



**Ministero
dell' Economia
e delle Finanze**

DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DI SVILUPPO E DI
COESIONE
SERVIZIO PER LE POLITICHE DEI FONDI STRUTTURALI
COMUNITARI



**STATO DI ATTUAZIONE DEL
QUADRO COMUNITARIO DI SOSTEGNO
2000-2006
OBIETTIVO 1**

Comitato di Sorveglianza

QCS 2000-2006

Roma, 10-11 marzo 2003

1 Premessa

Sulla base delle determinazioni assunte dal Comitato di Sorveglianza del 17 e 18 luglio 2002, già a partire dal mese di agosto è stato avviato l'esercizio di ricognizione dello stato di attuazione delle singole misure, finalizzato a individuare gli interventi necessari per dare loro impulso e per preparare con gradualità le necessarie riprogrammazioni. L'esercizio, sviluppato nel corso dei mesi successivi in due fasi, di autovalutazione e di valutazione¹ (cfr documentazione allegata), ha consentito di individuare le misure con buone prospettive di successo ("misure verdi" che coprono il 44,3% dell'assegnazione finanziaria dei POR²), quelle da tenere sotto osservazione ("misure gialle", il 45,8%) e, infine, quelle a rischio ("misure rosse", il 9,9%).

Considerazioni di merito e vincoli organizzativi hanno suggerito di concentrare questo esercizio soprattutto sui programmi regionali; tuttavia anche per i PON il lavoro svolto, ancorché limitato all'"autovalutazione", ha fornito importanti indicazioni circa le prospettive di tali programmi.

Le risultanze di questo esercizio, condivise da tutte le Autorità di gestione, hanno permesso sia di enucleare alcuni "punti fermi" in ordine alle prospettive di ciascun Asse, sia di elaborare proposte di intervento volte a rimuovere le principali criticità evidenziate.

In tutti i Comitati di Sorveglianza di questo inizio anno, gli approfondimenti analitici effettuati e i risultati cui si è pervenuti nell'ambito di questo esercizio, hanno costituito, sia pure con forme e intensità differenziate, oggetto di confronto e fonte di riferimento per l'adozione dei primi interventi correttivi. Anche al di là di considerazioni di merito sulle azioni intraprese, questo conferma l'utilità di un metodo sistematico e condiviso per aggiornare, di volta in volta lo "stato dell'arte" e individuare le azioni da intraprendere.

¹L'esercizio di valutazione si è svolto in due fasi: una autovalutazione delle misure dei singoli programmi è stata effettuata per tutti i POR e per i PON, da parte delle rispettive Autorità di Gestione. Per i soli POR, l'esercizio si è ulteriormente sviluppato sulla base di incontri tra il DPS e le AdG che hanno coinvolto i singoli responsabili di misura, durante i quali sono stati condivisi sia i giudizi da assegnare a ciascuna misura sulla base della performance raggiunta, sia i giudizi tendenziali che incorporano una valutazione prospettica degli aspetti istituzionali, procedurali e finanziari. Sulla base delle informazioni acquisite durante la ricognizione, il Dipartimento ha effettuato una nuova valutazione, utilizzando delle categorie di giudizio più articolate, i cui risultati sono stati condivisi con le Autorità di Gestione dei POR in un incontro partenariale svoltosi a dicembre.

² La percentuale è stata calcolata confrontando le risorse finanziarie delle misure con la dotazione complessiva dei POR al netto delle risorse destinate all'assistenza tecnica

Sulle proposte di intervento maturate nella ricognizione si basa ora il programma di lavoro di questa fase cui deve necessariamente attenersi l'attività di tutti i soggetti istituzionali dal cui operato dipende il successo di questo Quadro Comunitario di Sostegno (amministrazioni responsabili dei programmi, titolari di progetti di assistenza tecnica, Ministeri capofila di Fondo, Gruppi di lavoro, Rete delle Autorità Ambientali)³.

Questa relazione, nel rinviare per gli aspetti di dettaglio alla documentazione relativa a tale esercizio, fornisce, quindi, nei paragrafi 3 e 4, gli elementi essenziali di carattere analitico e propositivo, che possono consentire al Comitato di Sorveglianza del QCS di adottare decisioni consapevoli in ordine al percorso da seguire, sia per raggiungere gli obiettivi di fine 2003, sia per impostare in modo efficace la revisione di medio termine.

Per quanto riguarda i Progetti integrati territoriali, che, al fine di produrre beni pubblici e collettivi locali finalizzati ad accrescere l'attività e la competitività di gruppi di territori, costituiscono uno strumento essenziale del Quadro comunitario di sostegno, le proposte operative presentate al Comitato di Sorveglianza (cfr. paragrafo 4) derivano sia dalla ricognizione generale, sia da una specifica ricognizione a essi riferita, sia, infine, dagli esiti delle giornate di approfondimento svolte ad Agrigento nei giorni 6 e 7 febbraio.

Questi elementi consentono oggi di delineare con sufficiente consapevolezza il percorso da seguire nei prossimi mesi per sviluppare appieno l'azione di sviluppo locale che della strategia del QCS costituisce uno dei pilastri fondamentali e dal cui successo dipendono in misura significativa, ancorché differenziata, i risultati dei singoli assi.

La sintesi dei risultati delle due ricognizioni e la formulazione delle relative proposte di intervento è preceduta dalla tradizionale analisi dei risultati finanziari: al 31 dicembre per le richieste di pagamento comunitario, al 30 settembre per la realizzazione degli obiettivi generali di spesa (cfr. paragrafo 2). Entrambi i risultati appaiono sostanzialmente positivi: a una richiesta di pagamenti superiore alle risorse dell'annualità 2000, si accompagna un ulteriore avvicinamento della spesa effettiva agli obiettivi programmatici (anche se tale risultato è fortemente influenzato dalla repentina accelerazione del PON Trasporti).

³Una prima parziale verifica della tenuta di questo programma di lavoro può essere tratta dalle riunioni dei Comitati di Sorveglianza e dei Gruppi di lavoro svoltesi in questi primi mesi dell'anno; è un quadro non esaustivo per lo scarso periodo di tempo a disposizione, dal quale tuttavia possono essere tratte indicazioni significative, tenendo anche conto della evoluzione più recente che consente oggi di ricalibrare alcuni dei giudizi espressi nell'ambito dell'esercizio di valutazione delle misure.

Questi risultati non devono, tuttavia, assolutamente allentare l'impegno per il futuro. Come già sottolineato più volte, il 2003 rappresenta uno snodo cruciale per il QCS nel suo complesso, in quanto in tale anno la necessità di una forte accelerazione della spesa (ammontano infatti a circa 3.272 milioni di euro le risorse alle quali, a fine 2003, si applica la clausola del disimpegno automatico) si somma con la definitiva entrata a regime di tutte le regole poste a presidio della qualità degli interventi.

E' quindi in questa prospettiva che deve essere definita l'attività dei prossimi mesi.

2 I risultati finanziari

L'analisi sugli andamenti finanziari del QCS si basa su due livelli di osservazioni:

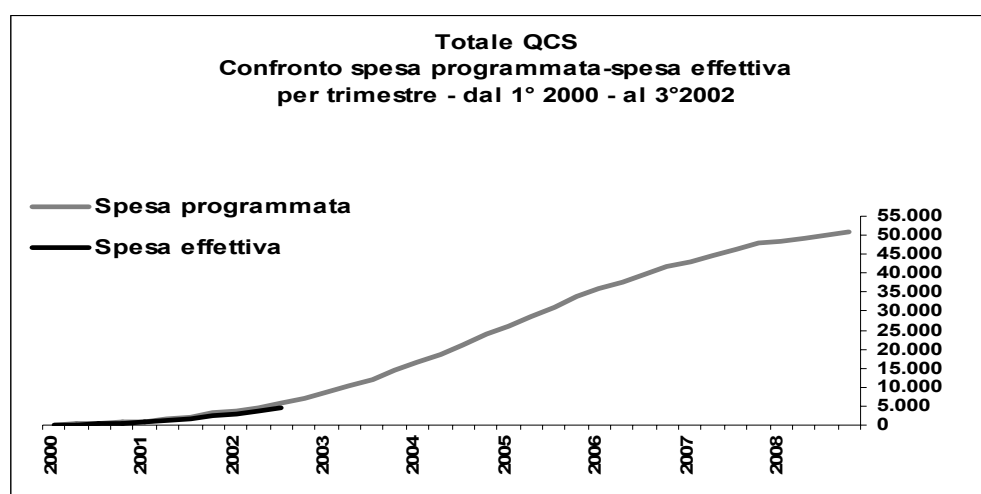
a) l'andamento dei pagamenti sul volume dei costi totali previsti dalla programmazione approvata, rilevabile dai dati del sistema di monitoraggio forniti dalle Autorità di Gestione dei Programmi al sistema centrale IGRUE;

b) il volume consolidato dei pagamenti effettuati sul bilancio comunitario sulla base delle domande di rimborso del cofinanziamento comunitario, presentate ufficialmente dalle Autorità di Gestione.

Le due tipologie di dati prendono a riferimento valori finanziari diversi: i costi totali la prima, i contributi comunitari la seconda, e sono utilizzati per finalità diverse: la rilevazione dell'impatto sul territorio e della verifica di conformità della spesa al profilo finanziario-programmatico, la prima, la tempestività di utilizzo delle risorse comunitarie assegnate dal bilancio comunitario, la seconda. Pertanto, nell'ambito delle specifiche finalità, entrambe svolgono una funzione essenziale nell'accompagnamento e sorveglianza del QCS.

In particolare, il grado di realizzazione degli obiettivi di spesa programmati, rilevato al 30-09-02, sale, mediamente, intorno al 78% (circa 15 punti di aumento rispetto al dato di marzo 2002, diffuso al Comitato di luglio), ed è pari a circa 4 miliardi e 542 milioni di euro di pagamenti rispetto ai 5 miliardi e 825 milioni previsti (Tavola 1).

Tavola 1



Fonte MEF – DPS – Servizio Fondi Strutturali Comunitari

Tale accelerazione, come vedremo di seguito, riguarda, con andamenti ed intensità diversa, la quasi totalità degli interventi e trova riscontro nell'esecuzione del bilancio comunitario, per la quale la rendicontazione al 31/12/02 ha consentito di superare di 971 milioni di euro la somma necessaria a garantire il pieno utilizzo di tutti gli impegni 2000, e di attivare pagamenti a valere sugli impegni 2001.

2.1 Grado di realizzazione degli obiettivi di spesa programmati sulla base dei dati di monitoraggio delle spese. Risultati generali e per Fondo⁴

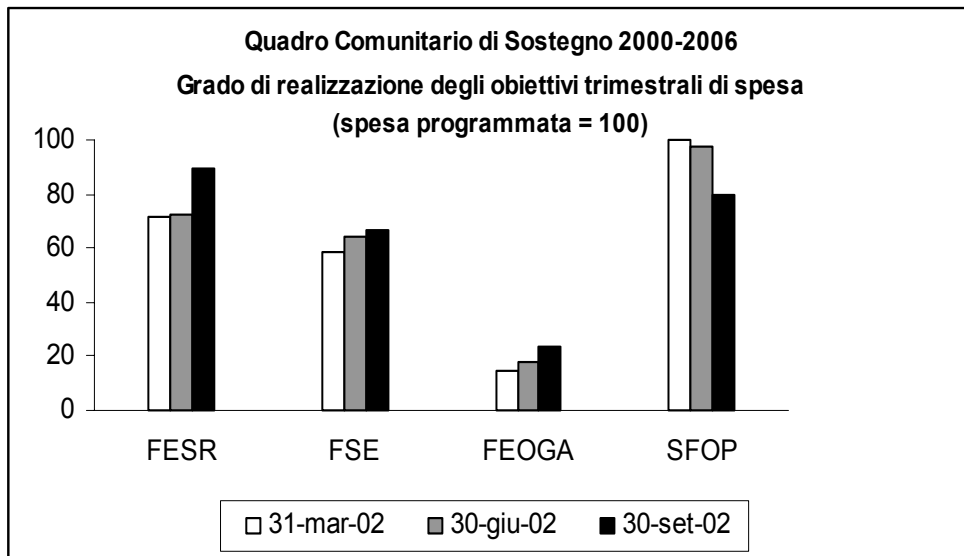
Come già indicato, al 30-09-02, il grado medio di realizzazione di spesa raggiunto a livello di QCS si attesta al 78% dell'obiettivo programmato, con un miglioramento di circa 15 punti rispetto alla performance di marzo 2002 (63, 1%) e di più di 13 rispetto a giugno 2002 (64,7%).

Il livello medio di realizzazione raggiunto è il risultato degli andamenti dei singoli Fondi, molto diversificati tra loro (Tavola 2). Si registra qui un notevole avanzamento del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), che sfiora il 90% con un miglioramento che oscilla tra i 17 e i 18 punti rispetto ai precedenti dati di marzo 2002 (63, 1%) e di giugno 2002 (64,7%). In crescita anche il Fondo sociale (FSE) ed il Fondo agricolo (FEOGA), anche se i livelli raggiunti sono ancora sotto la media QCS (molto al di sotto nel caso del FEOGA). In controtendenza il Fondo della pesca (SFOP), che, pur rimanendo sopra la media, presenta una meno elevata performance rispetto alle rilevazioni precedenti. E' questo comunque un fenomeno spiegabile ed atteso, originato, in gran parte, dalla ritardata autorizzazione dei regimi di aiuto presenti nei POR, che ha permesso l'avvio dei pagamenti solo nel corso del 2002⁵.

⁴ Per i risultati dei singoli programmi cfr Allegato 1

⁵ Vedremo in seguito come questa ritardata autorizzazione ha impattato anche sull'esecuzione del bilancio comunitario determinando, per i POR, in forza dell'articolo 31 del Regolamento CE del Consiglio n. 1260/99, la sospensione degli impegni di bilancio delle annualità 2000 e 2001 e, di conseguenza, spostando la data di applicazione del disimpegno automatico alla fine del secondo anno successivo a quello in cui il regime viene autorizzato.

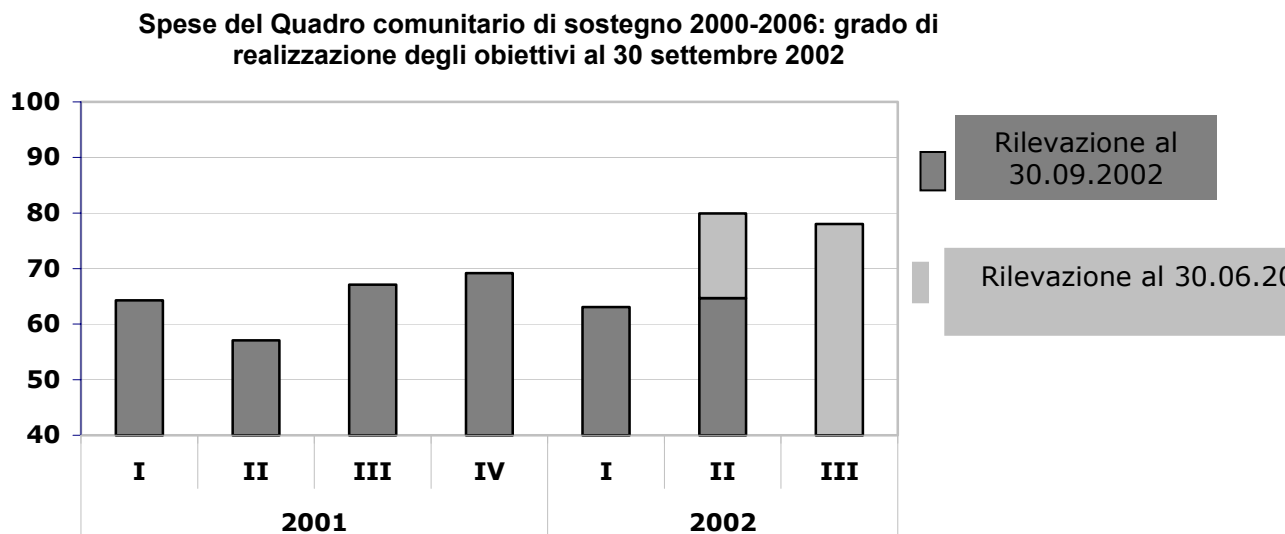
Tavola 2



Fonte: MEF – DPS – Servizio Fondi Strutturali Comunitari

Nel valutare le risultanze del monitoraggio occorre comunque tenere presente che, come chiaramente dimostrato alla Tavola 3 i dati registrati alla scadenza di riferimento, per effetto delle integrazioni intervenute successivamente, risultano largamente sottostimati. Infatti nella rilevazione di settembre 2002 il dato di realizzazione dell'obiettivo di spesa a giugno 2002 è risultato del 79% e, quindi, di ben 15 punti percentuali superiore a quello che risultava dalla rispetto alla rilevazione di giugno 2002.

Tavola 3



Fonte: MEF – Ragioneria Generale dello Stato /Dipartimento Politiche di Sviluppo

2.2 Esecuzione del Bilancio comunitario, relativa ai contributi comunitari utilizzati per Fondo e per Programma

Il 31 dicembre 2002, come è noto, rappresentava il termine ultimo entro il quale poter utilizzare, o almeno richiedere, gli importi a valere sugli impegni assunti sul bilancio comunitario nel 2000, pena il disimpegno automatico delle quote non richieste.

I dati al momento disponibili (relativi ai pagamenti eseguiti dalla Commissione – negli esercizi 2000, 2001 e 2002 - ed alle domande di pagamento inoltrate entro il 31 dicembre 2002 all'esame dei Servizi della Commissione) indicano per tutti i programmi operativi il completo utilizzo delle risorse impegnate nel 2000. Ne consegue che il nostro Paese, salvo diversa valutazione dei Servizi della Commissione sulle richieste di pagamento ancora in istruttoria, non dovrebbe subire tagli di risorse dell'annualità 2000 in applicazione delle norme comunitarie in materia di disimpegno automatico delle risorse (Tavola 4).

Tavola 4

Fondi strutturali - Programmazione 2000-2006 QCS Obiettivo 1 - Riepilogo per Fondo Totale QCS - Spese certificate al 31-12-2002 Importi in Milioni di Euro (1)

Fondo	Impegni 2000 (2)	Pagamenti			Importi eccedenti gli impegni	Importi da disimpegnare
		eseguiti	richiesti da eseguire	totale		
	1	2	3	4=2+3	5=4-1	6=0 (se 4 >=1)
FESR	1.798,572	1.977,281	493,097	2.470,378	671,806	0,00
FSE	419,735	473,381	100,655	574,036	154,301	0,00
FEOGA	380,820	244,584	242,214	486,798	105,978	0,00
SFOP	17,400	55,596	1,393	56,989	39,589	0,00
TOTALE QCS	2.616,527	2.750,842	837,359	3.588,201	971,674	0,00

(1) Gli importi riportati in tabella si riferiscono alla sola quota che impatta sul Bilancio UE (contributo comunitario)

(2) Volume definitivo degli impegni assoggettati alla regola N+2 al 31-12-2002

Fonte: MEF – DPS – Servizio Fondi Strutturali Comunitari

Come si può osservare il totale dei contributi pagati o richiesti ammonta a 3.588 milioni di Euro che assorbe, non solo tutti gli impegni 2000, ma presenta anche ulteriori 972 milioni di Euro, di cui 884 imputabili agli impegni 2001, per i quali il disimpegno automatico scatterà alla fine di quest'anno 88 milioni relativi al disimpegno 2004.

Un ulteriore elemento rilevante è costituito dall'importo dei pagamenti già eseguiti dalla Commissione, che è, nel complesso, superiore agli impegni 2000. Per la gran parte dei Programmi Operativi questo significa che le domande di pagamento hanno già superato l'esame dei Servizi della Commissione e che, quindi, esiste già la certezza di aver evitato il disimpegno. Per alcuni Programmi, invece, le domande di pagamento che riguardano parte degli impegni 2000 sono ancora all'esame dei servizi della Commissione e, pertanto, per questi ultimi occorre attendere il pagamento effettivo per avere conferma del completo utilizzo degli importi impegnati. Nella tavola 5 è riportata la situazione relativa ai singoli Programmi, mentre nell'allegato 1 è riportata la situazione programma Fondo.

Tavola 5

Fondi strutturali - Programmazione 2000-2006
QCS Obiettivo 1 - Programmi operativi
Totale QCS - Spese certificate al 31-12-2002
Importi in Milioni di Euro (1)

Programma	Impegni 2000 (2)	Pagamenti			Importi eccedenti gli impegni 5=4-1	Importi da disimpegnare 6=0 (se 4 >=1)
		eseguiti	richiesti da eseguire	totale		
		2	3	4=2+3		
SVILUPPO LOCALE	613,867	614,919	3,260	618,179	4,312	0,000
RICERCA	130,526	152,212	26,605	178,817	48,291	0,000
SICUREZZA	86,024	107,452	16,256	123,708	37,684	0,000
SCUOLA	60,016	91,135	6,154	97,289	37,273	0,000
ASSISTENZA TECNICA	-	26,692	-	26,692	26,692	0,000
TRASPORTI	-	126,920	-	126,920	126,920	0,000
PESCA	17,400	42,858	-	42,858	25,458	0,000
CALABRIA	166,455	180,333	179,926	360,259	193,804	0,000
CAMPANIA	401,605	394,709	106,933	501,642	100,037	0,000
MOLISE	28,718	29,923	4,976	34,899	6,181	0,000
PUGLIA	336,673	254,137	116,216	370,353	33,680	0,000
SARDEGNA	250,043	193,653	237,308	430,961	180,918	0,000
SICILIA	428,416	428,732	91,879	520,611	92,195	0,000
BASILICATA	96,784	107,167	47,846	155,013	58,229	0,000
TOTALE QCS	2.616,527	2.750,842	837,359	3.588,201	971,674	0,000

(1) Gli importi riportati in tabella si riferiscono alla sola quota che impatta sul Bilancio UE (contributo comunitario)

(2) Volume definitivo degli impegni assoggettati alla regola N+2 al 31-12-2002

Fonte: MEF – DPS – Servizio Fondi Strutturali Comunitari

Va infine segnalata la particolare situazione dello SFOP, che già da oggi, malgrado un ritardo nell'attuazione dei POR, non ha importi in disimpegno sia a fine 2002 che a fine 2003. Ciò è dovuto al fatto che la maggior parte delle misure SFOP all'interno dei POR sono costituite da regimi di aiuto, soggette, quindi, a sospensione in ragione dello slittamento temporale dovuto alla specifica autorizzazione della Commissione. Come già segnalato in precedenza, infatti, l'articolo 31 del Regolamento CE del Consiglio n. 1260/99 prevede che l'anno da prendere in considerazione, per

l'applicazione della regola N+2, in questi casi è quello dell'autorizzazione del regime, se successivo a quello della decisione di approvazione del Programma.

In generale il risultato positivo raggiunto a fine 2002 non deve in ogni caso allentare la tensione per il futuro. Nel 2003, infatti, è necessario imprimere un'ulteriore accelerazione della spesa dei programmi operativi.

La quantità di risorse comunitarie alle quali sarà applicabile la norma dell'art. 31 del regolamento CE del Consiglio n° 1260/99 sul disimpegno automatico (circa 3.271 milioni di euro) richiederà, perciò, un rinnovato sforzo da parte di tutti (Commissione europea, Amministrazioni centrali, regionali e locali, partners istituzionali, economici e sociali), fermo restando comunque un primo risultato raggiunto sugli impegni 2001, rappresentato dai circa 972 milioni di Euro certificati in più rispetto agli impegni 2000, entro il 31 dicembre 2002, di questi, come evidenziato, circa 884 milioni di Euro sono imputabili all'annualità 2001 (Tavola 6) riducendo a 2.388 milioni di Euro l'importo da richiedere alla Commissione entro la fine del 2003.

Tavola 6

Fondi strutturali - Programmazione 2000-2006
QCS Obiettivo 1 - Riepilogo per Fondo
Totale QCS - Spese certificate al 31-12-02 imputabili agli impegni 2001
Importi in Milioni di Euro (1)

Fondo	Impegni 2001	Pagamenti			Importi Da richiedere al 31-12-03
		eseguiti	richiesti da eseguire	totale	
	1	2	3	4=2+3	5=1-4
FESR	2.317,065	447,094	170,417	617,511	1.699,554
FSE	550,169	110,661	32,115	142,776	407,393
FEOGA	387,213	-	105,978	105,978	281,235
SFOP	17,400	17,400	-	17,400	-
TOTALE QCS	3.271,847	575,155	308,510	883,665	2.388,182

(1) Gli importi riportati in tabella si riferiscono alla sola quota che impatta sul Bilancio UE (contributo comunitario)

Fonte: MEF – DPS – Servizio Fondi Strutturali Comunitari

3 *Risultati e prospettive degli assi prioritari*

Come ampiamente sottolineato nel V° Rapporto del DPS⁶, alla vivacità degli indicatori di sviluppo territoriale (esportazioni, turismo, natalità imprenditoriale e occupazione) registrata dal Mezzogiorno nel biennio 2001-2002, che testimonia una crescita superiore alla media del Paese, si contrappone il permanere di una grave sottodotazione infrastrutturale e di una bassa qualità dei servizi pubblici, che in alcuni casi evidenzia addirittura un peggioramento.

Si conferma pertanto che il punto debole del Mezzogiorno è rappresentato dal divario nella quantità e qualità dei beni pubblici e collettivi, sia di quelli locali che di quelli in rete. Alla riduzione di questo divario è rivolta una quota molto consistente delle risorse del QCS, unitamente ad un forte impegno finanziario delle politiche nazionali, in coerenza con gli impegni programmatici fissati dal DPEF 2003-2006.

Il Rapporto segnala anche, per alcuni settori, la distanza da colmare per raggiungere gli obiettivi programmatici al 2008; in taluni casi (es. rifiuti) il gap tra i valori attualmente osservati e i target di fine 2008 è tale da far ritenere questi obiettivi molto ambiziosi. In altri, le prospettive appaiono più confortanti ma richiedono un rafforzamento dell'impegno delle amministrazioni pubbliche competenti, nazionali e regionali, nella direzione indicata.

Ne deriva, come già esplicitato nel documento conclusivo dell'esercizio di valutazione delle misure, la conferma della valenza strategica irrinunciabile dell'intervento in alcuni settori (*acqua, rifiuti, trasporti*) nel quadro del necessario miglioramento di tutti i fattori di contesto dai quali dipende l'aumento del livello di competitività delle regioni meridionali (*risorse ambientali, culturali e umane, sicurezza, qualità urbana e capitale sociale*) e la conferma che gli interventi debbano avere natura fortemente integrata, fra essi, e con le iniziative locali di sviluppo.

Risulta altresì confermata l'importanza determinante del contributo della *Ricerca e dell'Innovazione* a questa strategia. Ciò non solo alla luce dei risultati del PON Ricerca, ma anche in considerazione delle potenzialità che possono essere dispiegate a livello regionale, a condizione di realizzare una accorta regia istituzionale e assicurare un robusto supporto tecnico, per le azioni a più elevato contenuto di innovazione.

⁶ Ministero dell'Economia e delle Finanze, Quinto Rapporto del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo 2001-2002

Le prime esperienze realizzate in questa fase di programmazione mostrano anche chiaramente il potenziale di cambiamento insito nel settore della *Società dell'Informazione* e inducono a ritenere necessario, in prospettiva, un rafforzamento della dotazione finanziaria ad esso assegnata.

Nel complesso non si evidenziano quindi esigenze di mutamento sostanziale della strategia definita dal QCS: l'evoluzione del contesto socio-economico di riferimento, quale risulta dagli ultimi dati disponibili e gli andamenti registrati a livello di singolo asse e settore portano infatti a ritenere non necessarie significative correzioni di rotta.

Si delineano, tuttavia, in taluni casi, ambiti di possibile riorientamento delle finalità programmatiche dettati sia dalla esigenza di una migliore finalizzazione delle *policies*, sia da una più chiara percezione delle specifiche priorità.

L'analisi che segue è in larga misura un'analisi di efficienza; per quanto riguarda l'efficacia, gli approfondimenti effettuati si limitano a rilevare le tendenze più significative ove queste manifestino il rischio di allontanamento della impostazione strategica a suo tempo definita.

3.1 Asse I Risorse naturali

Nel settore del *Ciclo integrato dell'acqua*, si è giunti ad uno snodo cruciale: soddisfatte ormai tutte le condizioni che garantiscono la piena rendicontabilità degli interventi relativi alla prima fase di attuazione (2000-2002), nei limiti del 30% delle rispettive dotazioni finanziarie, la programmazione è entrata nella seconda fase, nella quale si finanziano solo gli interventi previsti dai Piani di Ambito. Grazie alla straordinaria accelerazione del processo di attuazione della legge Galli registrata nel corso del 2002, sono stati raggiunti i seguenti risultati: venti dei ventidue ATO presenti nel Mezzogiorno sono ormai dotati delle rispettive Autorità (fanno eccezione gli ATO unici di Molise e Sardegna); solo in un caso (ATO Calore-Irpino in Campania) la ricognizione delle infrastrutture non è stata ancora completata; per diciannove ATO si è anche concluso l'iter di approvazione dei rispettivi Piani d'Ambito (è ancora in corso negli ATO Calore-Irpino e Sele, per i quali, come deliberato nell'ultimo Comitato di Sorveglianza del POR Campania, scatterà la riprogrammazione delle risorse in mancanza dell'approvazione dei rispettivi Piani entro il 30 settembre 2003).

Preoccupante è il ritardo evidenziato dalla regione Molise: l'ATO unico, infatti, non è stato ancora costituito, l'Autorità non si è insediata e di conseguenza il Piano

d'Ambito è ancora in alto mare e ciò determinerà un blocco degli investimenti del settore.

A fronte di questi risultati positivi, permangono criticità per l'individuazione, da parte degli ATO, del soggetto gestore, anche a seguito delle vicende legate all'art.35 della Legge finanziaria 2002, sul quale la Commissione Europea – DG Mercato interno - ha avviato una procedura d'infrazione, che ha, di fatto, provocato ulteriore incertezza sulle modalità di affidamento del servizio idrico integrato. Tali criticità toccano profili di grande delicatezza, che rischiano di condizionare la continuità degli investimenti. Come già evidenziato nel documento di proposte redatto alla conclusione dell'esercizio di valutazione delle misure, occorre prevedere una fase transitoria che, nelle more dell'operatività del soggetto gestore, garantisca la continuità degli investimenti da parte dei soggetti titolati a fungere da stazione appaltante, sulla base delle priorità e delle regole definite dai rispettivi Piani di Ambito.

Per individuare soluzioni efficaci alle complesse questioni di ordine istituzionale, amministrativo, finanziario e tecnico, è stato costituito un gruppo tecnico ad hoc nell'ambito del quale, sulla base dei necessari approfondimenti, verranno affrontate le problematiche specifiche di ciascuna Regione e individuati i percorsi finalizzati al relativo superamento.

Il successo di questi percorsi richiede una decisa accelerazione e sistematizzazione dell'assistenza tecnica da parte delle Amministrazioni centrali: ad oggi risulta infatti operativo il solo Progetto a titolarità del Ministero dell'Ambiente sul quale si avvertono segnali di allentamento della tensione iniziale, che coincidono con alcuni mutamenti interni di recente intervenuti nell'ambito di detta Amministrazione. Appare necessario un più incisivo coordinamento delle attività in corso, nel quadro di un definitivo chiarimento sull'attribuzione delle competenze interne. In netto ritardo risulta il Progetto del Ministero Infrastrutture, ancora in corso di ridefinizione. Nelle more della sua attivazione le Regioni hanno potuto continuare ad avvalersi del supporto tecnico della Sogesid attivato con preesistenti strumenti finanziari, e che, come previsto dal progetto del MIT, potrà consolidarsi e proseguire, in relazione agli specifici fabbisogni di supporto di questa fase, attraverso le azioni in esso previste.

Nel complesso, i ritardi che ancora si registrano su questo fronte sono uno dei segnali più evidenti delle difficoltà di raccordo fra domanda e offerta di assistenza tecnica: il superamento di questa difficoltà rappresenta un punto ineludibile per evitare

che la titolarità formale delle competenze e delle risorse prenda il sopravvento sulla logica degli obiettivi e del risultato degli interventi.

Quanto al settore **Difesa del suolo**, sono da segnalare sia l'accelerazione del processo di definizione della programmazione di bacino (Sardegna, Sicilia e Puglia) sia le determinazioni assunte dai Comitati di Sorveglianza dei POR Campania e Sicilia, che hanno permesso, nel primo caso, di risolvere l'impasse attuativo e, nel secondo, di adottare i primi correttivi e delineare il percorso da seguire nei prossimi mesi. Da rilevare, in questo conteso, la radicale reimpostazione del Progetto Operativo Difesa del Suolo, che il Ministero dell'Ambiente ha messo a punto in stretto partenariato con le Regioni, da cui si attende un supporto concreto, in tempi rapidi, per accelerare gli interventi delle relative dei POR.

Per quanto riguarda i **Rifiuti**, permangono forti difficoltà nella piena attuazione della riforma di settore, anche se le regole previste dal QCS stanno ormai, sia pure gradualmente e con intensità differenziate, entrando a regime. Sulla base di quanto deciso nel corso del Comitato di Sorveglianza del QCS di luglio 2002, è stato istituito, nell'ambito della Rete Nazionale delle Autorità ambientali, un Gruppo di lavoro "Rifiuti" il cui obiettivo è quello di raccogliere e elaborare le informazioni circa lo stato di attuazione degli adempimenti e identificare le criticità che ancora condizionano l'avanzamento delle misure. Questo Comitato di Sorveglianza è chiamato ad esaminare un primo report sulle criticità rilevate; il completamento dell'analisi, necessario per attivare una specifica linea di assistenza tecnica, è previsto nel mese di aprile.

Le criticità riscontrate nel settore della **Rete ecologica** sono riconducibili a difficoltà di natura istituzionale e/o tecnico-amministrativa che interessano, in modo sistematico, tutto il settore. Più positiva risulta l'attuazione dei sistemi di monitoraggio ambientale per i quali l'avvenuta attivazione delle Agenzie Regionali per l'Ambiente ha rappresentato una condizione effettiva di attuabilità di questi interventi. Al fine di approfondire le motivazioni dei ritardi di attuazione e individuare soluzioni atte a sbloccare misure di importanza strategica per il miglioramento della competitività delle aree sottoutilizzate e marginali del Mezzogiorno, anche per questo settore, nell'ambito della Rete Nazionale delle Autorità Ambientali, è stato istituito un Gruppo di lavoro specifico ("Rete ecologica"), che però deve poter presupporre un rafforzamento del supporto del Ministero dell'Ambiente sia istituzionale sia nell'ambito del Progetto già avviato con il PON ATAS.

3.2 *Asse II Risorse Culturali*

L'attuazione dell'Asse II, per la forte discontinuità con il precedente periodo di programmazione, ha mostrato nei primi due anni di operatività del QCS 2002-2006 elementi di criticità.

La consapevolezza di queste criticità, maturata grazie anche agli approfondimenti effettuati nell'ambito del Gruppo di lavoro del QCS "Risorse Culturali", ha portato a definire, con il supporto metodologico e operativo dell'Osservatorio Risorse Culturali dell'UVAL-DPS, documenti di diagnosi e di indirizzo e organizzare confronti bilaterali con le singole Regioni per esaminare specifiche tematiche a livello regionale.

Il risultato dell'Asse resta fortemente condizionato da Campania e Sicilia le cui performance, per l'ammontare finanziario da esse destinato alle risorse culturali (1.840 milioni di euro che rappresentano circa il 68% delle risorse totali dell'Asse) sono determinanti ai fini del raggiungimento degli obiettivi del QCS nel settore. Anche alla luce dei più recenti aggiornamenti si conferma che in Campania, terminata una intensa attività di programmazione, si è ormai entrati nella fase attuativa vera e propria. Per la Sicilia, con l'approvazione da parte del Comitato di Sorveglianza di un documento volto a rafforzare il principio dell'integrazione e della concentrazione, si è compiuto il primo passo per il pieno recupero degli obiettivi del QCS.

Dalla ricognizione effettuata sui Progetti Integrati Territoriali si è evidenziato che molti PIT (57 su 139 in totale) hanno come idea forza la valorizzazione del patrimonio culturale in funzione turistica e che, quasi conclusa la fase programmatica, il ritardo accumulato può essere recuperato rafforzando le azioni di assistenza tecnica e di sistema.

Sono da segnalare, al riguardo, i positivi progressi dell'assistenza tecnica del Ministero per i Beni e le Attività Culturali alle Soprintendenze regionali, competenti nella gestione delle attività istruttorie e di progettazione, e gli impegni assunti nel CdS del PON ATAS relativi a: un forte coordinamento fra azioni di assistenza tecnica e di sistema, soprattutto quando non siano promosse dalla stessa amministrazione; la convergenza in un unico progetto integrato (a valere su fondi FESR e FSE) delle attività di assistenza tecnica e azioni di sistema, complementari a quelle operative; una maggiore diffusione dei risultati attraverso la costituzione di un osservatorio permanente sui PIT e di una rete telematica.

Ancora inadeguato appare invece il rilancio della stipula degli APQ non ancora siglati (Calabria, Puglia e Sardegna) o non ancora previsti dalle Intese Istituzionali (come in Sicilia, dove la Regione ha infatti richiesto un aggiornamento). Questo strumento, nelle Regioni ove è stato utilizzato, ha dimostrato potenzialità rilevanti sia nell'integrare la programmazione, sia nell'accelerazione della spesa, sia, ancora, nell'efficace attuazione degli interventi previsti.

Una strategia di sviluppo impostata sull'attuazione contestuale e coordinata dell'asse II prevista dai POR e dagli APQ può costituire, nel medio termine e quindi con riferimento al prossimo triennio, un passo decisivo del percorso volto a costruire e attuare una programmazione di qualità: i) basata sull'integrazione degli strumenti e delle risorse destinate alla tutela, alla valorizzazione e sviluppo del territorio (risorse dei fondi strutturali, risorse nazionali per le aree sottoutilizzate, risorse di competenza del Ministero per i Beni e le Attività Culturali quali le risorse derivanti dal Lotto e dalla quota del 3% sulla spesa per infrastrutture riservata agli investimenti per il patrimonio culturale); ii) specifica, in quanto rispettosa delle caratteristiche del patrimonio e delle risorse culturali di ogni area (così come evidenziato anche nei progetti integrati territoriali); iii) unitaria, se improntata all'adozione più ampia ed estesa possibile dei criteri di attuazione dell'asse II previsti nel QCS e nei singoli POR; iv) in grado di realizzare pienamente la collaborazione operativa fra Regioni e Soprintendenze del Ministero per i beni e le attività culturali, nel rispetto delle reciproche competenze territoriali e settoriali.

Entro luglio 2003, nell'ambito del Gruppo di lavoro, che prosegue le sue attività di supporto tecnico all'attuazione dell'Asse, saranno verificati: l'efficacia delle azioni di assistenza tecnica e di sistema, il grado di attivazione delle misure innovative per la gestione del patrimonio e, se necessario, formulate ulteriori proposte di intervento.

3.3 Asse III Risorse Umane

Relativamente al settore **Risorse Umane**, permane la disomogeneità di attivazione finanziaria tra le diverse misure già evidenziata, anche se si registrano importanti azioni in direzione di un suo superamento, quali: il rafforzamento organizzativo e la pubblicazione di bandi da parte della Regione Puglia; l'impegno ad attivare tutte le misure in ritardo entro l'estate 2003 preso dall'AdG del POR Campania; la proposta di avvio di progetti pilota innovativi a valere sulla misura per l'emersione (segnalata tra le

più critiche) da parte della Regione Siciliana. Si conferma anche la migliore performance delle misure rivolte alla prevenzione e cura della disoccupazione di lunga durata e a favore dei gruppi svantaggiati, rispetto a quelle relative alla formazione permanente e della formazione specifica per la ricerca.

Si segnalano inoltre:

- l'avvio di tutte le azioni previste dal Piano di Italia Lavoro in materia di Servizi per l'Impiego, nonché progressi anche per le misure dei POR Calabria e Sardegna, relative a questo tema, che risultavano essere le più critiche;
- l'attivazione delle misure sulla dispersione scolastica e la proposta del PON Scuola (che fa registrare risultati nel complesso molto significativi) di rafforzamento delle azioni specificamente rivolte alle categorie svantaggiate. La stessa AdG del PON Scuola ha rappresentato l'esigenza di rafforzare il raccordo della strategia PON/POR;
- la proposta, di concerto con le Regioni, da parte sia del Ministero del Lavoro, che del Dipartimento della Funzione Pubblica, di azioni di sistema relative all'integrazione del FSE nelle politiche di sviluppo locale, soprattutto all'interno dei PIT, ed al rafforzamento delle relative strutture di gestione, considerata dalle Regioni di grande importanza, ma al tempo stesso fortemente critica e, quindi, da sostenere in modo adeguato;
- una ancora non significativa valorizzazione delle possibilità di utilizzo di strumenti nazionali consolidati, quali ad esempio il prestito d'onore e, parallelamente, il profilarsi del rischio di sovrapposizione da parte di strumenti analoghi programmati a livello regionale.

Per quanto riguarda le difficoltà di ordine procedurale, individuate nell'esercizio di valutazione, il Ministero capofila si è fatto carico di approfondire le problematiche specifiche e diffondere le esperienze più interessanti. A livello regionale, si segnalano le proposte della Regione Sicilia, volte a rimuovere le difficoltà evidenziate in relazione all'utilizzo di bandi multiasse, nonché il progresso registrato in Calabria, a seguito del completamento delle procedure del bando multimisura, che ha consentito di sbloccare la quasi totalità delle misure FSE del POR. Maggiori difficoltà si riscontrano per la Regione Sardegna, mentre, nel caso del POR Molise, poche informazioni sono disponibili con riferimento al bando multimisura 2002 – 2006, assai rilevante per l'attuazione degli interventi del settore.

Infine, relativamente alle proposte di scambio di buone prassi e analisi della qualità degli interventi, si segnala che nell'ambito del confronto avviato dal Ministero del Lavoro con le Regioni sono state esaminate alcune iniziative volte al miglioramento della qualità degli interventi, quali l'estensione all'Obiettivo 1 del progetto sullo scambio di buone prassi elaborato in Obiettivo 3 o la diffusione del modello di valutazione della qualità dei sistemi formativi e del modello di analisi di placement sviluppati dall'ISFOL.

Nel complesso, l'analisi dell'andamento di questo settore fa emergere, così come rilevato anche dalla Commissione europea in esito agli incontri annuali 2002, come non tutte le Autorità di Gestione riescano a tenere compiutamente il passo con gli impegni programmatici assunti.

Permangono inoltre difficoltà di coordinamento fra i diversi settori delle amministrazioni regionali; a questo si sommano le problematiche specifiche legate al decentramento delle competenze alle Province, ancora, in alcuni casi, non compiutamente perfezionato. L'apertura al mercato del sistema formativo, che sembrerebbe procedere coerentemente con le scadenze fissate, rappresenta una opportunità di adeguamento del sistema formativo al territorio, che deve essere compiutamente valorizzata.

Per tale settore, infine, la mid-term review rappresenta un'occasione di adattamento della programmazione sia ai cambiamenti delle politiche della formazione e del lavoro, nonché del mercato, sia alla capacità dei singoli programmi di rispettare gli obiettivi definiti a livello europeo in materia di occupazione.

Nel settore **Ricerca**, a fronte della buona performance del PON, permangono ancora rilevanti i ritardi attuativi nelle misure dei POR, a forte contenuto innovativo e quindi particolarmente complesse.

Sono comunque da segnalare alcuni recenti progressi, in particolare, per quanto riguarda il processo di validazione delle Strategie Regionali per l'Innovazione. Risultano infatti ormai compiutamente definiti i documenti della Regione Sicilia e della Regione Sardegna; per quello del Molise sono state richieste integrazioni meramente formali, essendo già pienamente validato l'impianto strategico; il documento della Regione Campania risulta sostanzialmente definito, ferma restando l'esigenza di alcune integrazioni formali. Sono invece ancora in corso di revisione i documenti della

Basilicata, Puglia e Calabria, sulla base delle indicazioni fornite dal Gruppo tecnico operante presso il MIUR. E' quindi da ritenere che, una volta concluso questo processo, l'attivazione delle misure dei POR (in alcuni casi in corso di rivisitazione proprio alla luce degli esiti di questa attività) possa evidenziare significativi progressi.

L'avvio dei POR in questo settore è stato condizionato anche dalle problematiche del raccordo fra il livello centrale e quello regionale anche in relazione alla modifica del Titolo V della Costituzione.

Nel merito era stato richiesto un approfondimento specifico: dal confronto partenariale effettuato è scaturita una più chiara ripartizione dei compiti del MIUR e delle Regioni, in linea con le indicazioni del QCS, che fa perno su questi due elementi:

- dal punto di vista della dimensione, la competenza regionale al finanziamento della ricerca è circoscritta agli interventi rientranti nella soglia del “de minimis”, mentre interviene il MIUR in caso di superamento di detta soglia attraverso il regime di aiuto (D.Lvo 297/99) cofinanziato nelle Misure I.1 e I.3 del PON, ovvero attraverso bandi MIUR territorializzati secondo l'iter istruttorio previsto per il D.Lgs. 297/99. Qualora siano già stati emanati bandi regionali, i relativi progetti saranno, in ogni caso, selezionati dal MIUR con le procedure del D.Lgs. 297/99 ed i costi delle relative istruttorie saranno posti a carico dei diversi POR interessati;
- dal punto di vista della destinazione, la competenza regionale interviene nelle fasi a monte della definizione dei progetti di ricerca (sensibilizzazione del tessuto imprenditoriale sui problemi della ricerca, dello sviluppo tecnologico e dell'innovazione) e su tutte le fasi a valle (trasferimento tecnologico e innovazione). In particolare, quando i progetti hanno un prevalente contenuto di sviluppo pre-competitivo le Regioni possono utilizzare il regime di aiuto di cui all'art. 11 della legge n. 598/94.

Il tema del trasferimento tecnologico, oggi di competenza regionale, rivestendo carattere di maggiore innovatività, si conferma invece quale anello debole del complesso sistema della ricerca e dell'innovazione: la mancanza di una esperienza consolidata su questo fronte, costituisce infatti un limite fortemente condizionante l'operatività dei POR in un ambito che, peraltro, tradizionalmente, sconta una debolezza sistematica. Al fine di superare questo fattore di criticità, potrebbe risultare determinante nell'ambito del partenariato interistituzionale già esistente promuovere un'azione di sistema condotta dal MIUR a supporto delle Regioni. In proposito, il MIUR ha avanzato una richiesta nel corso del CdS del PON il 10 febbraio scorso,

finalizzata ad ottenere una integrazione delle risorse dell'asse IV del Programma per realizzare le attività di accompagnamento utili per sostenere le Regioni in tale ambito.

3.4 Asse IV Sviluppo Locale

Il settore *Industria, Artigianato e Servizi* non evidenzia particolari problematiche attuative, anche se la buona performance complessiva è garantita soprattutto dalle misure che si appoggiano a regimi di aiuto consolidati come quelle del PON Sviluppo Locale. Le principali criticità emerse sono legate all'attivazione di interventi di ingegneria finanziaria e alla dispersione del sistema degli incentivi, che richiama la necessità di una razionalizzazione, atteso anche che la concentrazione di risorse in un numero circoscritto di misure è in parte vanificata, in quasi tutti i POR, dalla frammentazione delle misure in un elevato numero di azioni, peraltro in larga parte non ancora attuate.

In merito all'ingegneria finanziaria, data la connotazione particolarmente innovativa di questi strumenti e le difficoltà di attivazione evidenziate dalle Regioni, il Comitato di Sorveglianza del QCS, nella riunione di luglio, ha dato mandato alla Task force Sviluppo Locale di approfondire tale tematica, al fine di elaborare delle proposte in grado di accelerare l'operatività delle misure dedicate. Tanto l'apposito seminario, organizzato dall'IPI e dal MAP il 18 dicembre 2002, quanto la successiva riunione del Gruppo di Lavoro "Ricerca Innovazione e Sviluppo Locale", hanno confermato le incertezze procedurali legate ad una ancora non chiara ed esaustiva trattazione delle tematiche specifiche sotto il profilo della politica di concorrenza, sia, più in generale, - salvo rare eccezioni - alla maturazione di esperienze ancora non sufficientemente consolidate. In tale ambito si è inoltre riscontrata una forte eterogeneità degli strumenti previsti dalle Regioni.

L'attività dei prossimi mesi dovrà pertanto essere orientata nella direzione di approfondimenti tecnici specifici, anche attraverso incontri finalizzati e con il coinvolgimento dei competenti Servizi della Commissione europea, previa una più puntuale ricognizione delle problematiche specifiche relative alle attuali misure di ingegneria finanziaria, per poter pervenire alla effettiva e tempestiva promozione di questi nuovi strumenti nei vari POR.

Relativamente alla razionalizzazione del sistema di incentivi, la Task Force è impegnata a completare l'attività di monitoraggio già avviata per rilevare i diversi

aspetti che condizionano l'operatività e l'efficacia dei regimi e approfondire l'analisi della risposta del territorio e delle possibilità di trasferimento di buone pratiche, propedeutica alla definizione di ipotesi di riordino della strumentazione prevista nei singoli POR. La conclusione di questa attività è prevista per la fine di maggio, per consentire di impostare e portare a compimento le proposte di razionalizzazione in tempo utile per la revisione di metà percorso, supportando direttamente alcune Regioni in ritardo.

Prosegue, infine, la riflessione sul ruolo del sistema creditizio avviata nell'ambito del Gruppo di Lavoro Sviluppo locale e volta a delineare le possibilità di intervento per un progressivo recupero di incisività ed efficacia del ruolo delle banche nelle politiche di sviluppo. Su questo tema è già stato presentato uno studio effettuato con riferimento alla Legge 488/92. Così come emerso nell'ultima riunione del Gruppo di lavoro (31 gennaio 2003), tale riflessione dovrà avvalersi anche del contributo dell'ABI, per assicurare che negli elaborati finali si abbia una più approfondita e sistematica rappresentazione delle questioni emerse.

Le problematiche sopra rappresentate evidenziano l'esigenza di pervenire ad una più puntuale e aggiornata finalizzazione delle attività della Task Force che consenta di supportare costruttivamente anche l'imminente esercizio di riprogrammazione.

Occorre infine considerare che su tale settore pesa tuttora la questione dell'ammissibilità dei pagamenti iniziali ed intermedi effettuati dai beneficiari finali ai destinatari di aiuti di Stato ai sensi dell'art. 87 del Trattato CE, che i Servizi della Commissione europea si ostinano a definire "anticipazioni".

Nonostante i più recenti sviluppi di questa vicenda non abbiano consentito di compiere significativi passi avanti, si conferma la convinzione della piena ammissibilità, ai sensi della normativa comunitaria vigente, dei suddetti pagamenti iniziali e intermedi, dell'assoluto rispetto dei principi di sana gestione finanziaria, piena ed efficace.

Per il settore *Turismo*, l'esercizio di valutazione delle misure ha messo in evidenza che le misure di promozione turistica e di sostegno alla ricettività, non vincolate alla progettazione integrata, presentavano percentuali di realizzazione soddisfacenti sotto il profilo sia procedurale che finanziario. La programmazione delle risorse del settore per una quota significativa ha tuttavia seguito il percorso della progettazione integrata: oggi le misure si avviano ad entrare nella fase attuativa.

Per il settore *Agricoltura e sviluppo rurale*, l'esercizio di valutazione delle misure ha fatto emergere che le criticità per gli interventi FEOGA hanno una particolare diffusione e intensità (interessando una quota consistente della dotazione finanziaria del settore: oltre il 55% del costo delle misure è incluso nelle categorie più a rischio).

Tra le carenze più manifeste sono da considerare l'insufficiente dotazione di risorse umane e tecniche e l'inadeguatezza delle modalità procedurali che impongono l'inderogabile necessità di:

- intervenire sulle risorse umane dedicate, rafforzando le dotazioni e la qualificazione delle strutture amministrative, migliorando l'organizzazione delle strutture e degli uffici regionali, coinvolgendo le risorse degli enti strumentali degli Assessorati e dei Dipartimenti;
- snellire l'iter procedurale per la selezione delle operazioni.
- Intervenire sulla tipologia dei bandi (bandi chiusi/bandi aperti) e sulla programmazione finanziaria (impegni programmatici e impegni contabili).

Rispetto a tale problematica, le risultanze dei recenti Comitati di sorveglianza dei POR evidenziano una serie di iniziative tese ad assicurare un sistematico monitoraggio finanziario e procedurale delle misure più critiche e ad introdurre modifiche e integrazioni finalizzate al superamento dei ritardi attuativi del Fondo.

In generale, la particolare diffusione e intensità delle problematiche emerse continua ad evidenziare una inderogabile esigenza di indirizzo e di incisivo sostegno da parte del Ministero per le Politiche Agricole e Forestali, attraverso sia gli strumenti della ordinaria amministrazione, sia quelli dell'assistenza tecnica, nonché assicurando una più sistematica partecipazione ai Comitati di sorveglianza regionali e migliorando l'operatività del Gruppo di lavoro "Agricoltura e Sviluppo rurale" ad oggi ancora carente.

Per il settore *Pesca* si conferma il buon livello di avanzamento del PON Pesca.

La misura che registra la migliore performance è la 1.1 – Demolizioni, con un avanzamento pari al 48% sul costo totale. L'attenzione che l'AdG manifesta all'avanzamento di questa misura è finalizzata all'esigenza di rientrare negli obiettivi del POP IV. Ciò è valso a raggiungere al 30 giugno 2002 gli obiettivi globali intermedi in termini di potenza (kW). Risultano invece ancora da raggiungere gli obiettivi intermedi relativi ai seguenti segmenti della flotta: 4H1 "Piccola pesca costiera", 4H2 "Strascico", 4H6 "Polivalenti", e 4H7 "Strascico".

I pagamenti già eseguiti a valere sullo SFOP soddisfano compiutamente il rispetto della regola dell'N+2, oltre che per il 2000, anche per l'annualità 2001.

Sono stati sottoscritti tutti gli Accordi bilaterali finalizzati alla gestione coordinata degli interventi previsti nel settore della pesca dal PON e dai POR, da ultimo quello tra il MIPAF e la Regione Sardegna, sottoscritto il 7 febbraio 2003.

Relativamente alle misure dei POR cofinanziate dallo SFOP, si assiste ad un ritardo generalizzato, con un lieve vantaggio in favore di quelle del POR Campania a motivo del processo di informatizzazione delle procedure di ammissibilità e di selezione e del coinvolgimento delle amministrazioni provinciali campane che la Regione ha messo in atto.

Sui finanziamenti SFOP è comunque spostata al 31.12.2004 la prima applicazione della regola dell'N+2, ciò in quanto nel corso del 2002 è avvenuta l'approvazione dei regimi d'aiuto del settore, mentre alcune misure del POR Sicilia e del POR Molise hanno fruito della semplificazione in forza dell'articolo 19 del regolamento (CE) 2369/2002. A quella scadenza bisognerà dimostrare di avere effettuato pagamenti per 65.027.000 €.

3.5 *Asse V Città*

Lo sviluppo delle città e delle reti urbane regionali è un elemento centrale di competitività territoriale e miglioramento della qualità della vita nel Mezzogiorno. Con la creazione dell'Asse Città, il QCS 2000-2006 ha colto queste potenzialità strategiche, traducendole in chiare scelte operative che pongono le aree urbane al centro del processo di programmazione come unità di analisi e intervento.

L'esercizio di valutazione delle Misure ha fatto rilevare significativi problemi di spesa nella maggioranza delle Regioni, a fronte di potenzialità attuative ancora largamente inesprese. I ritardi riscontrati sono riconducibili ai tempi lunghi per la definizione dei criteri di selezione delle città beneficiarie e alle difficoltà nella definizione della pianificazione a livello locale. Come nota positiva si segnala un buon andamento, sia in termini di spesa che di contenuti innovativi, delle misure destinate ai servizi alle persone.

Data l'importanza strategica dell'Asse, si rendono necessarie azioni di rafforzamento e di accompagnamento della programmazione e dell'attuazione, anche

attraverso una più puntuale specificazione delle strategie di sviluppo proposte, per meglio valorizzare il potenziale di promozione di nuove metodologie e strumenti di politiche del territorio insito in questo Asse.

I temi strategici da approfondire e da rilanciare sono:

- *Concentrazione e integrazione degli interventi di sviluppo urbano.* L'approccio della concentrazione e della multisettorialità degli interventi ha dimostrato la sua efficacia nelle politiche di riqualificazione e rinnovamento urbano e, per questo motivo, deve essere maggiormente favorito, per ridurre il rischio di frammentazione strategica e settorializzazione dell'azione di sviluppo urbano.
- *Coordinamento con altri Assi del QCS.* Gli interventi previsti nei POR tendono a privilegiare i centri storici delle città, con un focus sulla valorizzazione del patrimonio storico artistico anche con finalità di sviluppo turistico. Occorre pertanto ricercare un forte coordinamento sia con l'Asse II, sfruttando l'esperienza maturata nel Gruppo di Lavoro Risorse Culturali, sia con gli altri Assi del QCS per rafforzare le attività di promozione culturale nelle periferie urbane.
- *Perfezionamento del sistema di monitoraggio e valutazione in itinere.* La valutabilità dell'Asse può essere migliorata perfezionando ulteriormente il set di indicatori di realizzazione, di risultato e di impatto presentati nei CdP.
- *Impatto degli interventi su finanza e programmazione ordinaria.* Gli investimenti finanziati dall'Asse avranno un impatto finanziario di medio e lungo periodo sul bilancio di Regioni e Enti locali per la manutenzione dei contenitori destinati a servizi e per la gestione delle attività. E' indispensabile quindi creare le condizioni di sostenibilità finanziaria dei progetti, anche in considerazione delle previsioni contenute in altri piani di intervento nelle aree urbane (come i PRUSST, i PTU, i piani di zona, PIC URBAN).
- *Possibili innovazioni nelle politiche locali di interesse strategico generale.* Gli ambiti strategici su cui l'Asse Città può generare nuovi approcci di policy sono: il consolidamento del partenariato urbano; stabilire una nuova centralità delle periferie urbane; l'uso e la diffusione della tecnologia dell'informazione; far leva su processi di crescita endogena negoziando e catalizzando investimenti complementari nel settore privato.

Lo sforzo di elaborazione e analisi di informazioni sui processi di sviluppo urbano attivati dall'Asse è stato sino ad oggi limitato, impedendo così, tra l'altro, la diffusione

delle innovazioni nelle politiche territoriali. Per identificare e superare gli ostacoli alla spesa, colmare le lacune informative e fornire raccomandazioni e indirizzi per la riprogrammazione di metà periodo, il DPS ha avviato attività di approfondimento, i cui risultati saranno disponibili entro l'autunno 2003, relative a: a) ricognizione e analisi dei progetti approvati dalle regioni per le singole città e della loro relazione con la strategia regionale per le reti urbane; b) approfondimento dei processi attuativi, attraverso indagini di campo, su una o due realtà regionali; c) ricostruzione di una cornice metodologica e di indirizzo per tutte le regioni, anche tenendo conto delle relazioni tra interventi dell'Asse e programmazione ordinaria; d) formulazione di una proposta di revisione sistematica degli indicatori e dei sistemi di monitoraggio e valutazione.

3.6 Asse VI Reti e Nodi di Servizio

Il settore *Trasporti* appare all'interno del QCS tra quelli che mostrano le migliori performance, in termini di impegni e spesa.

Resta ancora da accertare in modo convincente che l'insieme degli interventi del programma nazionale e dei programmi regionali configurino, assieme agli interventi finanziati con risorse nazionali per le aree sottoutilizzate (attraverso Accordi di programma quadro, e con risorse destinate alla Legge obiettivo), un miglioramento significativo della rete del Mezzogiorno. Una ricognizione in questo senso potrà essere condotta a partire dalla ricognizione in corso per iniziativa e cooperazione dei Ministeri delle Infrastrutture e dell'Economia.

In merito all'adozione del PRT aggiornato in ogni Regione del Mezzogiorno, va rilevato che molti passi avanti sono stati fatti: ad oggi resta da completare l'iter di adeguamento dei PRT nelle regioni Calabria, Molise e Sicilia, ferme restando le modalità di formalizzazione di tali documenti sulla base di quanto previsto dai rispettivi ordinamenti regionali.

Per quanto riguarda il PON trasporti, è in corso il recupero (per ora visibile in termini di monitoraggio) dei ritardi registrati nella lunga fase di avvio, grazie all'utilizzo degli interventi in corso di realizzazione (anche a completamento degli interventi avviati nel precedente ciclo di programmazione)

Ciò peraltro pone l'esigenza del rispetto del principio di non sostitutività delle spese e degli interventi finanziati con i fondi strutturali tramite le opere realizzate nella prima fase (cosiddette opere 'volano'). Solo attraverso il rigoroso rispetto del vincolo di

destinazione territoriale dei fondi rimborsati, infatti, può essere garantito che l'originaria allocazione di risorse nazionali a copertura delle realizzazioni, liberata dal rimborso sui fondi strutturali, non si traduca nel reimpiego di tali rimborsi in altre aree del Paese, diverse dal Mezzogiorno, vanificando la natura aggiuntiva dei fondi comunitari destinati allo stesso Mezzogiorno

Per avere maggiori probabilità di raggiungere gli obiettivi di spesa, di aggiuntività, di qualità per tutto il ciclo di programmazione si rende dunque necessario:

- rinforzare il coordinamento fra i vari programmi (regionali e nazionali);
- rafforzare l'operatività del Gruppo di lavoro, per realizzare compiutamente il mandato ad esso conferito da questo Comitato.

In merito a quest'ultimo punto, è da rilevare che la discontinuità operativa che – soprattutto per cause riconducibili alla riorganizzazione del MIT - per lungo tempo ha caratterizzato l'attività di questo Gruppo è presumibilmente in via di superamento.

In base degli esiti dell'ultima riunione (gennaio 2003) risulta infatti in corso l'affinamento e l'aggiornamento della cartografia georeferenziata degli interventi, quale strumento ausiliario per verificare la coerenza, l'integrazione e la complementarità tra gli interventi del PON e dei POR.

Sulla base di tale strumento di analisi è in corso la ricognizione condotta da MIT e MEF estesa anche agli interventi finanziati con risorse aggiuntive nazionali e con il Fondo destinato ad hoc alla legge obiettivo.

Al contempo, l'Autorità di gestione del programma si è impegnata a presentare in tempi brevi il piano di attività del Gruppo, nel quale devono necessariamente confluire tutte le attività puntualmente indicate da questo Comitato nella riunione del luglio scorso. A differenza di altri ambiti, i fondi destinati dal QCS ai trasporti del Mezzogiorno rimarranno modeste risorse, se essi non verranno spesi in modo virtuoso, obbligando le amministrazioni a dotarsi degli strumenti di programmazione di base (PRT), a coordinarsi fra di loro (gruppo trasporti), a mantenere una contabilità che garantisca l'effettiva aggiuntività delle risorse comunitarie.

Relativamente alla *Società dell'Informazione*, gli esiti dell'esercizio di valutazione delle misure evidenziano una buona performance attuativa: la SI si conferma come settore privilegiato di allocazione di ulteriori risorse in sede di revisione di metà percorso e di attribuzione della riserva di premialità.

Sotto il profilo procedurale, nonostante permangano ancora alcuni ritardi, risulta ormai prossimo alla conclusione l'iter di definizione delle Strategie Regionali imposte

dal QCS. Oltre alla Sicilia, che ha completato tutte le attività di formalizzazione del Piano, risulta giunto alle fasi finali solo quello della Campania. I piani di Calabria, Basilicata e Puglia sono in corso di aggiornamento sulla base delle integrazioni richieste dal Gruppo tecnico; la Sardegna ha recuperato il ritardo accumulato presentando il Piano a dicembre 2002 attualmente in corso di valutazione. Il Molise è, invece, l'unica Regione a non essere ancora dotata di Piano, con il conseguente rischio di incorrere nella sospensione dei pagamenti.

Nel quadro delle iniziative volte a promuovere lo scambio di esperienze a livello europeo, è da segnalare il Convegno sulla Società dell'Informazione in programma a Salerno per il mese di maggio 2003 in cui saranno messe a confronto le strategie e le esperienze di intervento in Italia, Francia e Grecia.

Al settore dell'*Internazionalizzazione* sono, invece, dedicate specifiche misure esclusivamente nei POR Campania e Sicilia, le cui notevoli criticità, segnalate nell'esercizio di valutazione, sono state in entrambi i casi affrontate dai rispettivi Comitati di Sorveglianza.

Il rafforzamento dei legami di rete tra le Regioni Obiettivo 1 e tra queste e altre Regioni Europee e Mediterranee, nonché lo sviluppo e l'integrazione delle tematiche dell'internazionalizzazione con le politiche regionali e locali, anche con gli strumenti finanziari offerti dai POR, costituiscono obiettivi specifici del Gruppo di lavoro internazionalizzazione, che ha tenuto la prima riunione il 2 dicembre 2002. Il programma di attività del Gruppo prevede di realizzare, entro l'estate del 2003 analisi e approfondimenti tecnici e procedurali, i cui risultati saranno tempestivamente diffusi alle regioni interessate.

Infine, sul piano degli adempimenti previsti dai POR in tema di interventi in materia di *Sicurezza*, non si registrano ulteriori avanzamenti rispetto all'analisi effettuata dall'esercizio di valutazione delle misure. Il PON conferma la sua buona performance complessiva, sia pure in presenza di criticità specifiche per gli interventi cofinanziati dal FSE.

Risultano stipulati i Protocolli d'intesa tra Ministero dell'Interno e Regioni Campania, Calabria e Sardegna mentre sono in via di sottoscrizione quelli relativi a Puglia, Sicilia e Basilicata. Relativamente agli APQ, alla cui stipula è strettamente legata la predisposizione dei Piani per la Legalità così come previsto durante la Giornata sulla Sicurezza, risulta sottoscritto quello relativo alla Sardegna, mentre prossimi alla definizione sono quelli relativi a Campania, Sicilia e Calabria.

Per il POR Sicilia, l'unico nel quale è prevista una apposita misura dedicata, le problematiche attuative evidenziate per una specifica sottomisura sono in via di superamento grazie ai correttivi procedurali apportati recentemente.

Nel complesso, in tale settore, si evidenziano opportunità di rafforzamento di alcune opzioni programmatiche volte a valorizzare tipologie di intervento specifiche: la necessità di avviare con tempestività e in modo concreto alcuni "progetti pilota", legati ad alcune esperienze di progettazione e azioni di formazione integrata e congiunta tra appartenenti alle forze di polizia e operatori dei settori di immediata vicinanza.

Più in generale, nel contesto di un generalizzato rafforzamento del principio di legalità e di una più adeguata valorizzazione della valenza trasversale di tale principio, risulta necessario migliorare la vocazione territoriale del PON, attraverso un più deciso avvicinamento alle singole realtà locali e un più sistematico raccordo con le istituzioni operanti in queste realtà e le politiche in atto.

4 L'attuazione dei Progetti Integrati Territoriali

4.1 Principali indicazioni emerse dalle analisi dei PIT

La ricognizione effettuata nell'autunno 2002 sull'insieme dei Programmi Operativi Regionali (POR), la relazione sui Progetti integrati territoriali (PIT) svolta dall'Uval sulla base delle informazioni fornite dalle Autorità di Gestione (AdG) e gli elementi emersi dai contributi del Seminario "*I Progetti Integrati Territoriali (PIT) alla prova dell'attuazione*" promosso dal Comitato di Sorveglianza e tenuto ad Agrigento nei giorni 6 e 7 febbraio 2003, hanno fornito, fra le altre, le seguenti sei indicazioni:

- a) I PIT non mostrano peculiari ritardi di attuazione rispetto agli altri strumenti del QCS; sulla base delle recenti evoluzioni non si riscontra in particolare una correlazione negativa fra lo stato di avanzamento delle misure e la quota finanziaria da esse dedicata al finanziamento dei PIT, né emergono altre difficoltà di natura sistematica tali da suggerire una revisione generale dello strumento.
- b) I PIT mostrano forti differenziazioni: per dimensione geografica, dotazione finanziaria, sforzo di concentrazione dell'intervento e strategie o indirizzi di sviluppo locale.

- c) Il coinvolgimento delle parti istituzionali, sociali ed economiche appare superiore, e migliore il bagaglio progettuale, laddove preesistevano esperienze di progettazione locale espresse da partenariati responsabilizzati (come in diversi patti territoriali).
- d) Per quanto concerne l'attuazione, emergono rilevanti elementi di convergenza (coordinamento delle responsabilità, meccanismi di overbooking, progetti sostitutivi, capacità di spesa, certificazione, monitoraggio, ecc.), assieme alla conferma di modelli diversi di attuazione: appare opportuno un più ampio e operativo confronto in rete delle esperienze attuative.
- e) Appare ancora non adeguato il livello di conoscenza condivisa nel territorio sugli specifici contenuti dei singoli PIT e sulle potenzialità e i rischi legati alla loro struttura progettuale, alla loro effettiva capacità di realizzazione, alla possibilità di conseguire, in tempi compatibili con la programmazione dei rispettivi POR, l'insieme o comunque la maggioranza degli obiettivi stabiliti.
- f) Si delinea la distinzione fra una *tipologia dei PIT* dove lo strumento dell'integrazione progettuale appare più robusto e, se opportunamente attuato, capace di determinare nel territorio una forte discontinuità nella qualità dei servizi pubblici e collettivi offerti a cittadini e imprese e quindi di innalzare significativamente la produttività degli investimenti privati (I Tipologia), e un'altra *tipologia di PIT* dove il risultato, pure importante, dell'attività svolta se opportunamente attuata, consiste nell'aver messo in opera un meccanismo di selezione dei progetti locali per la produzione di beni pubblici dotato di trasparenza, consenso e possibilità di verifica di congruenza (II Tipologia).

4.2 Le esigenze individuate

Il dibattito e le indicazioni che ne sono emerse hanno consentito di individuare, con sufficiente chiarezza, alcune esigenze condivise per l'insieme dei PIT. In particolare occorre:

- predisporre strumenti per una conoscenza più puntuale dei singoli PIT e per un'adeguata valutazione in itinere dell'andamento dei progetti e della loro efficacia;

- attivare un'adeguata azione di comunicazione verso i cittadini e le parti economiche e sociali del territorio sul contenuto e sulle effettive realizzazioni dei PIT, per mantenere costante l'attenzione, aumentare la condivisione delle scelte, prevenire i rischi di una insufficiente spinta dal basso in fase attuativa, sostituire gli interventi ove necessario;
- assicurare e migliorare il coordinamento dei contenuti dei PIT con le scelte della pianificazione territoriale regionale e di investimento in reti (soprattutto trasporti, acqua e rifiuti, legalità e sicurezza) realizzate all'interno dello stesso Programma operativo regionale o in Accordo tra Regioni e Amministrazioni centrali;
- rafforzare il disegno degli interventi destinati al capitale umano e in generale ai servizi alle persone e ai cittadini, spesso ancora in corso di definizione nei PIT utilizzando al massimo le esperienze pregresse, peraltro scarse e poco diffuse;
- garantire un rigoroso indirizzo unitario e l'effettiva rispondenza a bisogni concreti delle azioni di sistema e delle altre azioni di supporto tecnico dirette alle Regioni per l'attuazione dei PIT e ai soggetti attivi nei PIT per rafforzarne le capacità nella fase attuativa dei progetti.

4.3 Azioni da intraprendere

Al fine di corrispondere alle indicazioni e alle esigenze emerse e di assicurare che il processo di programmazione integrata territoriale avviato con i PIT possa effettivamente contribuire al rafforzamento dell'azione di sviluppo locale, e quindi della parte della strategia del QCS la cui realizzazione è ad esso affidata, si ritiene necessario attuare le seguenti iniziative:

I) Completare entro giugno 2003 una ricognizione strategica dei PIT.

Entro la prima metà del 2003 l'AdG del QCS e le AdG regionali completeranno una ricognizione strategica dei PIT, sulla base della quale, entro la stessa scadenza, le AdG regionali compiranno un apprezzamento di ogni singolo PIT al fine di verificarne la tipologia, di identificare le esigenze e di individuare le iniziative di supporto più appropriate.

Base indispensabile per la ricognizione sarà la predisposizione e il continuo aggiornamento da parte di ciascun PIT di un cronogramma collegato alla sequenza tecnica delle diverse componenti progettuali (di cui risulti chiaro il grado di definizione e il ruolo rispetto al progetto complessivo) e alla esplicita identificazione dei compiti dei soggetti direttamente responsabili dell'attuazione e realizzazione di queste componenti.

Scopo della ricognizione è in primo luogo isolare nell'universo dei PIT quelle situazioni promettenti per caratteristiche progettuali e capacità dell'azione locale (I Tipologia) sulle quali convogliare uno sforzo straordinario di attuazione di potenziamento - con un supporto tecnico di eccellenza e un forte collegamento con le parti economiche e sociali – al fine di garantirne il successo e aumentarne l'impatto.

Nell'ambito di tutte le altre situazioni (II Tipologia) dovranno essere chiaramente identificate tre situazioni bisognose di interessi affatto diversi:

- a) situazioni ordinarie con buone prospettive di attuazione, che non necessitano di interventi ulteriori rispetto a quelli di supporto attuativo generale, a favore dei beneficiari finali e dei soggetti con responsabilità di coordinamento;
- b) progetti territoriali in cui sono isolabili singoli o gruppi di interventi con evidenti elementi di rischio: sarà qui necessario riprogrammare con tempestività una parte più o meno consistente di risorse;
- c) situazioni particolarmente fragili dove appaiono deboli i contenuti progettuali complessivi e la capacità di azione collettiva: oltre all'attuazione di decisi interventi di riprogrammazione, d'intesa e con il supporto del DPS in questi territori verranno avviate "azioni pilota leggere" volte a costruire quelle condizioni di concertazione e di identificazione dei fabbisogni la cui carenza ha impedito il conseguimento di risultati e a preparare soggetti locali in grado di alimentare autonomamente il processo di sviluppo locale.

Ai fini della ricognizione verrà preliminarmente predisposto, dall'AdG del QCS, d'intesa con le AdG regionali e con il supporto della sub-rete dei Nuclei di valutazione e verifica delle Regioni obiettivo 1, una griglia di criteri. Il coinvolgimento dei nuclei aiuterà ad evitare che si creino "fratture" fra le esigenze più immediate e operative delle AdG (impegnate nelle operazioni di riprogrammazione, alcune delle quali potrebbero essere effettuate già a metà 2003) e la necessità di pervenire ad analisi "più ragionate" nel quadro delle attività di valutazione in itinere (cfr. oltre)

II) Costruire e rendere operativo un "sistema di monitoraggio georeferenziato dei PIT" entro fine 2003

Entro il 2003 verrà reso operativo un sistema di monitoraggio georeferenziato dei PIT, realizzato in coordinamento tra AdG regionali e Autorità di gestione del QCS. L'architettura e la manutenzione di tale "sistema" saranno affidate ai Nuclei di valutazione regionali e al Nucleo del DPS, quale sub-rete obiettivo 1 della "Rete dei Nuclei". Gli output di questo sistema costituiranno le informazioni di base per l'attività di valutazione in itinere della progettazione integrata. La sua natura georeferenziata consentirà di confrontare le scelte di sviluppo locale cui si è pervenuti tramite i PIT con gli interventi Regionali per lo sviluppo locale (488 e programmazione negoziata) e con gli interventi di rete (cfr. oltre).

Questo sistema includerà le informazioni rilevate dal monitoraggio georeferenziato per ogni singolo progetto, e che consentono di conoscere lo stato di avanzamento finanziario e fisico delle iniziative rientranti nel PIT, aggiungendo però ad esse altre informazioni quantitative e qualitative riguardanti il PIT nel suo insieme. Queste informazioni aggiuntive, riguardanti, tra l'altro, il modello istituzionale e partenariale di gestione, ed essenziali per la precoce attività diagnostica e di assistenza tecnica di cui al paragrafo precedente e successivi, richiederanno una rilevazione diretta in loco da parte dei responsabili dei singoli PIT che si cercherà di rendere il meno possibile gravosa per il personale locale, evitando richieste superflue e duplicazioni.

La valutazione in itinere identificherà con maggiore accuratezza la natura dei PIT, favorendo un loro maggiore raccordo con le politiche regionali di sviluppo e di infrastrutturazione materiale e immateriale attuate tramite le modalità ordinarie delle misure e con le politiche nazionali. In prospettiva, è auspicabile anche che questa attività di monitoraggio dei processi e dei risultati diventi la base di una valutazione di

impatto di questo strumento attuativo, attraverso la rilettura degli obiettivi concreti di ciascun PIT ed il confronto dei loro risultati con indicatori coerenti con la “strategia rilevata”.

III) Attivare durante il 2003 un programma di comunicazione sulla progettazione integrata

Nel corso del 2003 le Regioni, d'intesa con l'Autorità di gestione del QCS, definiranno e attueranno un programma di comunicazione del contenuto, degli obiettivi e dei tempi di attuazione dei PIT, destinato sia a migliorare il livello di conoscenza dei cittadini e delle parti economiche e sociali del territorio sul contenuto e sulle potenzialità dei PIT, sia a consentire un migliore coordinamento, attraverso il confronto, fra progettazione integrata e gli interventi “a rete” programmati a livello regionale.

Il programma di comunicazione si avvale e contribuisce alla diffusione dei risultati della ricognizione strategica, delle informazioni prodotte dal sistema di monitoraggio e delle analisi della valutazione in itinere (cfr. punti I e II).

Tale programma dovrà prevedere almeno due “eventi” seminari annuali per ogni Regione (il primo da realizzare entro la fine della primavera 2003 con il coordinamento dell'Autorità di Gestione del QCS) con una partecipazione attiva e fortemente sollecitata del mondo dell'impresa e del lavoro e delle Università.

IV) Assicurare una più stretta integrazione fra PIT e gli interventi a rete nazionali e regionali

Nei prossimi mesi verranno poste le condizioni per pervenire, a livello regionale, ad una più stretta integrazione fra PIT e indirizzi, vincoli e opportunità della pianificazione territoriale e fra PIT e gli interventi infrastrutturali di rete in programma o in corso di realizzazione sul territorio regionale, con particolare riferimento agli interventi finanziati con le risorse aggiuntive, comunitarie e nazionali, per lo sviluppo o con la legge obiettivo.

Verranno prese iniziative per assicurare un collegamento più stretto e funzionale fra le iniziative di PIT in corso di attuazione a livello regionale e gli Accordi di Programma Quadro attivati, che prevedono interventi infrastrutturali rilevanti per i PIT.

Fra tali iniziative, in prospettiva, si può prevedere anche l'eventuale opportunità di definire APQ specifici per i PIT, sia con l'obiettivo di finanziare iniziative infrastrutturali mirate al rafforzamento dei progetti integrati, sia per definire strumenti programmatici atti a garantire continuità nel tempo ai progetti integrati che non fossero in grado di realizzare tutti gli obiettivi previsti nella cornice temporale del POR.

Quale prima iniziativa concreta, l'Autorità di gestione del QCS si impegna, in stretto raccordo con il Ministero delle Infrastrutture (nell'ambito dell'azione che questo sta realizzando per la ricognizione georeferenziata degli interventi infrastrutturali), a predisporre per il terzo incontro nazionale sui PIT una verifica di coerenza e integrazione fra i PIT stessi e gli interventi di rete.

V) Rafforzare le azioni di sistema e il supporto tecnico all'attuazione dei PIT

Alla qualità dei PIT dovranno dare un maggiore contributo le azioni di assistenza tecnica e di sistema e le azioni a supporto e coordinamento delle Amministrazioni centrali. Nei prossimi mesi le Amministrazioni centrali, in stretto raccordo con le AdG regionali, avvieranno o intensificheranno, le azioni di supporto tecnico alla fase attuativa dei PIT. In particolare:

- il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali avvierà iniziative per rafforzare le componenti progettuali dei PIT dirette a fornire servizi alle persone e al rafforzamento del capitale umano. . In particolare, sulla base degli obiettivi e/o dei fabbisogni di intervento espressi dai PIT, potranno essere avviate azioni dirette a stabilire le modalità operative di realizzazione e di gestione nei territori dei PIT di progetti formativi o di politica del lavoro o sociale più adeguate in relazione alle dotazioni finanziarie, alla tempistica desiderata e alle caratteristiche dei soggetti attuatori da sollecitare, direttamente accompagnate su casi specifici in una prima fase e riproducibili in seguito. Parte integrante di tale azione potrebbe essere una lettura più trasversale dei fabbisogni specifici di intervento in relazione agli specifici obiettivi di sviluppo prescelti e della capacità (nonché delle carenze) dell'offerta pubblica e di mercato di rispondervi. Ciò potrebbe essere anche funzionale all'obiettivo – di medio periodo - di mobilitare e eventualmente reindirizzare attorno agli specifici aspetti di sviluppo locale propri di territori diversi anche altri soggetti che istituzionalmente hanno competenze nella

definizione dell'offerta di interventi formativi e valorizzare – nel breve termine – risultati di azioni già realizzate.

- il Ministero per i Beni e le Attività culturali, già impegnato, nel quadro del PON ATAS, nel necessario rafforzamento delle risorse tecniche delle Soprintendenze che operano a livello territoriale nell'attuazione dei PIT incentrati sui beni culturali, rafforzerà ulteriormente la propria azione: fornendo supporto per la messa in rete dei beni e delle risorse culturali valorizzate nei PIT e individuando, a tal fine, bacini di domanda e di fruizione, anche interregionali, coerenti con obiettivi di efficiente e continua gestione delle risorse valorizzate; assicurando, soprattutto, la localizzazione sul territorio, nelle Soprintendenze competenti per area e per settore, di operatori e tecnici in grado di contribuire stabilmente al miglioramento e alla qualificazione delle attività di manutenzione, fruizione e valorizzazione del patrimonio culturale locale con finalità di sviluppo;
- Il Ministero dell'Interno, nell'ambito del proprio Programma Operativo Nazionale Sicurezza, individuerà d'intesa con le Regioni, un numero limitato di PIT nei quali realizzare interventi pilota di: potenziamento tecnologico/logistico dell'apparato di prevenzione e controllo del territorio; aggiornamento della cultura operativa delle diverse forze di polizia; valutazione *ex ante* ed *in itinere* degli impatti sulla gestione della legalità e della sicurezza del territorio derivanti dagli interventi previsti dai PIT stessi. Nella selezione dei PIT su cui promuovere tali azioni dovrà essere data adeguata rilevanza a quelli mirati ad obiettivi di valorizzazione turistica.

Il Dipartimento della Funzione pubblica e il Dipartimento delle politiche di sviluppo, per parte loro, individueranno le risorse finanziarie e i metodi per rafforzare sia le azioni di sistema (a sostegno soprattutto delle attività sopra indicate) sia le azioni pilota a sostegno dei PIT, tenendo conto degli elementi emersi dal lavoro di riflessione e dalle esigenze esplicitate dalle AdG regionali e quindi con riferimento a due principali livelli della domanda:

- i) fabbisogni operativi, espressi (o da far esprimere) sul territorio a livello di singolo PIT, relativi ai problemi di spesa, certificazione, monitoraggio e in generale alle esigenze specifiche della gestione e attuazione del PIT;

- ii) fabbisogni più generali, riferiti sia al trasferimento di modelli efficaci per l'attuazione (ad esempio modelli di gestione come l'ufficio unico), sia alle modalità per sostenere potenziali evoluzioni dei PIT giudicati più maturi o che si profilano di maggior "successo" dal punto di vista dei contenuti progettuali e della crescita istituzionale e partenariale del territorio;
- iii) fabbisogni di "azioni pilota" in territori fragili (cfr. punto I).

4.4 Esiti per la riprogrammazione

Nel corso del 2003, e in larga misura nei primi mesi dell'anno, le Regioni sulla base delle valutazioni strategiche e delle evidenze raccolte attraverso le azioni conoscitive, nonché delle indicazioni che ricaveranno dai ritorni delle azioni di supporto, verificheranno le capacità di assorbimento finanziario dei PIT.

Sulla base di tutte le evidenze disponibili, ivi incluse quelle che potranno fornire le attività di valutazione indipendente, la riprogrammazione terrà conto sia dei profili di qualità, sia della capacità e realizzazione di spesa dei PIT. Andrà potenziato il finanziamento di quelli che mostrano a un tempo qualità e capacità di assorbimento finanziario. Andranno tempestivamente definanziati i PIT che segnalano incapacità di progresso, eventualmente prevedendo il finanziamento in ambito POR dei progetti che appaiono singolarmente validi e realizzabili.

5 *Conclusioni*

Le analisi sviluppate individuano le azioni da realizzare nei prossimi mesi e le singole responsabilità di attuazione e consentono di definire un calendario di attività coerente con gli obiettivi di fine 2003 e con l'esigenza di impostare la revisione di metà percorso con tempestività ed efficacia.

E' quindi in questa prospettiva che dovranno trovare attuazione le decisioni assunte da questo Comitato. Esse dovranno essere caratterizzate, scandite e supportate nella loro attuazione, da almeno cinque requisiti:

1. rafforzamento della ricognizione, sul piano dell'efficacia e della socializzazione dell'esercizio, sia all'interno delle Amministrazioni sia con le parti economiche e sociali;
2. rafforzamento del sistema di monitoraggio;
3. definizione di tempistiche serrate per un secondo esercizio di ricognizione che consenta di assumere tempestive decisioni finanziarie;
4. rafforzamento sostanziale delle attività di assistenza tecnica e del ruolo delle Amministrazioni capofila dei Fondi;
5. pieno sfruttamento e completamento degli importanti risultati di modernizzazione amministrativa conseguiti anche sotto l'incentivo pressante del meccanismo di premialità nazionale, i cui risultati vengono sanciti in questo Comitato di Sorveglianza.

In primo luogo, rispetto all'itinerario sin qui compiuto, è necessario rafforzare l'esercizio di ricognizione attraverso il ricorso alla valutazione indipendente e attraverso una "socializzazione" dell'esercizio.

I valutatori indipendenti sono da tempo operativi (prima che negli altri paesi europei) per tutti i programmi. Si tratta di una opportunità che per la prima volta nella storia della programmazione comunitaria in questo Paese si presenta con una tempestività e una robustezza metodologica che è, essa stessa, un chiaro segnale della "rottura" con il passato. E' pertanto indispensabile che questa attività sia efficacemente indirizzata, in modo da accompagnare alle analisi di efficienza anche valutazioni di efficacia.

Allo stesso tempo, un contributo decisivo al miglioramento dell'esercizio deve venire da una più incisiva interazione dei soggetti istituzionali con il partenariato economico e sociale.

L'identificazione delle criticità, il definanziamento o il rafforzamento finanziario ma anche il mantenimento dell'impegno finanziario su misure che appaiono in difficoltà ma che si giudicano recuperabili: sono tutte scelte che, oltre a una adeguata base informativa, richiedono la presenza continuativa, il vaglio e il contributo delle parti economiche e sociali, non solo a livello nazionale ma soprattutto a livello regionale e locale. Per rafforzare tale presenza e vaglio si propone di realizzare entro la primavera, in ogni Regione, una "Sessione speciale del Forum nazionale delle parti economiche e sociali": alla Sessione parteciperanno, oltre all'Autorità di Gestione del QCS e alle rappresentanze nazionali delle parti economiche e sociali anche le loro rappresentanze regionali e locali, imprese e Autorità di Gestione regionali. Queste ultime introdurranno gli incontri secondo un modulo standard di illustrazione delle criticità e dei punti di forza colti nell'autovalutazione e nelle scelte programmatiche; seguirà la valutazione puntuale e tecnica delle parti economiche e sociali. Dando seguito alla decisione assunta nel precedente Comitato di Sorveglianza, è opportuno che le parti economiche e sociali si avvalgano, per svolgere tale funzione di supporto tecnico, di un'assistenza all'uopo attivata con risorse del QCS.

In secondo luogo, le valutazioni e le proposte sottoposte a questo Comitato pongono un fortissimo accento sulla qualità e tempestività del monitoraggio.

E' indispensabile che, entro e assolutamente non oltre 40 giorni da ogni scadenza trimestrale i dati, almeno quelli finanziari, siano disponibili e non siano poi sottoposti a forti revisioni. E' indispensabile che le informazioni sull'avanzamento delle procedure e sui risultati fisici siano disponibili, con tempestività, attraverso modalità ordinarie e non ad hoc in occasione di ricognizioni straordinarie. E' indispensabile che il caricamento e l'utilizzo dei dati finanziari, procedurali e fisici risponda a criteri di massima semplicità, efficienza ed efficacia, eliminando ogni criticità. E' indispensabile che, come per il sistema degli Accordi di Programma Quadro e come avviene per alcuni Programmi, siano rese disponibili per tutti i soggetti previsioni di spesa a livello di singola misura, al fine di valutare le capacità di attuazione non solo per il complesso dei Programmi ma, appunto per singola misura, e di attuare appropriati meccanismi di incentivazione dell'attuazione. Solo in questo modo sarà possibile assumere già durante il 2003

decisioni tempestive volte, ad un tempo, alla qualità dei risultati e a evitare il disimpegno automatico.

Al fine di conseguire tempestivamente tali obiettivi, ribaditi dalla Commissione europea in esito agli incontri annuali del 2002, necessari anche all'attività di riprogrammazione, vengono individuate le seguenti iniziative: a) urgente valutazione indipendente delle criticità dell'attuale sistema di monitoraggio e delle soluzioni da adottare (anche alla luce di metodi alternativi e della ricognizione condotta nell'autunno 2002); b) adozione delle iniziative conseguenti; c) previsione di meccanismi incentivanti per la tempestiva alimentazione del sistema di monitoraggio; d) costruzione di modalità adeguate di fruizione di tali informazioni da parte del partenariato economico e sociale.

In terzo luogo, l'attività dei prossimi mesi deve essere scandita da scadenze precise e serrate.

Di fatto, anche per vincoli obiettivi legati allo scarso tempo a disposizione per maturare decisioni di un certo spessore, l'iniziativa delle Autorità di Gestione e dei Comitati di sorveglianza di questi primi mesi dell'anno si è limitata ai primi essenziali correttivi, riguardanti una parte minoritaria delle criticità segnalate, rinviando a decisioni successive interventi più incisivi. Ciò anche nel convincimento della necessità di lasciare un margine di tempo a disposizione per monitorare l'evoluzione dei prossimi mesi, sulla base della quale adottare le determinazioni del caso.

Devono pertanto essere definiti riferimenti temporali stringenti per evitare ingiustificate dilazioni che possano compromettere il risultato finale. Si ritiene, pertanto, che l'esercizio di valutazione delle misure, rafforzato nei termini sopra esposti, debba essere replicato entro il mese di giugno 2003, in modo da orientare concretamente l'iniziativa delle Autorità di Gestione e l'attività dei Comitati di Sorveglianza in tempo utile rispetto agli obiettivi di fine anno. Dai risultati di tale esercizio dovranno pertanto discendere determinazioni conseguenti anche in termini di riprogrammazione delle risorse.

Alle Amministrazioni titolari dei programmi, sulla base degli indirizzi metodologici e del coordinamento e supporto da parte del DPS, spetta dunque il compito di aggiornare la valutazione delle misure precisando e rendendo operativi gli indirizzi riassunti nel paragrafo 3. Questo esercizio, dovrà avvalersi, per ogni Amministrazione, del contributo del valutatore indipendente. Ciò consentirà di

affiancare agli indicatori già utilizzati, una valutazione dell'impatto specifico delle singole misure nell'ambito della strategia del programma. Dovranno inoltre essere acquisiti i contributi di analisi e proposta di tutte le parti interessate, anche al fine di assicurare la piena convergenza dei diversi soggetti e strutture coinvolte sugli obiettivi perseguiti e ancorare l'attività di ciascuno all'assunzione di precise responsabilità.

I risultati di questa valutazione saranno oggetto di confronto nei Comitati di Sorveglianza dei Programmi, le cui determinazioni saranno quindi indirizzate e supportate dagli esiti di questo esercizio. Durante il primo semestre, e comunque entro la sua fine, sarà quindi possibile adottare i primi sostanziali correttivi atti a conseguire gli obiettivi di fine 2003 e disporre di un inquadramento delle opzioni da sviluppare nella revisione di metà percorso.

Le modifiche dei programmi conseguenti ai risultati di questo esercizio dovranno essere valutate caso per caso, in relazione a quanto previsto al riguardo dal Regolamento 1260/99 e dalle specifiche note di orientamento diffuse dalla Commissione europea.

In quarto luogo, si dovrà compiere un salto di qualità nelle attività di assistenza tecnica affidate alle Amministrazioni centrali. I primi parziali risultati ottenuti su questo fronte, le determinazioni del Comitato di Sorveglianza del PON ATAS del 28 febbraio 2003 pongano l'accento sull'obiettivo di pervenire in tempi brevi ad una concentrazione di queste risorse sui progetti e le iniziative maggiormente in grado di sostenere efficacemente le Regioni in questo percorso, e rendere concretamente raggiungibili gli obiettivi strategici del QCS.

Anche in questo ambito si impongono quindi delle scelte che, così come deliberato dal Comitato di Sorveglianza del PON del 28 febbraio c.a., saranno supportate dalla ricognizione sui singoli progetti operativi, da realizzare entro il mese di aprile con il contributo delle Regioni, principali beneficiarie di tali attività, in modo da orientare efficacemente la gestione del programma, rafforzandone anche l'integrazione orizzontale.

Poiché scarso è il margine di tempo a disposizione per riorientare progetti e attività che non risultano in linea con i fabbisogni espressi dalle Regioni, da uno stretto partenariato con queste ultime dovranno quindi derivare indicazioni precise in merito all'utilizzo delle risorse di assistenza tecnica, anche attraverso, quando necessario, una sostanziale rivisitazione del programma.

In tutte le attività previste in questa fase e nella conseguente impostazione della revisione di medio termine, le Amministrazioni capofila dei fondi devono assicurare un significativo rafforzamento delle funzioni di indirizzo, supporto e coordinamento, che è risultato in alcuni casi inadeguato. La questione assume un rilievo particolare in relazione alle criticità tanto specifiche quanto sistematiche denunciate da alcuni fondi, segnatamente Feoga e Fse. In mancanza di un adeguato e tempestivo superamento di tali criticità, che non può essere rimesso alla capacità di iniziativa dei singoli titolari dei programmi, sarà inevitabile procedere ad una riprogrammazione tra fondi, basata sulle performance relative.

Sulle attività dei Gruppi di lavoro e della Rete delle Autorità ambientali poggia una parte molto significativa degli approfondimenti e dei supporti specifici demandati a questa fase, finalizzati anche ad una efficace impostazione della revisione di metà percorso. E' quindi anche sulla capacità di corrispondere con adeguatezza e tempestività al mandato di questo Comitato che si misura l'operato delle singole Amministrazioni centrali, come pure la capacità delle Regioni di aprire ad una partecipazione ampia e costruttiva i diversi settori delle rispettive amministrazioni. Dei risultati raggiunti in questi ambiti si dovrà pertanto tener conto in occasione della riprogrammazione di metà percorso, indirizzando la riallocazione delle risorse anche in funzione delle performance relative conseguite.

In quinto e ultimo luogo, per la realizzazione delle iniziative proposte in questo documento, e soprattutto per l'accelerazione delle misure più promettenti e per il recupero di quelle problematiche, assume un ruolo decisivo la capacità delle Amministrazioni, soprattutto di quelle regionali, di mantenere premuto l'acceleratore della modernizzazione amministrativa lungo la tendenza positiva che il QCS è tenuto a realizzare grazie al meccanismo di premialità del 6%.

Per le Amministrazioni che hanno conseguito già importanti risultati, si tratta di sfruttare le nuove condizioni create, andando oltre il dato raggiunto e mettendo il nuovo assetto istituzionale al servizio dell'accelerazione e della qualità dei progetti. Per le amministrazioni che, nonostante i notevoli progressi compiuti, non hanno conseguito entro i tempi fissati gli obiettivi proposti, si tratta di conseguirli nel più breve tempo possibile – talora ciò è già avvenuto – e nello sfruttarli anche esse a fini operativi.

Il proseguimento del percorso avviato con l'esercizio di premialità nazionale conferma la centralità degli obiettivi di modernizzazione istituzionale che di questo

QCS costituiscono uno dei pilastri centrali. La proposta sottoposta a questo Comitato, nel riconoscere i risultati già raggiunti, consente quindi di mantenere forte l'impegno per una più completa ed estesa valorizzazione di questi risultati.

In prospettiva, l'efficacia di questa prima esperienza di premialità suggerisce di valutare, anche nell'ambito della riprogrammazione, l'utilizzo di risorse per incentivare l'avanzamento istituzionale con modalità premiali che affinino quelle utilizzate in questa prima esperienza.

Nel caso dei Progetti Integrati Territoriali, che costituiscono parte essenziale del QCS, l'insieme degli indirizzi qui riassunti troverà attuazione secondo le modalità puntualmente individuate nel paragrafo 4.