richieste di finanziamento. Un indicatore indiretto dei problemi di accesso ai finanziamenti bancari è il rapporto impieghi/Pil che misura il grado di finanziarizzazione di un'economia. La serie storica 2000-2008 (cfr. Figura IV.39) evidenzia un forte divario (che si accentua in modo rilevante dal 2007) tra le due aree del Paese.

**FIGURA IV.39 - INDICE DI INTENSITÀ CREDITIZIA (IMPIEGHI NELLE IMPRESE/PIL) PER AREA TERRITORIALE: 2000-2008<sup>1</sup> (valori percentuali)**

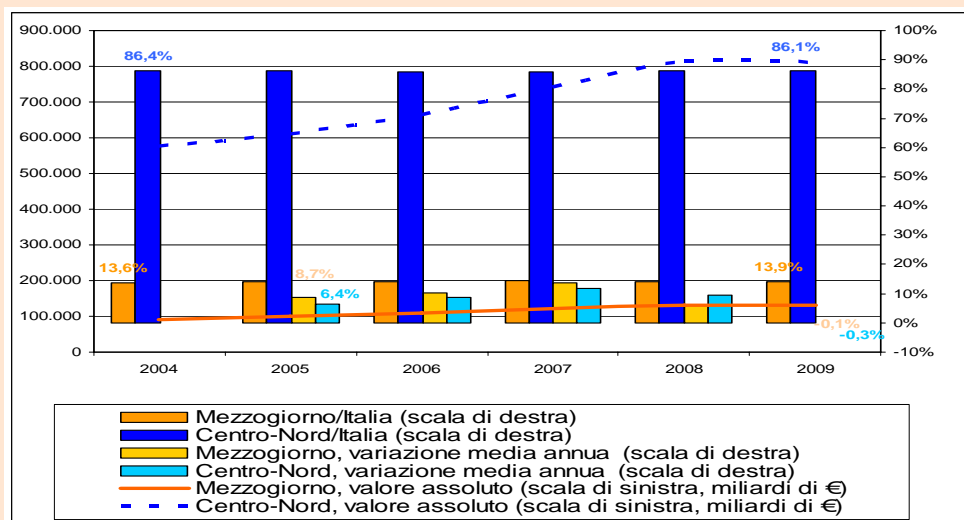


Nel 2009 gli impieghi nelle imprese decrescono in valore assoluto tanto nel Centro-Nord quanto nel Mezzogiorno (cfr. Figura IV.40). In quest'area non si consolida l'andamento del triennio 2005-2007, durante il quale il tasso di crescita degli impieghi nelle imprese aveva registrato valori più elevati rispetto al resto del Paese. Nel 2009 l'Italia meridionale - cui è attribuibile il 24 per cento del PIL Nazionale (Istat, 2008) e il 28 per cento delle imprese (unità locali, Asia, 2007) - capta solo il 14 per cento degli impieghi nelle imprese non finanziarie. Certamente questo dato risente della differente struttura produttiva (il Mezzogiorno ha una più bassa incidenza del manifatturiero e le imprese sono mediamente più piccole e in settori meno avanzati) come della minore dotazione di infrastrutture (materiali e immateriali) che si riflette sulla competitività delle imprese. Tuttavia il fatto che anche il mercato del credito al Sud sia meno sviluppato contribuisce al perdurare del dualismo che le politiche pubbliche mirano a ridurre.

#### Impieghi/PIL

<sup>103</sup> La più recente delle quali "Domanda e offerta di credito in Italia durante la crisi finanziaria" (aprile 2010) è a cura di Fabio Panetta e Federico M. Signoretti, nella collana Questioni di Economia e Finanza della Banca d'Italia.

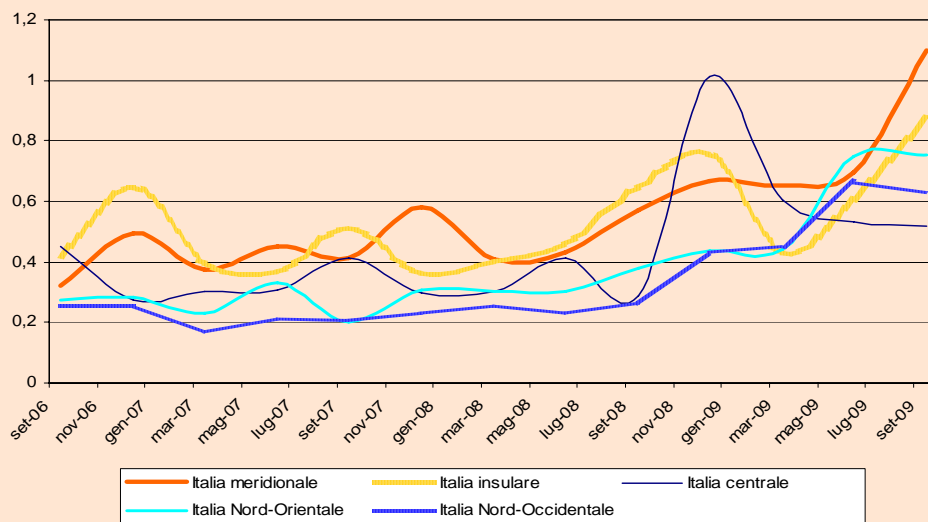
**Figura IV.40 - IMPIEGHI NELLE IMPRESE NON FINANZIARIE, QUOTE (scala di sinistra) E TASSI DI CRESCITA (scala di destra) PER AREA TERRITORIALE: 1998-2008<sup>1</sup> (valori percentuali)**



<sup>1</sup> Le categorie di prenditori qui considerati sono le "società e quasi società non finanziarie" e le "famiglie produttrici."  
 Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia, Base informativa pubblica (per i dati relativi agli impieghi nelle imprese non finanziarie)

La crisi si riflette, come prevedibile, su un incremento delle imprese che fanno ingresso in "sofferenza", fenomeno che interessa tanto le regioni meridionali quanto quelle del Centro-Nord (cfr. Figura IV.41).

**Figura IV.41 - TASSO DI DECADIMENTO TRIMESTRALE NELLE IMPRESE: 1996-2009 (valori percentuali)<sup>1</sup>**



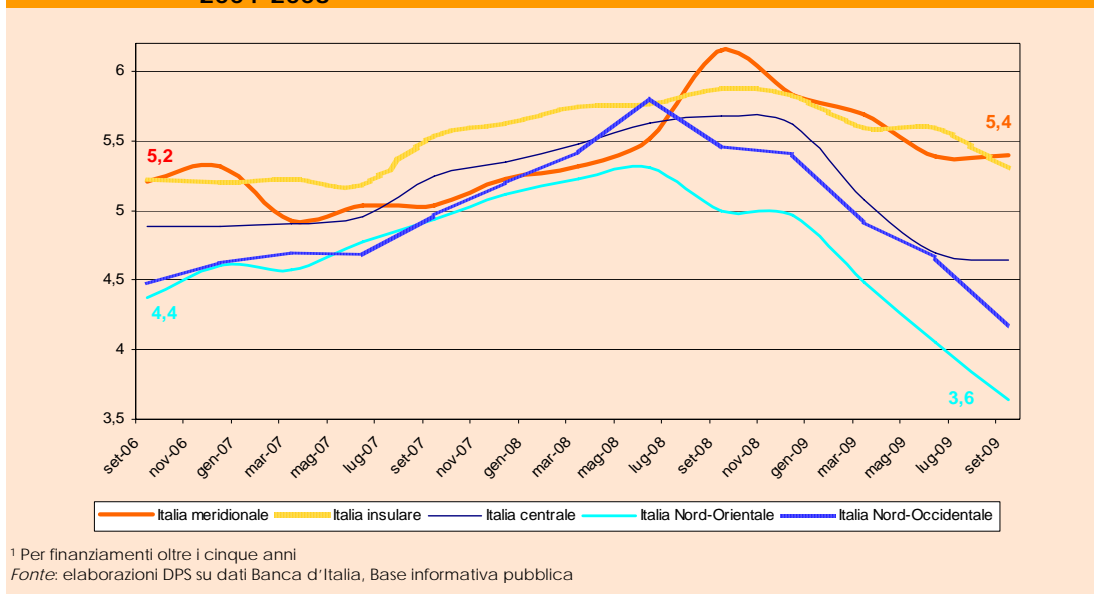
<sup>1</sup> Le categorie di prenditori qui considerate sono le "imprese non finanziarie"  
 Fonte: elaborazioni DPS su dati Banca d'Italia, Base informativa pubblica

**Tassi di interesse**

Per quanto attiene ai tassi di interesse<sup>104</sup> si evidenzia, nell'ultimo anno e mezzo (con una inversione di tendenza rispetto al periodo precedente), una crescita del differenziale assoluto tra i tassi a lungo termine applicati nelle diverse aree del Paese.

<sup>104</sup> La Banca d'Italia, attraverso la Base Informativa Pubblica, diffonde i dati di una rilevazione campionaria.

**Figura IV.42 - ANDAMENTO DEI TASSI DI INTERESSE NELLE IMPRESE NON FINANZIARIE : 2004-2008<sup>1</sup>**



A partire dalla fine del 2008, considerata la difficile congiuntura economica e finanziaria, per agevolare l'accesso al mercato del credito<sup>105</sup> sono state introdotte novità rilevanti in relazione al "Fondo di garanzia per le PMI"<sup>106</sup>. Si tratta di uno strumento che opera in relazione a operazioni di credito a favore delle piccole e medie imprese riassicurando altri enti di garanzia (in primo luogo i confidi, rimborsandoli parzialmente laddove escussi nel caso di insolvenza delle imprese garantite) e prestando garanzie dirette "a prima richiesta" alle banche.

La riforma del Fondo<sup>107</sup> si sostanzia nei seguenti punti:

- incremento della disponibilità finanziaria (da 350 a 1.850 milioni di euro);
- estensione alle imprese artigiane e del settore trasporti;
- garanzia di ultima istanza dello Stato, attivabile in caso di esaurimento della dotazione del Fondo pubblico (le operazioni creditizie a prima richiesta assistite dalla garanzia dello Stato possono quindi essere considerate a rischio zero dai soggetti finanziatori che, pertanto, non sono tenuti a impegnare patrimonio per i requisiti minimi di vigilanza);
- incremento - da 500 mila a 1,5 milioni di euro per singola impresa - della garanzia massima concedibile;
- revisione (in senso meno restrittivo) dei criteri di selezione delle imprese beneficiarie.

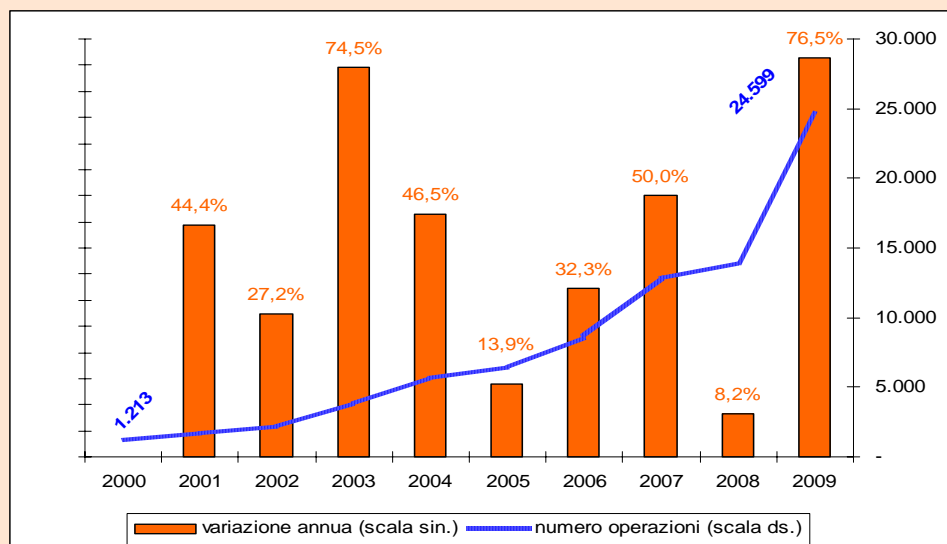
<sup>105</sup> Va osservato che su questo terreno operano molte misure di intervento imposte dalle Amministrazioni regionali. In particolare tutti i Programmi Operativi delle 4 "regioni convergenza" esplicitano l'obiettivo di migliorare le condizioni di accesso al credito da parte delle imprese, che viene perseguito soprattutto attraverso misure di ingegneria finanziaria (in forma di garanzia pubblica o di incentivi al capitale di rischio) con il coinvolgimento di soggetti privati (spesso dei confidi).

<sup>106</sup> La base giuridica del Fondo è nelle leggi n. 662/1996 e n. 266/1997.

<sup>107</sup> La riforma ha base giuridica nell'articolo 11 del decreto legge n. 185/2008, convertito con modifiche dalla legge n.2/09. Va precisato che la revisione della soglia massima della garanzia e dei criteri di selezione delle istanze sono state deliberate dal Comitato di gestione della misura.

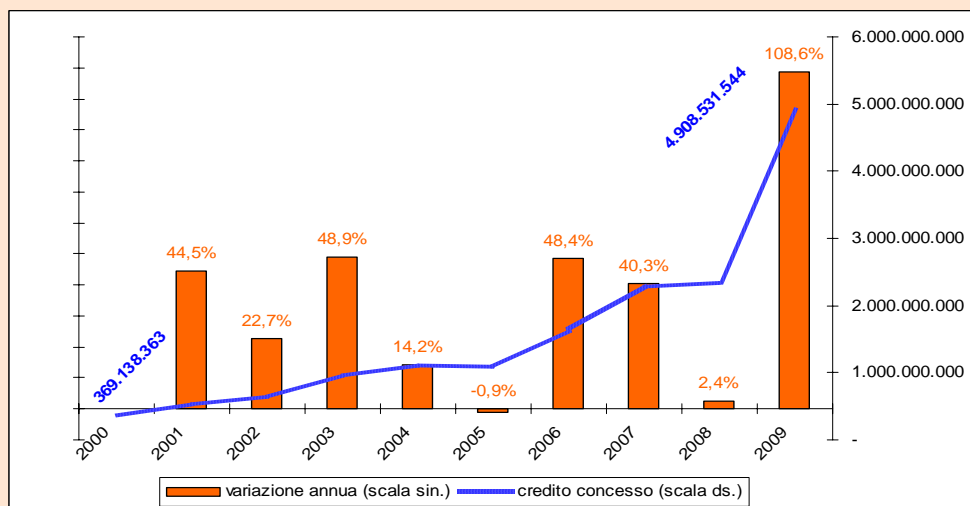
Certamente vi è una correlazione tra queste misure e la forte crescita dei volumi di operatività del Fondo che nel 2009 ha registrato un incremento del numero delle operazioni ammesse pari al 76,5 per cento (cfr. Figura IV.43) a fronte di una crescita del credito concesso pari al 108,6 per cento (cfr. Figura IV.44).

**Figura IV.43 – FONDO DI GARANZIA PER LE PMI (legge n.662/96), OPERAZIONI AMMESSE (valore assoluto e variazione annua) 2000-2009**



Fonte: elaborazioni DPS su dati MCC

**Figura IV.44 – FONDO DI GARANZIA PER LE PMI (legge n.662/96), CREDITO CONCESSO A FRONTE DELLE OPERAZIONI AMMESSE (valore assoluto e variazione annua) 2000-2009**



Fonte: elaborazioni DPS su dati MCC

L'articolo 12 del decreto legge n.185 del 2008 ha attribuito al Ministero dell'Economia e delle Finanze la possibilità di sottoscrivere obbligazioni speciali emesse da banche, laddove queste, avendone necessità, non reperiscano altrimenti risorse finanziarie adeguate. Questa misura è stata giudicata piuttosto onerosa per le banche e, in verità, poche tra queste se ne sono avvalse nel 2009. Tuttavia in un

momento di forte incertezza per i mercati finanziari, quando risultava indeterminabile l'ammontare degli "asset tossici" detenuti dalle banche, la misura in questione ha garantito tempestivamente la possibilità di un intervento pubblico e "di mercato" (non a discapito dei contribuenti).

Nel medesimo contesto quasi-emergenziale, caratterizzato da scarsa liquidità<sup>108</sup>, deve collocarsi la genesi<sup>109</sup> di una misura attivata dalla Cassa Depositi e Prestiti<sup>110</sup>. Questa ha messo a disposizione del sistema bancario (a condizioni di prezzo vantaggiose) liquidità per 8 miliardi di euro (attinta dal risparmio postale e ripartita in due *tranches*, così da assicurare - per la seconda di queste - condizioni più favorevoli alle banche risultate più efficienti nella gestione della prima) destinata ai fabbisogni delle PMI<sup>111</sup>.

Rileva poi quanto disposto dall'articolo 1, comma 161, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Finanziaria 2010), con il quale il legislatore ha inteso rilanciare l'iniziativa della Banca per il Mezzogiorno (originariamente prevista dall'art. 6-ter del decreto legge n.112/2008). La nuova banca, della quale lo Stato è promotore e socio temporaneo (al massimo per 5 anni) di minoranza (al massimo con 5 milioni di euro), si pone l'obiettivo di accrescere l'offerta di credito nel Mezzogiorno, in particolare per le PMI e coinvolge, oltre a soggetti privati (incluse le BCC), anche Poste Italiane. La normativa sopra indicata prevede che, ove necessario, tre meccanismi di aiuto vadano sottoposti all'autorizzazione comunitaria (a tutela della concorrenza) prima di divenire operativi. In particolare la nuova banca potrà emettere:

- obbligazioni (sottoposte a un regime fiscale di favore) vincolate a finanziare le PMI meridionali<sup>112</sup>;
- obbligazioni (che possono essere assistite dalla garanzia dello Stato) per finanziare progetti infrastrutturali nel Mezzogiorno;

Banca per il  
Mezzogiorno

<sup>108</sup> Alla fine del 2008 l'incidenza dell'interbancario sulla raccolta complessiva era in Italia del 29 per cento contro il 41 per cento dell'area euro.

<sup>109</sup> La base giuridica della misura si trae dal combinato disposto dell'art. 22, commi 1 e 2, decreto legge n.185/2008 il quale - integrando l'art. 5, commi 7, lett. a) e l'art. 11 del decreto legge n. 269/2003 - fa sì che l'utilizzo del Risparmio Postale sia consentito anche per il compimento di ogni altra operazione di interesse pubblico prevista dallo statuto sociale della CDP (tenuto conto della sostenibilità economico-finanziaria di ciascuna operazione) e dell'art. 3, comma 4-bis, del decreto legge n. 5/2009 ai cui sensi le operazioni, effettuate in applicazione dell'art. 5, comma 7, lettera a), secondo periodo, del decreto legge n. 269/2003, possono assumere qualsiasi forma, inclusa la concessione di finanziamenti, il rilascio di garanzie, l'assunzione di capitale di rischio o di debito, e possono essere realizzate anche a favore delle piccole e medie imprese per finalità di sostegno dell'economia. Le predette operazioni possono essere effettuate in via diretta ovvero attraverso l'intermediazione di soggetti autorizzati all'esercizio del credito, ad eccezione delle operazioni a favore delle piccole e medie imprese che possono essere effettuate esclusivamente attraverso l'intermediazione di soggetti autorizzati all'esercizio del credito.

<sup>110</sup> Completano il quadro delle "misure anticrisi" due accordi stipulati dall'ABI con, rispettivamente il Ministero dell'Economia e delle Finanze e le Associazioni dei Consumatori. Ove ne ricorrano le condizioni il primo permette alle imprese di sospendere per dodici mesi il pagamento della sorte capitale delle rate di rimborso dei prestiti, mentre il secondo consente alle famiglie in difficoltà di sospendere il pagamento delle rate del mutuo per un periodo di almeno dodici mesi.

<sup>111</sup> La misura in questione merita di essere analizzata con attenzione, per verificare se e in che misura essa comporti per le PMI una maggiore facilità (e a quali condizioni) nell'accesso al credito e valutare l'opportunità di introdurre miglioramenti (o contributi pubblici) in linea con l'obiettivo di facilitare la relazione banca-impresa.

<sup>112</sup> Questo regime d'aiuto è applicabile anche ad altre banche.

- titoli di credito rappresentativi dei mutui ceduti dalle banche aderenti (cartolarizzazioni) che potranno beneficiare della garanzia del Fondo di cui alla legge n. 662/1996.

**Private equity**

Sebbene il *private equity* abbia progressivamente accresciuto il proprio ruolo in Italia (soprattutto nei processi di riallocazione proprietaria) esso non ha ancora espresso il proprio potenziale, specialmente nel Mezzogiorno dove il mercato conserva una dimensione poco più che embrionale (cfr. Tavola IV.25). La crisi registrata nell'anno appena trascorso si è inevitabilmente riflessa sul valore delle operazioni che ha accusato una flessione a livello nazionale nell'ordine del 50 per cento, mentre nel Mezzogiorno si è registrato un miglioramento superiore al 30 per cento.

**Tavola IV.25 - CAPITALE DI RISCHIO: NUMERO E CONTROVALORE DELLE OPERAZIONI DI INVESTIMENTO (2006-2009)**

	2006	2007	2008	2009
<b>ITALIA</b>				
n° operazioni	292	302	372	283
di cui Early stage	62	88	88	79
di cui Expansion	105	113	145	123
valore operazioni (milioni di euro)	3.731	4.197	5.458	2.615
di cui Early stage	28	66	115	98
di cui Expansion	1.094	786	837	787
<b>MEZZOGIORNO</b>				
n° operazioni	13	18	12	12
di cui Early stage	5	8	2	6
di cui Expansion	3	8	6	3
valore operazioni (milioni di euro)	89	102	70	108
di cui Early stage	1,5	7	4	10
di cui Expansion	56	84	16	14

Fonte: AIFI. Associazione Italiana del Private Equity e Venture Capital

**Fondo finanza d'impresa**

Nel 2006 tutte le misure nazionali di aiuto a favore del *private equity* sono state concentrate all'interno del "Fondo Finanza di impresa"<sup>113</sup>. Questo strumento, per diventare operativo, necessita di un decreto interministeriale che tarda a concretizzarsi.

**Fondo per le PMI**

Nel frattempo il Ministero dell'Economia e delle Finanze si è fatto promotore della nascita di un nuovo fondo di investimento (gestito da apposita Sgr) che coinvolge importanti banche private al fianco della Cassa Depositi e Prestiti e sembra destinato a concentrare la propria azione, in base a logiche privatistiche (ovvero senza specifici aiuti di Stato), su imprese di media grandezza.

**IV.5 La politica di coesione e le nuove strategie europee**

Il Trattato di Lisbona<sup>114</sup> conferma la coesione come una delle grandi finalità dell'Unione europea, esplicitandone chiaramente la sua natura territoriale. Il Trattato cita infatti la coesione territoriale accanto a quella economica e sociale. Si conferma

<sup>113</sup> Legge n.296 del 2006 (finanziaria per il 2007, art. 1 comma 847 e ss.).

<sup>114</sup>Il trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre 2009, modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea, senza tuttavia sostituirli. Il nuovo trattato dota l'Unione del quadro giuridico e degli strumenti necessari per far fronte alle sfide del futuro e rispondere alle aspettative dei cittadini. Cfr. [http://europa.eu/lisbon\\_treaty/index\\_it.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/index_it.htm)

quindi il ruolo della politica coesione quale politica rivolta ai territori (place-based) che interviene a completamento della moneta unica e del mercato unico, affinché tutti i cittadini, indipendentemente da dove vivono o svolgono le proprie attività, possano beneficiare dei vantaggi dell'integrazione europea.

Al contempo, già da alcuni anni si è chiaramente evidenziato come la politica di coesione costituisca un pilastro della strategia complessiva per il rilancio della crescita e della competitività dell'intera Unione, assicurando che i grandi obiettivi di sviluppo dell'UE vengano perseguiti in tutte le regioni europee, tenendo conto delle specifiche necessità e situazioni. Nei primi anni del ciclo 2007-2013 infatti la politica di coesione ha contribuito in modo sostenuto all'attuazione della strategia di Lisbona, alla quale ha assicurato un ragguardevole contributo, mediante l'appostazione obbligatoria (earmarking) di un'ampia quota della spesa dei Fondi strutturali (60 per cento minimo della spesa per le regioni che rientrano nell'obiettivo Convergenza e 75 per cento minimo della spesa per quelle che rientrano nell'obiettivo Competitività regionale e occupazione). In tal modo gli Stati membri hanno indirizzato un'ampia parte degli investimenti previsti dalla politica di coesione 2007-2013 sulle priorità della strategia di Lisbona. L'Italia si è distinta come uno tra i paesi che più hanno contribuito all'attuazione della Strategia di Lisbona (cfr. paragrafo IV.3.1). Uno sforzo particolare ha riguardato l'investimento a sostegno della ricerca e dell'innovazione e dell'istruzione. Anche la determinazione degli obiettivi di servizio, ai quali il Quadro Strategico Nazionale ha attribuito una particolare attenzione, ha tenuto conto degli obiettivi della Strategia di Lisbona, affrontando i colli di bottiglia che frenano il conseguimento dei grandi obiettivi europei nei territori del Mezzogiorno, con particolare riferimento ai temi della partecipazione femminile al mercato del lavoro, delle competenze acquisite attraverso i percorsi di istruzione e formazione, della gestione sostenibile delle risorse (cfr. paragrafo V.2).

Alla fine del decennio previsto per l'attuazione della strategia di Lisbona, **Strategia UE 2020** l'Unione europea ha affrontato la ridefinizione dei suoi grandi obiettivi di sviluppo, in un quadro segnato da una profonda crisi economica e dall'affermarsi di grandi sfide globali (cambiamento climatico e demografico, impatto della globalizzazione, gestione delle risorse energetiche).

La Commissione ha proposto una nuova strategia "Europa 2020"<sup>115</sup> che, rilanciando e aggiornando la Strategia di Lisbona<sup>116</sup>, persegue una "crescita intelligente, sostenibile e inclusiva", attraverso azioni che promuovono la conoscenza, l'innovazione, l'istruzione e la società digitale, una produzione più efficiente sotto il profilo delle risorse, una migliore partecipazione al mercato del lavoro, l'acquisizione di competenze e la lotta alla povertà.

<sup>115</sup> "Europa 2020 - Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva" COM (2010) 2020. Bruxelles 3 marzo 2010.

<sup>116</sup> Commissione Europea, Documento di valutazione della strategia di Lisbona SEC (2010) 114 definitivo. Bruxelles 2 febbraio 2010.

Il Consiglio europeo, esaminando la proposta della Commissione, ha ricordato come la politica di coesione, così come tutte le politiche comuni, dovranno sostenere questi obiettivi, sottolineando l'importanza di promuovere la coesione economica, sociale e territoriale al fine di contribuire al successo della nuova strategia<sup>117</sup>.

Oltre al sostegno finanziario la politica di coesione può inoltre assicurare l'adattamento di quella strategia alle particolari necessità dei singoli contesti territoriali, così diversificati in Europa e così diversamente interessati dai cambiamenti globali. Può permettere di combinare la necessità di indirizzi comuni a livello europeo e di impegni condivisi, con la necessità di assicurare la responsabilizzazione dei soggetti pubblici e privati che operano nei singoli luoghi, attraverso la governance multilivello e l'approccio integrato.

L'attuazione della strategia UE 2020 è connessa alla realizzazione di alcuni obiettivi quantitativi rappresentativi a livello di UE, che gli Stati membri saranno invitati a tradurre in obiettivi nazionali definiti in funzione delle situazioni di partenza e in base ai quali saranno valutati i progressi compiuti. Gli obiettivi riguardano l'occupazione, l'investimento in ricerca e innovazione, il raggiungimento dei target europei in materia di riduzione delle emissioni, utilizzo delle fonti energetiche rinnovabili e miglioramento dell'efficienza energetica, il livello di istruzione, la riduzione della povertà e il grado di inclusione sociale.

Nella seguente tabella sono riportati i valori attuali degli indicatori di obiettivi e target a livello europeo proposti da Europa 2020.

**Tavola IV.26 - INDICATORI DI OBIETTIVI E TARGET A LIVELLO EUROPEO PROPOSTO DA EUROPA 2020 (valori percentuali)**

O b i e t t i v o	L i v e l l o E U o g g i	E U a l 2 0 2 0
T a s s o d i o c c u p a z i o n e	64,6	75,0
S p e s a p e r r i c e r c h a s u l P I L	1,9	3,0
I s t r u z i o n e t e r z i a r i a o e q u i v a l e n t e	31,0	40,0
A b b a n d o n i s c o l a s t i c i	15,0	10,0
E f f i c i e n z a e n e r g e t i c a	n . d .	20,0
P o v e r t à	17	Indicatore in corso di definizione. Obiettivo "politico": 20 milioni di poveri in meno al 2020

Fonte: DPS

Per raggiungere questi traguardi, i cui valori quantitativi, per l'UE e i singoli Stati membri, sono ancora in discussione, la Commissione prospetta un programma di "iniziative faro"<sup>118</sup>, che richiederà interventi a tutti i livelli: organizzazioni dell'UE, Stati membri, autorità locali e regionali.

Per realizzare gli obiettivi della strategia occorre mobilitare tutte le politiche, gli strumenti, gli atti legislativi e gli strumenti finanziari dell'UE. La Commissione

<sup>117</sup> Conclusioni del Consiglio europeo del 25 e 26 marzo 2010 e del Consiglio europeo del 17 giugno 2010.

<sup>118</sup> "L'Unione dell'innovazione", "Youth on the move", "Un'agenda europea del digitale", "Un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse", "Una politica industriale per l'era della globalizzazione", "Un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro", "La Piattaforma europea contro la povertà".

intende potenziare le politiche e gli strumenti principali, come il mercato unico, il bilancio e l'agenda economica esterna dell'UE, per concentrarsi sulla realizzazione degli obiettivi di Europa 2020.

La governance della strategia sarà più stringente rispetto a quella utilizzata per il monitoraggio della strategia di Lisbona. A livello dell'UE saranno adottati orientamenti integrati che coprano le priorità e i traguardi dell'Unione, mentre agli Stati membri verranno rivolte raccomandazioni specifiche, costruite intorno ai maggiori “colli di bottiglia” (bottleneck) che impediscono uno sviluppo in linea con le attese di Europa 2020. Una risposta inadeguata potrebbe dar luogo ad avvertimenti diretti a ciascuno degli Stati membri inadempienti.

Il Consiglio europeo si assumerà la piena titolarità della nuova strategia, mentre la Commissione valuterà i progressi verso il conseguimento degli obiettivi, agevolerà gli scambi politici e presenterà le proposte necessarie per orientare gli interventi e far progredire le iniziative faro dell'UE. Il Parlamento europeo avrà un ruolo determinante per mobilitare i cittadini e fungerà da colegislatore per le iniziative principali.

Le relazioni e le valutazioni nell'ambito di Europa 2020 e del Patto di stabilità e crescita saranno elaborate contemporaneamente (pur rimanendo strumenti distinti) per migliorarne la coerenza fra le due linee di politica. In tal modo, le due strategie potranno perseguire obiettivi analoghi in materia di riforme pur rimanendo due strumenti separati.

Rispetto alla Strategia di Lisbona emerge una maggiore consapevolezza, da parte degli Stati membri e della Commissione europea, della necessità di un più forte coordinamento delle politiche economiche europee e nazionali, sostenuto anche attraverso il ricorso a condizionalità, anche in termini di utilizzo delle risorse del bilancio comunitario, al fine di assicurare che alla condivisione di obiettivi europei corrisponda un comportamento coerente e sinergico delle politiche nazionali degli Stati membri, attraverso il controllo della qualità della spesa pubblica, nel quadro del rispetto dei parametri del Patto di stabilità.

Il 2010 è un anno cruciale per il futuro della politica di coesione, nel contesto più ampio della messa a punto della Strategia Europa 2020 e della revisione del bilancio comunitario: entro l'anno la Commissione europea presenterà la Quinta Relazione sulla coesione, nella quale definirà le linee fondamentali della politica di coesione post 2013, da porre a base delle proposte legislative per il futuro periodo di programmazione, sulle quali si aprirà nel 2011 il negoziato con gli Stati membri.

A partire da settembre 2010 è anche attesa la proposta della Commissione europea per la revisione del bilancio comunitario. Il futuro della politica di coesione sarà quindi segnato da questo nuovo scenario, nel quale sarà presumibilmente necessaria una sua profonda riforma volta a rafforzarne l'efficacia.

**Il futuro della  
coesione**

Su questi temi si è espresso il Rapporto Barca<sup>119</sup>, che, oltre ad aver reinquadrato la ragion d'essere della politica di coesione comunitaria, ne ha proposto una netta riforma, articolata su alcuni “pilastri” di una nuova governance, più strategica ed efficace, che prevedono: un maggiore orientamento ai risultati; una forte concentrazione su poche priorità tematiche, individuate come risultato di un dibattito politico di alto livello che dovrebbe accompagnare tutta l'attuazione della politica di coesione; una strategia d'intervento più netta che poggi su quadri strategici europei e nazionali espressione di impegni cogenti riferibili a risultati misurabili e soggetti a precise condizionalità attuative; una più efficace valutazione dei risultati e dell'impatto della politica che dia ancora più trasparenza e razionalità alle scelte della politica di coesione; il rafforzamento del principio di addizionalità, messo peraltro in relazione con il Patto di stabilità; il rafforzamento della capacità di indirizzo strategico della Commissione e un rafforzamento del coordinamento dell'intervento delle politiche comunitarie e nazionali che hanno impatto sul territorio. Il Rapporto Barca contiene diversi spunti che appaiono in linea con la posizione assunta dall'Italia sulla futura politica di coesione. In primo luogo, fornisce basi solide sotto il profilo analitico per riconoscere il valore della coesione come politica di investimento sui fattori di competitività di lungo termine (quindi non politica di redistribuzione di risorse), ingrediente indispensabile dell'ulteriore progresso della integrazione europea. Inoltre, contiene proposte concrete per il miglioramento della coesione nella direzione dell'orientamento ai risultati e dell'efficacia che l'Italia ha fin qui auspicato e su cui si è anche già indirizzata nel periodo 2007-2013, con il sistema degli “obiettivi di servizio”. Ancora, mette in evidenza i cambiamenti necessari all'interno delle istituzioni comunitarie, nell'ambito della Commissione, del Consiglio, sottolineando l'opportunità di un inquadramento formale sul piano politico della coesione, e nel coinvolgimento del Parlamento Europeo.

Il dibattito sul futuro della politica di coesione è stato orientato dai Commissari preposti alla politica regionale: la Commissaria Danuta Hubner<sup>120</sup>, il Commissario Pawel Samecki<sup>121</sup> e, nella rinnovata Commissione, il Commissario Johannes Hahn<sup>122</sup>. Nel solco di un impostazione sostanzialmente condivisa, i tre Commissari hanno sottolineato come oggi l'Unione europea abbia ancora più bisogno di una forte politica di sviluppo, capace di sostenere in tutte le regioni investimenti in linea con i grandi obiettivi europei, capaci di generare innovazione, competitività, valorizzazione delle risorse umane, in generale capaci di agire come catalizzatori di investimenti per il miglioramento dell'offerta di beni e servizi pubblici. Per questo la futura politica di coesione dovrà continuare a intervenire in

<sup>119</sup> An Agenda for a Reformed Cohesion Policy, Independent Report prepared at the request of Danuta Hubner, Commissioner for Regional Policy by Fabrizio Barca, April 2009.

<sup>120</sup> Danuta Hubner, Reflection paper on future Cohesion Policy, Informal Meeting of Ministers for Regional Policy, Mariánské Lázně, 22-24 aprile 2009

<sup>121</sup> Pawel Samecki, Orientation Paper on Future Cohesion Policy, December 2009

<sup>122</sup> Johannes Hahn, Regional Policy as Essential part of the EU2020 Strategy, Zaragoza, 19th February 2010

tutte le regioni, nessuna esclusa, valorizzando l'approccio integrato territoriale e il modello di governance multilivello che le sono propri. I Commissari hanno anche messo in evidenza la necessità di migliorare il sistema di attuazione della politica di coesione, ricercando al contempo maggiore efficienza e orientamento a risultati concreti, ma in un quadro di massima semplificazione della gestione. La riflessione sulla importanza di introdurre condizioni più stringenti a cui legare i finanziamenti della coesione (si veda anche *infra*), che sta al centro del Rapporto Barca, è un punto a cui il Commissario Hahn si è fin qui mostrato particolarmente sensibile.

Le consultazioni pubbliche, promosse dalla Commissione europea così come le occasioni di confronto politico che si sono succedute a partire dal 2007 (quando è stata pubblicata la Quarta Relazione sulla coesione) hanno posto in rilievo i punti centrali della possibile riforma della politica di coesione. In particolare la recente Riunione ministeriale informale sulla politica regionale convocata dalla Presidenza spagnola a Saragozza (19 febbraio 2010) gli Stati membri hanno ribadito sia il ruolo della politica di coesione, quale politica di sviluppo rivolta a tutte le regioni europee, componente essenziale del processo di integrazione europea, sia il contributo determinante che la politica di coesione può offrire al raggiungimento degli obiettivi di Europa 2020. Corollario indispensabile di una riforma volta a migliorare l'efficacia della politica di coesione è il rafforzamento del coordinamento e dell'integrazione dell'intervento dei Fondi comunitari, nonché una incisiva semplificazione delle modalità di gestione, che valorizzi il principio di sussidiarietà. Un più forte coordinamento tra la politica di coesione e le politiche settoriali, tanto a livello comunitario che nazionale, è indispensabile, ad avviso della maggior parte degli Stati membri, per perseguire gli obiettivi della politica di coesione, i cui risultati dipendono anche dalla capacità di sviluppare integrazione e sinergie con le altre politiche comunitarie e nazionali.

A queste valutazioni essenzialmente positive della politica di coesione e del suo possibile ruolo per il periodo post-2013 si affiancano, tuttavia, lo scetticismo e le valutazioni critiche sia di alcuni commentatori<sup>123</sup> sia all'interno delle istituzioni comunitarie<sup>124</sup>. Come è già avvenuto in passato, all'avvio del negoziato finanziario e sulle nuove proposte legislative, alcuni Stati Membri riprendono idee e proposte che potrebbero ridurre il fabbisogno di natura finanziaria della coesione nell'ambito del futuro bilancio, al fine di "liberare" risorse per altre politiche.

<sup>123</sup> Tra gli altri, per analisi che considerano in modo critico i temi della coesione nel più ampio quadro delle riflessioni sul futuro bilancio UE, si possono segnalare: Copenhagen Economics (2009), EU Budget Review Options for change June; I. Santos S. Neheider (2009) "Reframing the EU budget decision-making process" Bruegel Working Paper 2009/03; più specificamente in tema di coesione, I. Santos (2008) "Is structural spending on solid foundations?" Bruegel Policy Brief, issue 2008/02 February.

<sup>124</sup> Nell'ottobre 2009 è circolato una bozza di documento ancora provvisoria della Commissione Europea - che ne ha successivamente dichiarato in via definitiva la natura non ufficiale - preparato in vista della revisione del bilancio comunitario. Il documento faceva espressamente riferimento all'ipotesi di un significativo ridimensionamento della politica coesione, in particolare nei paesi relativamente ricchi, come l'Italia.

Le questioni critiche aperte sono:

- più accentuati vincoli di bilancio degli Stati Membri, in particolare, ma non solo, dei contribuenti netti, a seguito della crisi economica e finanziaria limitano le possibilità di trovare un accordo su una ipotesi espansiva circa la dimensione complessiva del bilancio;
- copertura geografica: la politica di coesione dovrà riguardare ancora tutte le regioni o solo quelle degli Stati più poveri? (Questa soluzione escluderebbe l'Italia dai beneficiari). In particolare, deve esserci ancora un intervento nelle regioni relativamente ricche<sup>125</sup>? Sono questioni già affrontate nel precedente negoziato, che riguardano la posizione di fondo intorno alla natura puramente redistributiva oppure di politica di investimento della coesione, ma questa volta anche una parte rilevante della Commissione sembra esaminare con attenzione la possibilità di limitare la copertura geografica;
- metodo di calcolo delle allocazioni per Stato Membro: in parte connessa alla prima questione, deriva dagli spostamenti relativi già osservati e attesi per il futuro dei livelli di PIL pro capite regionali, che porterebbero a concentrare le allocazioni definite in base ai criteri già impiegati in passato su un numero più ristretto di Stati. Conseguentemente, potrebbero esserci pressioni per rivedere il metodo di calcolo e, in questo quadro, la Commissione potrebbe prendere in considerazione un rafforzamento del supporto transitorio.

Una questione centrale che caratterizza l'attuale dibattito sulla futura politica di coesione riguarda il concetto delle nuove condizionalità che dovrebbero governare la futura politica di coesione.

Il dibattito su come fissare condizioni che migliorino l'efficacia e l'orientamento ai risultati trova origine essenzialmente nell'analisi sviluppata nel Rapporto Barca: la coesione ha bisogno di una riforma radicale che deve prendere la forma di condizioni più stringenti in base alle quali la Commissione dovrebbe assegnare (ovvero rifiutarsi di assegnare, quando non sono rispettate) i fondi per la coesione. Solo un condizionamento più esteso (esistono le istituzioni che possono garantire che il finanziamento di investimenti in un determinato settore portino effettivamente i risultati programmati?) e approfondito da parte della Commissione (che deve saper valutare se quelle condizioni sono soddisfatte) può rendere sufficientemente credibile la coesione, costituendo una garanzia sia per i beneficiari sia per i contribuenti netti.

Nella primavera del 2010, l'estendersi della crisi economica e finanziaria alle finanze pubbliche degli Stati Membri, e la necessità di condividere contromisure volte al rafforzamento della governance economica, hanno poi reso ancora più rilevante la questione delle condizionalità. La Commissione, nel tracciare le linee per

---

<sup>125</sup> Tra i lavori più recenti che hanno discusso questa ipotesi, si veda I. Begg (2009) , "The Future of Cohesion Policy in Richer Regions" DG Regional Policy Working Paper, n.3; nel sollevare dubbi sulla opportunità di continuare interventi della coesione nelle regioni relativamente più prospere, indica tra le possibili vie di uscita al problema dell'impatto sul bilancio UE il ricorso più esteso a forme di prestiti rimborsabili e al metodo di coordinamento aperto.

un rafforzamento del coordinamento delle politiche economiche, ha proposto<sup>126</sup>, fra l'altro, per il prossimo quadro finanziario, la possibilità di introdurre condizionalità sui pagamenti del bilancio UE per gli Stati che non si attengono agli accordi assunti nell'ambito del Patto di Stabilità e Crescita (attualmente già esistente per il Fondo di coesione, di cui l'Italia non beneficia). L'ipotesi di impiegare condizionalità concernenti alcune politiche del bilancio UE si è consolidata con una seconda Comunicazione<sup>127</sup> della Commissione, che prevede una sorta di “cassetta degli strumenti” (toolbox), composta di incentivi e sanzioni nel quadro di misure preventive e correttive dei comportamenti degli Stati nelle diverse fasi delle procedure avviate nel caso di deficit eccessivi. Particolarmente interessante la proposta della Comunicazione di introdurre condizionalità “ex ante” per la politica di coesione, in base alle quali gli investimenti dovrebbero essere legati al sostegno alle riforme istituzionali e strutturali direttamente connesse all'operatività della coesione, al fine di accrescerne efficienza ed efficacia. In tal modo, si riconosce, infatti, come il fatto di condizionare ex ante la concessione dei fondi all'attuazione di riforme strutturali e istituzionali in grado di influire positivamente sull'attuazione della politica di coesione possa risultare mutuamente vantaggioso per il rispetto del Patto e per l'efficacia della politica di coesione (il cui ruolo tra gli strumenti di politica economica UE verrebbe quindi chiaramente riconosciuto).

#### **RIQUADRO 0 - AN AGENDA FOR A REFORMED COHESION POLICY, INDEPENDENT REPORT**

*Il Rapporto Barca, presentato nell'aprile 2009, è stato commissionato dall'allora Commissario per la politica regionale, Danuta Hübner, a Fabrizio Barca, in qualità di esperto indipendente.*

*Il rapporto mira a realizzare una riforma radicale della politica di coesione necessaria per ottenere a un tempo due risultati: rafforzare l'orientamento della politica di coesione ai risultati e corrispondere alla esigenza di avvicinare l'Unione Europea ai bisogni dei cittadini.*

*Il Rapporto, in primo luogo, riassume le motivazioni a sostegno di una politica di sviluppo “rivolta ai luoghi” (place-based) per tutte le regioni dell'Unione Europea. Tale politica mira a conseguire maggiore utilizzazione delle potenzialità territoriali (efficienza) e inclusione sociale (equità), attraverso:*

- *realizzazione di infrastrutture, servizi e incentivi mirati su singoli “luoghi” (da intendere a geometria variabile: aree metropolitane, aree rurali, aree vaste, corridoi, comunque identificati da progetti di sviluppo);*
- *valorizzazione delle conoscenze e preferenze degli individui e gruppi che vivono nei luoghi;*

<sup>126</sup> COM (2010) 250, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo, al Consiglio, alla Banca Centrale Europea, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, “Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche”, Bruxelles 12 maggio 2010.

<sup>127</sup> COM (2010) 367/2, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo, al Consiglio, alla Banca Centrale Europea, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, “Enhancing economic policy coordination for stability, growth and jobs – Tools for stronger EU economic governance”, Bruxelles 30 giugno 2010.

- *trasferimenti condizionati, con i quali il soggetto finanziatore esterno (UE e autorità nazionali) subordina l'erogazione dei fondi all'impegno contrattuale dei livelli inferiori di governo a perseguire obiettivi quantitativi prefissati e a soddisfare requisiti istituzionali per l'efficace utilizzo delle risorse.*

*In secondo luogo, sostiene che la politica di coesione UE può svolgere questo ruolo a condizione dell'attuazione di un articolato piano di riforma, i cui elementi essenziali sono:*

- *concentrazione su poche priorità rilevanti per i cittadini europei: due terzi di tutte le risorse della politica devono essere concentrate su 3-4 temi di alta rilevanza, con effetti verificabili (esempi citati nel Rapporto: innovazione e cambiamento climatico, sul fronte economico; migrazioni, sul fronte sociale);*
- *contratti fra Commissione e Stati Membri (Regioni) orientati ai risultati, concentrati su tre impegni: a) allocazione finanziaria fra le nuove priorità; b) obiettivi quantificati e verificabili in termini di indicatori di qualità di vita dei cittadini; c) requisiti istituzionali per assicurare il buon utilizzo dei fondi (per esempio in termini di concorrenza dei mercati, regolazione dei servizi pubblici, metodi di valutazione dei risultati, organizzazione e capacità istituzionale, etc.). La Commissione può: a) adottare l'intero contratto; b) respingerne alcune parti (perché gli impegni assunti vengono ritenuti insufficienti), chiedendo di riallocare i fondi ad altre destinazioni; c) adottarne alcune parti "soggette a condizioni";*
- *enfasi crescente sulla valutazione e su un più esteso utilizzo del sistema degli indicatori, (di realizzazione; di risultato; di impatto);*
- *conferma del principio dell'addizionalità delle risorse comunitarie ma con una revisione del metodo, in modo da assicurare la conciliazione tra gli obiettivi di spesa e gli obiettivi di finanza pubblica posti dal Patto di Stabilità.*

*Tale riforma richiede anche le seguenti linee di intervento sulle istituzioni dell'Unione:*

- *riorganizzazione interna della Commissione e forte investimento in capitale umano (task-force di alta competenza sui temi scelti come priorità, da rendere attraente per i migliori esperti d'Europa; impulso all'unità responsabile per gli indicatori e la valutazione; disinvestimento nelle competenze relative alla regolarità formale delle procedure e al controllo, da trasferire agli Stati Membri; coordinamento sia fra Direzione Generale per la politica regionale e Direzione per l'occupazione, sia con le Direzioni settoriali);*
- *sistema di controlli incrociati (checks and balances) attraverso un nuovo ruolo del Parlamento Europeo e un neo-costituito Consiglio formale della Coesione, a garanzia della maggiore discrezionalità attribuita alla Commissione su questioni di sostanza, dando attuazione al nuovo articolo 275 del Trattato (che prevede la discussione da parte del Parlamento Europeo di un "Rapporto di valutazione") e rimediando all'anomalia per cui il Consiglio non dispone di un luogo formale nel quale discutere gli esiti della principale voce di bilancio.*

*Per quanto concerne la prassi negoziale, il Rapporto considera, inoltre, indispensabile prevedere una conclusione simultanea del negoziato su risorse finanziarie, obiettivi e regole. In passato, infatti, la trattativa sugli obiettivi e sulle regole della politica di coesione si è chiusa dopo quella sull'ammontare e il riparto dei fondi. Tale sequenza temporale ha indotto gli Stati Membri, già certi delle risorse loro attribuite, a rendere obiettivi e regole meno stringenti, al fine di massimizzare i rispettivi margini di manovra nell'attuazione, ma con detrimento per l'efficacia della coesione.*