



**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, 2 luglio 2003

Indice

1	Premessa	1
2	I risultati finanziari	4
	2.1 Grado di realizzazione degli obiettivi di spesa programmati sulla base dei dati di monitoraggio delle spese	
	2.1.1 Risultati generali e per Fondo	5
	2.1.2 I risultati delle singole Amministrazioni	6
	2.2 Esecuzione del Bilancio comunitario: i contributi comunitari utilizzati per Fondo e per Programma	7
	2.3 Conclusioni	9
3	Risultati e prospettive degli Assi prioritari	11
	3.1 Il modello utilizzato per l'autovalutazione	11
	3.2 Risultati complessivi	13
	3.3 Asse I – Risorse naturali	19
	3.4 Asse II – Risorse culturali	27
	3.5 Asse III – Risorse umane	30
	3.6 Asse IV – Sviluppo locale	37
	3.7 Asse V – Città	50
	3.8 Asse VI – Reti e nodi di servizio	54
	3.9 Assistenza tecnica	59
4	Conclusioni	64

Allegato 1

1	Grado di realizzazione degli obiettivi trimestrali di spesa – Analisi per Fondo
2	Esecuzione del Bilancio Comunitario - Dettaglio per Fondo

1 Premessa

La quarta relazione al Comitato di Sorveglianza, oltre a dare conto dei risultati raggiunti a livello di Asse e settore del QCS, ha due finalità:

- I. fornire alcuni elementi in ordine agli interventi di breve termine atti al conseguimento degli obiettivi di spesa di fine 2003;
- II. esprimere valutazioni di medio-lungo termine, atte ad indirizzare la revisione di metà percorso, correntemente chiamata “riprogrammazione”.

Le indicazioni di prospettiva formulate, con riferimento, quindi, a entrambe le finalità, sono pertanto sottoposte all’esame di questo Comitato per le conseguenti, necessarie, determinazioni. Esse guideranno l’azione delle Autorità di gestione nei prossimi mesi e orienteranno la stessa attività dei Comitati di sorveglianza dei singoli programmi, la cui convocazione è stata appositamente fissata solo dopo questa riunione.

Le analisi e gli approfondimenti sviluppati in questa relazione si avvalgono di una pluralità di fonti informative. All’analisi autovalutativa condotta a responsabilità delle Autorità di gestione dei Programmi Operativi sulla base dello schema comune predisposto, si aggiungono i documenti dei Gruppi di lavoro tematici operanti a supporto di questo Comitato e della Rete Nazionale delle Autorità Ambientali, gli approfondimenti specifici effettuati da questa Autorità di gestione, in partenariato con le Regioni, e dall’UVAL e le risultanze delle riunioni partenariali dei Forum e sui PIT tenutesi prima della chiusura di questa relazione.

La disponibilità di queste fonti è quindi il risultato dell’intenso lavoro di questi anni, sempre più sostenuto da uno sviluppo capillare delle relazioni di rete fra i diversi soggetti che, nei rispettivi ambiti di competenza e responsabilità, costituiscono il sistema di “governo” dell’intero QCS.

La maggior parte di queste fonti copre un orizzonte parziale di indagine; solo l’analisi autovalutativa è stata sviluppata, sulla base di una metodologia comune, ulteriormente affinata rispetto alla precedente esperienza, su tutti i Programmi operativi e quindi, su tutti gli Assi e settori del QCS.

A differenza degli altri tipi di approfondimento promossi nei gruppi di lavoro e/o nelle analisi svolte in partenariato o da soggetti terzi, quest’ultima restituisce il quadro della percezione soggettiva delle singole Autorità di Gestione sui risultati raggiunti, e sui rischi che si ritiene ragionevole sostenere, in relazione alla valutazione effettuata delle tendenze in atto. Diversamente

dall'esperienza precedente, infatti, in questo caso, la responsabilità della valutazione delle singole misure è stata rimessa alle Autorità di gestione, riservandosi il DPS, la funzione convenzionalmente denominata di *facilitazione* dell'esercizio (volta a supportare l'applicazione della metodologia e focalizzare l'attenzione sugli elementi oggetto di analisi).

L'affinamento della metodologia ha consentito di prendere in esame le tre diverse dimensioni caratterizzanti la performance delle singole misure (*governance degli interventi; rispetto dei target di spesa; funzionalità dell'attuazione rispetto agli obiettivi programmati*), introducendo, così come richiesto da questo Comitato nella precedente riunione, significativi elementi di analisi in ordine ai profili di efficacia. Sono stati al contempo rafforzati e migliorati gli approfondimenti relativi agli aspetti di *governance*, per i quali si è scelto, di polarizzare i giudizi sintetici sui due segni estremi (+; -), non ravvisandosi l'opportunità, a oltre tre anni dall'avvio della programmazione, di considerare il raggiungimento solo parziale degli obiettivi.

Per quanto riguarda la dimensione finanziaria, va subito precisato che i limiti imposti dalla necessità di assumere un parametro omogeneo di riferimento per tutti i programmi (cronogrammi dei complementi) per le previsioni di spesa al 2003 e 2004, impone particolare cautela nell'interpretazione dei risultati emersi. Occorre, infatti, considerare che la formulazione di tali cronogrammi risale all'avvio della programmazione e discende da una quantificazione sostanzialmente imposta dal rispetto del profilo programmatico di spesa, ma non verificata con il filtro di una appropriata consapevolezza della effettiva capacità di spesa delle singole misure. Inoltre, ai fini del disimpegno, non è stato evidentemente considerato il volano rappresentato dall'acconto del 7%, corrisposto all'atto dell'approvazione del programma. Ne consegue che, ferma restando la necessità di una adeguata considerazione dei risultati emersi, il contributo conoscitivo fornito da questo esercizio, per gli aspetti finanziari, risiede soprattutto, come già esplicitato nella Nota metodologica, nel supporto fornito all'aggiornamento dei cronogrammi di spesa, che tutte le Autorità di Gestione si sono impegnate a completare entro il mese di giugno e di cui daranno informazioni alla riunione del Comitato.

Nel complesso, l'analisi autovalutativa ha confermato non solo una straordinaria valenza informativa, e in taluni casi anche formativa, ma anche una utilità nel rafforzare il coordinamento dell'Autorità di gestione, favorire l'integrazione dei diversi settori dell'amministrazione coinvolti nella gestione del programma, sostenere l'effettiva convergenza sugli obiettivi perseguiti, irrobustire e qualificare il partenariato istituzionale. Esso ha visto protagonisti i responsabili di misura, che dell'attuazione dei programmi rappresentano il perno fondamentale; nel consentire loro una possibilità di confronto mai sperimentata in precedenza, questo esercizio si è quindi

sostanziato in un confronto rigoroso e pervasivo con i risultati attesi, di tutti i livelli di responsabilità del programma, accrescendo la consapevolezza del disegno strategico da realizzare.

Molti, infine, sono anche i casi nei quali questo esercizio, nel far emergere problematiche non ancora compiutamente analizzate, ha impresso una forte accelerazione alle decisioni; in altri casi l'attribuzione dei segni ha inteso esplicitare in modo diretto e immediato un chiaro messaggio ai vertici politici e istituzionali delle Amministrazioni titolari dei programmi.

Sono questi i più importanti risultati collaterali che possono essere tratti da questa esperienza. Essi segnano un tangibile progresso nella direzione del rafforzamento della capacità di governo dei singoli programmi e del QCS nel suo insieme.

Questi risultati vanno quindi oltre il contenuto conoscitivo puntuale. Con riguardo a questo, le Autorità di Gestione hanno spesso utilizzato l'autovalutazione per esprimere decisioni – in particolare quelle di forte conferma o di palese insuccesso - ma non sempre gli altri elementi di analisi confortano i giudizi sintetici espressi.

E' per tale ragione che l'Autorità di Gestione del QCS ha deciso di accompagnare questa relazione con la presentazione al Comitato di una "Scheda di quesiti programmatici" per ogni Programma Operativo. Questa scheda proporrà ai titolari dei Programmi quesiti che partono dall'analisi svolta e che pongono in questione scelte procedurali e programmatiche o anche problemi strategici. Permangono infatti *molti dubbi da sciogliere* soprattutto sulla effettiva capacità di molte misure di raggiungere gli obiettivi strategici di qualità prefissati e quindi di produrre quell'impatto sulle variabili di rottura dal quale dipende il pieno successo della strategia del QCS.

Pur in assenza del filtro della verifica di omogeneità dei risultati emersi, allo scopo di consentire la lettura sistematica dei giudizi espressi dalle Autorità di Gestione sulle singole misure dei rispettivi programmi operativi, questi ultimi sono stati aggregati per settore e per Asse (cfr "Risultanze dell'analisi autovalutativa").

Agli atti di questo Comitato sono altresì allegati i documenti che sintetizzano gli esiti degli approfondimenti specifici sviluppati in questi mesi, su indicazione di questo Comitato, nonché gli apporti tematici dei singoli Gruppi di lavoro e/o Amministrazioni centrali, cui era stato conferito uno specifico mandato in questa fase.

Le valutazioni e considerazioni espresse in questa relazione tengono conto dei risultati di queste attività, così come di quanto emerso nei seminari regionali sui Pit e nelle sessioni regionali del Forum nazionale del partenariato economico e sociale, svoltisi in quest'ultimo mese. Esse esplicitano al contempo il punto di vista di questa Autorità di Gestione in merito alle tendenze in atto, non sempre convergenti con le risultanze delle analisi svolte nelle altre sedi.

2 *I risultati finanziari*

Nel 2002, come è noto, è entrato a regime il meccanismo di disimpegno automatico delle risorse impegnate sul bilancio comunitario e non liquidate (art.31 del Regolamento CE del Consiglio n. 1260/99). Si tratta della concreta applicazione della cosiddetta regola N+2.

Lo sforzo congiunto di tutti i partner, coinvolti nell'attuazione degli interventi ha permesso al nostro Paese di essere incluso tra Stati membri virtuosi (una decina circa) *che non hanno subito tagli di risorse nel 2002*, avendo richiesto nei termini previsti dalle norme comunitarie tutti i crediti impegnati sul bilancio comunitario per i quali, se non richiesti, avrebbe trovato applicazione la regola N+2.

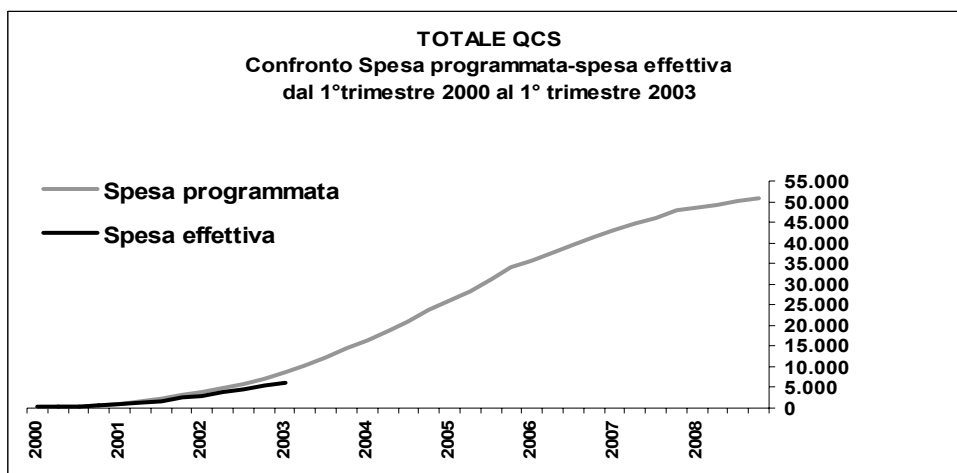
Si tratta di un risultato importante, ma ancora parziale. L'Autorità di gestione del QCS, nel Comitato di Sorveglianza del marzo 2003, ha invitato a non accontentarsi assolutamente del risultato raggiunto a fine 2002, riaffermando la necessità di un rinnovato forte impegno di tutti i *partner*, nazionali e comunitari, di fronte al crescente volume di risorse comunitarie da utilizzare, entro la fine del 2003, derivante dagli impegni di bilancio del 2001 (circa 3.271 milioni di Euro).

I primi dati del 2003 sull'esecuzione finanziaria degli interventi, sia sul versante del grado di realizzazione degli obiettivi trimestrali di spesa programmata, sia sul versante dell'esecuzione del bilancio comunitario, confermano ora la necessità di un forte impegno nei prossimi mesi.

Il grado di realizzazione degli obiettivi di spesa programmati, rilevato al 31-03-03, si attesta al 72% dell'obiettivo programmato. Rispetto agli 8.543,564 milioni di Euro di spesa programmata, i pagamenti effettivi ammontano a 6.141,785 milioni di Euro (Tavola 1).

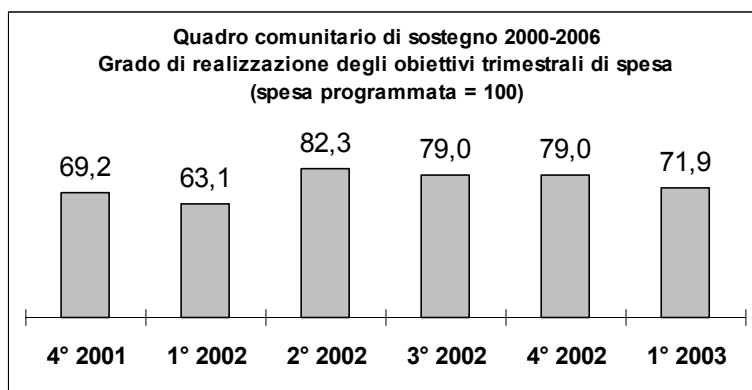
Si tratta di un valore più basso di quello raggiunto sia nel 3°, sia nel 4° trimestre del 2002. Tuttavia, il valore ora rilevato, oltre a costituire una probabile sottostima del dato effettivo – le valutazioni provvisorie a distanza di tre mesi hanno mostrato in passato scostamenti dai valori effettivi, in un caso, nel 2° trimestre 2002 di notevole entità 64%, contro l'82% ora rilevabile – è presumibilmente effetto di una significativa stagionalità (Tavola 2). Si noti infatti che già nel 2002 il grado di utilizzo scese di circa 6 punti (ora 7) nel primo trimestre rispetto alla fine dell'anno precedente, per poi risalire stabilmente da metà anno. Ciò starebbe a indicare lo sforzo di anticipazione della spesa rendicontabile che si manifesta sul finire di ogni anno.

Tavola 1



Fonte MEF – DPS – Servizio Fondi Strutturali Comunitari

Tavola 2



Fonte MEF – DPS – Servizio Fondi Strutturali Comunitari

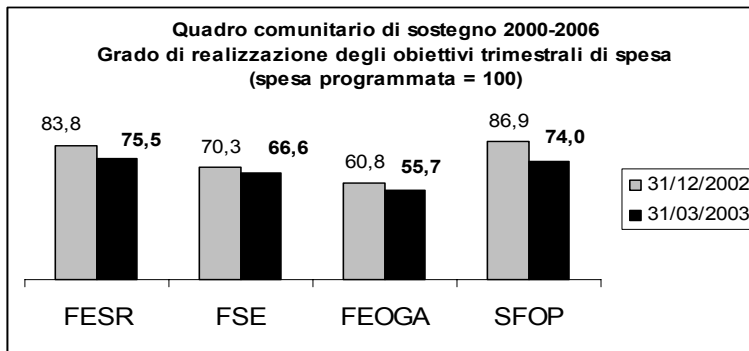
2.1 *Grado di realizzazione degli obiettivi di spesa programmati sulla base dei dati di monitoraggio delle spese*

2.1.1 *Risultati generali e per Fondo*

La graduatoria dei Fondi è simile ma con il FESR ora in testa (Tavola 3). Il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), che scende di circa 8 punti, Il Fondo sociale (FSE) ed il Fondo agricolo

(FEOGA), che scendono rispettivamente di 4 e 5 punti, il Fondo della pesca (SFOP), che, pur rimanendo sopra la media, presenta il più elevato calo rispetto alla rilevazione precedente, circa 12 punti.

Tavola 3



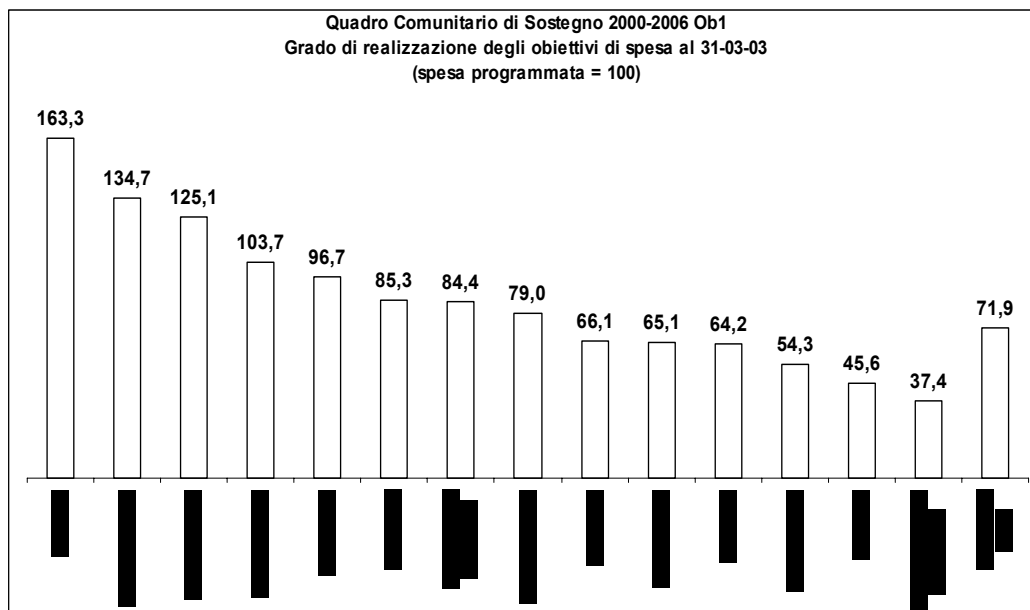
Fonte: MEF – DPS – Servizio Fondi Strutturali Comunitari

2.1.2 I risultati delle singole Amministrazioni

La graduatoria dei POR è simile al 31-12-02 ma il grado di realizzazione degli obiettivi di spesa al 31 marzo 2003 a livello di Intervento (PON e POR), rimane, come si può osservare, assai disomogeneo (Tavola 4). Buoni risultati presentano i Programmi: Pesca, Basilicata, Sicurezza e Sardegna tutti attestati sopra l'obiettivo prefissato grazie, in molti casi, alla forte capacità di ricorrere a progetti coerenti; al di sotto dell'obiettivo, ma sopra la media del QCS, si collocano i Programmi: Ricerca, Scuola, Sviluppo locale, e Trasporti; sotto la media stazionano i Programmi: Molise, Calabria, Puglia, Campania, Sicilia e Assistenza tecnica. La maggior parte degli interventi si mostra in linea con il rallentamento riscontrato a livello di QCS; fanno eccezione il programmi Ricerca, Molise, Puglia e Assistenza tecnica, in crescita rispetto alla rilevazione precedente, mentre i programmi Sardegna e Sicurezza che rimangono stabili. (Grafico 5 Allegato statistico).

L'analisi di dettaglio dei risultati raggiunti dagli interventi sui diversi Fondi sono riportati nell'allegato statistico.

Tavola 4



Fonte: MEF – DPS – Servizio Fondi Strutturali Comunitari

2.2 Esecuzione del Bilancio comunitario: i contributi comunitari utilizzati per Fondo e per Programma

Come già osservato in premessa, il positivo risultato del 2002 non deve distogliere dalla necessità di un rinnovato e maggiore sforzo da parte di tutti i partner, per assicurare un positivo risultato anche nel 2003.

L'obiettivo fissato quest'anno – pieno utilizzo dei crediti impegnati nel 2001 – è, molto più impegnativo, soprattutto in considerazione di alcuni fattori che ne rendono molto più gravoso il conseguimento. Rispetto al 2002, infatti, bisogna considerare che:

- a) l'importo dei crediti impegnati nel 2001 è superiore del 25% rispetto ai crediti impegnati nel 2000;
- b) il tempo a disposizione per i richiedere i crediti si è ridotto di fatto ad un anno soltanto;
- c) l'acconto del 7% è stato imputato quasi per intero agli impegni 2000.

Tenendo conto di questi fattori, gli importi da richiedere nel 2003 sono pari quasi al doppio di quelli richiesti nel 2002.

L'esame dei dati al momento disponibili, relativi ai pagamenti eseguiti dalla Commissione ed ai pagamenti richiesti sino al 31 maggio 2003, imputabili agli impegni 2001, mostra ancora una volta il quadro di una strada a metà anno ancora in salita. Infatti, l'ammontare dei pagamenti richiesti – 924 milioni di Euro -(Tavola 5) rappresenta appena il 28% dell'importo complessivo da richiedere entro il 31 dicembre del 2003. Se si considera poi che parte di questo importo, circa il 96%, risale a richieste effettuate a fine 2002, si ha chiara l'immagine della fortissima stagionalità che caratterizza l'attività delle Amministrazioni (nei primi 5 mesi del 2003 sono stati richiesti importi non superiori al 4% del totale da richiedere) con una concentrazione dell'attività di richiesta tutta nella seconda parte dell'anno.

La situazione di dettaglio per singolo Fondo (Tavola 5), risulta così articolata: per gli interventi cofinanziati dal FESR devono essere ancora richiesti circa 1.672 milioni di Euro pari al 72% delle risorse impegnate nel 2001, per il FSE circa 405 milioni di Euro (74%) e circa 271 milioni di Euro (70%) per il FEOGA. Diversa è la situazione dello SFOP per il quale i crediti impegnati nel 2001 sono già stati utilizzati, grazie, da una parte alla buona performance del PON Pesca e, dall'altro, alla nota situazione dei programmi regionali per i quali il disimpegno automatico sarà applicabile a partire dal prossimo anno, in forza delle disposizioni dell'articolo 31 del Regolamento CE del Consiglio n. 1260/99 in materia di misure sospese.

Il riepilogo per programma (Tavola 6), mostra una forte varianza tra le diverse forme di intervento. Si segnalano, in particolare, le due situazioni estreme da una parte il programma Basilicata ormai vicino all'obiettivo, dall'altra, all'estremo opposto il programma Sviluppo locale, che deve ancora richiedere quasi per intero i crediti impegnati nel 2001.

Da ultimo vanno prese in considerazione, per la parte relativa al periodo giugno/ottobre 2003, le previsioni di pagamento a valere sull'esercizio 2003 inviate alla Commissione ad aprile di quest'anno. Dal confronto tra gli importi ancora da richiedere e dette previsioni, rimarrebbero ancora circa 99 milioni di Euro per i quali dovranno essere prodotte le domande di pagamento a valere sui programmi e sui fondi interessati fra il 30-10-03 ed il 31-12-03.

Nell'allegato statistico alle tabelle 1-2-3-e 4, riportato al paragrafo 4 della fine della presente Relazione, è descritta la situazione per Fondo/Programma.

Tavola 5

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	Importi da richiedere	
		eseguiti	richiesti da eseguire	totale		previsti al 31-10-03	previsti al 31-12-03
FESR	2317,065	353,407	291,922	645,329	1671,736	2485,856	57,801
FSE	550,169	123,363	32,317	144,751	405,418	637,922	2,775
FEOGA	387,213	85,548	30,966	116,514	270,699	468,188	39,186
SFOP	17,400	38,314	0,000	17,400	0,000	92,436	0,000
TOTALE QCS	3271,847	600,632	355,205	923,994	2347,853	3684,402	99,762

(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

Tavola 6

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

Programma	Impegni 2001	Pagamenti			Importi Da richiedere al 31-12-03	Importi da richiedere	
		eseguiti	richiesti da eseguire	totale		previsti al 31-10-03	previsti al 31-12-03
SVILUPPO LOCALE	613,867	4,312	0,000	4,312	609,555	610,540	2,775
RICERCA	138,302	45,127	13,334	58,461	79,841	116,638	25,034
SICUREZZA	87,743	60,285	1,858	62,143	25,600	30,039	-
SCUOLA	68,095	37,746	6,063	43,809	24,286	57,270	10,619
ASSISTENZA TECNICA	127,614	7,081	8,905	15,986	111,628	117,946	7,157
TRASPORTI	275,781	0,000	123,322	123,322	152,459	357,465	-
PESCA	17,400	25,458	0,000	17,400	0,000	16,647	-
CALABRIA	170,544	34,741	109,956	132,440	38,104	447,457	-
CAMPANIA	597,322	77,535	5,987	80,684	516,638	500,370	30,426
MOLISE	27,078	5,033	3,667	8,668	18,410	41,683	-
PUGLIA	353,816	12,227	0,003	10,046	343,770	502,225	-
SARDEGNA	256,185	152,027	23,471	172,642	83,543	370,387	16,288
SICILIA	438,939	85,484	30,491	112,357	326,582	452,226	7,463
BASILICATA	99,161	53,576	28,148	81,724	17,437	63,509	-
TOTALE QCS	3271,847	600,632	355,205	923,994	2347,853	3684,402	99,762

(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

2.3 Conclusioni

In conclusione, sia i dati relativi al grado di realizzazione degli obiettivi di spesa trimestrali, sia i dati relativi all'esecuzione del bilancio comunitario, forniscono due importanti indicazioni:

- 1) in generale, in via ordinaria, è necessario ridurre la forte stagionalità nell'attività amministrativa, che nasce anche dalla eccessiva concentrazione della spesa nella parte finale dell'anno;
- 2) la necessità di un forte impegno straordinario di alcune Amministrazioni per evitare il disimpegno delle risorse, in forza dell'applicazione della regola N+2.

3 *Risultati e prospettive degli Assi prioritari*

3.1 *Il metodo utilizzato per l'autovalutazione.*

La tabella che segue riporta sinteticamente le sei categorie in cui sono state aggregate le terne dei diversi giudizi su ciascuna misura; la scala cromatica utilizzata rende visibile l'intensità delle criticità da affrontare per ricondurre l'attuazione delle misure alla piena coerenza e funzionalità con gli obiettivi quantitativi e qualitativi attesi, salvo nei casi estremi (VERDE) e (ROSSO) che fotografano situazioni per le quali i giudizi espressi sono totalmente positivi o totalmente negativi¹.

Come anticipato in premessa, l'autovalutazione ha svolto una funzione di grande rilevanza per migliorare la capacità di governo delle singole misure, grazie alla forte diffusione di informazioni, allo scambio di conoscenze, al rafforzamento del partenariato e alla più robusta e diffusa consapevolezza degli obiettivi da raggiungere che ha consentito di promuovere.

Questo esercizio è anche servito alle Autorità di gestione per segnalare i loro forti convincimenti estremi su: le misure da mantenere, in quanto pienamente rispondenti agli obiettivi sotto tutti i profili analizzati (VERDE); le misure da definanziare, in quanto ormai compromesse (ROSSO). Assai più cauti occorre essere sui restanti giudizi, anche perché:

- il 60,5% del valore complessivo di tutte le misure mostra un andamento finanziario inferiore al target fissato per il 2003 dai cronogrammi dei complementi, ma questo, come già anticipato, è allo stato assai poco rivelatore;
- il giudizio sulla coerenza strategica è spesso un “dover essere”, riguardando in molti casi misure non partite o avviate per una minima parte e va comunque sottoposto ad attenta verifica.

Per questi motivi, l'analisi che segue dopo una ricognizione dei risultati aggregati per asse, utilizza anche altre informazioni che consentono di delineare un quadro più esauriente delle criticità da affrontare e delle potenzialità da sfruttare in ciascuno degli ambiti di intervento

¹Si segnala che, per una migliore comprensione dei risultati dell'analisi autovalutativa, la **numerazione** delle categorie è stata ordinata secondo la scala cromatica (nell'ordine crescente da verde a giallo chiaro, giallo intenso, ocra, arancione e rosso), come da tabella allegata. Rimane confermata la piena corrispondenza tra colore, giudizi sintetici e descrizione della categoria così come originariamente indicato.

CATEGORIE INTERPRETATIVE DEI GIUDIZI SINTETICI

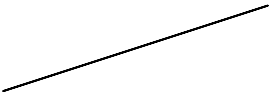
CATEGORIE		GIUDIZI SINTETICI delle Autorità				Colore	In breve
		a b c	a b c	a b c	a b c		
1°	Misura con attuazione pienamente o tendenzialmente funzionale agli obiettivi, con adeguata struttura di governo e gestione, e con eccellente o adeguata capacità di spesa	+++	++=	+=+	+= =	VERDE	Assolutamente OK
2°	Misura con attuazione pienamente o tendenzialmente funzionale agli obiettivi, con adeguata struttura di governo e gestione, ma con difficoltà di spesa essendo in ritardo con il profilo finanziario (tanto da poter contribuire anche al rischio di disimpegno)	+ - +	+ - =			GIALLO CHIARO	OK ma non si spende abbastanza
3°	Misura con attuazione funzionale o tendenzialmente funzionale agli obiettivi, con elevata o adeguata capacità di spesa, ma con carenza o assenza di struttura di governo e gestione	- ++	- = +	- = =	- + =	GIALLO	OK ma problemi di prospettiva
4°	Misura con attuazione funzionale o tendenzialmente funzionale agli obiettivi, ma con carenza o assenza di struttura di governo e gestione e difficoltà di spesa	- - +	- - =			GIALLO OCRA	Sarebbe utile se funzionasse
5°	Misura con attuazione non funzionale agli obiettivi, ma con elevata o adeguata capacità di spesa. Tale divergenza tra capacità di spesa e attuazione funzionale agli obiettivi è aggravata quando è assente o carente la struttura di governo e gestione della misura.	+ + -	+ = -	- + -	- - -	ARANCIONE	Non utile strategicamente
6°	Misura con attuazione non funzionale agli obiettivi e con difficoltà di spesa. La criticità è tanto più grave laddove è assente o carente la struttura di governo e gestione della misura	+ - -	- - -			ROSSO	Assolutamente NO

NOTA

Le 18 combinazioni possibili dei 3 segni sono state riportate nelle singole caselle in corrispondenza della categoria interpretativa di riferimento; ad intestazione di colonna, le 3 dimensioni oggetto di analisi sono state richiamate secondo la seguente legenda:

- a: struttura di governo
- b: capacità di spendere secondo il cronogramma
- c: funzionalità dell'attuazione verso gli obiettivi di sviluppo

Significato dell'attribuzione dei segni per ciascuna delle 3 dimensioni

dimensioni	Segni		
	+	=	-
a struttura di governo	esistenza di tutte le condizioni amministrative, normative e istituzionali necessarie per l'attuazione piena della misura		assenza sostanziale di alcuni degli elementi organizzativi, istituzionali e programmatici necessari per l'attuazione della misura
b capacità di spendere secondo il cronogramma	ragionevole certezza di spendere un ammontare di risorse superiore (oltre il 10% in più) al cronogramma di riferimento	previsione di una spesa sostanzialmente in linea (\pm 10%) con quella programmatica prevista dal cronogramma di riferimento	previsione di una spesa inferiore (oltre il 10% in meno) a quella programmatica prevista dal cronogramma di riferimento
c funzionalità dell'attuazione verso gli obiettivi di sviluppo	le azioni qualificanti la strategia della misura sono state attivate. Le modalità di attuazione, i criteri di selezione realmente applicati e le tipologie di progetto finanziate risultano funzionali al raggiungimento degli obiettivi di misura	le azioni qualificanti sono parzialmente (o in procinto di essere) avviate. Le modalità di attuazione, i criteri di selezione applicati e le tipologie di progetto finanziate risultano soltanto parzialmente funzionali agli obiettivi	non sono state attivate le azioni qualificanti oppure le modalità di attuazione, i criteri di selezione applicati e le tipologie di progetto finanziate non sembrano funzionali agli obiettivi della misura

3.2 Risultati complessivi

Gli esiti dell'analisi autovalutativa restituiscono una situazione che, a una prima superficiale valutazione, sembra non destare particolari preoccupazioni. I giudizi espressi dalle Autorità di Gestione, mostrano che per il 2003 il 35,4% della dotazione delle misure dell'intero QCS ricade nella *1° categoria*, e il 50,9% nella *seconda*. Le previsioni di spesa al 2004, evidenziano un netto miglioramento portando il totale della *1° categoria* al 50,6%, mentre quello della *seconda* scende al 35,7%.

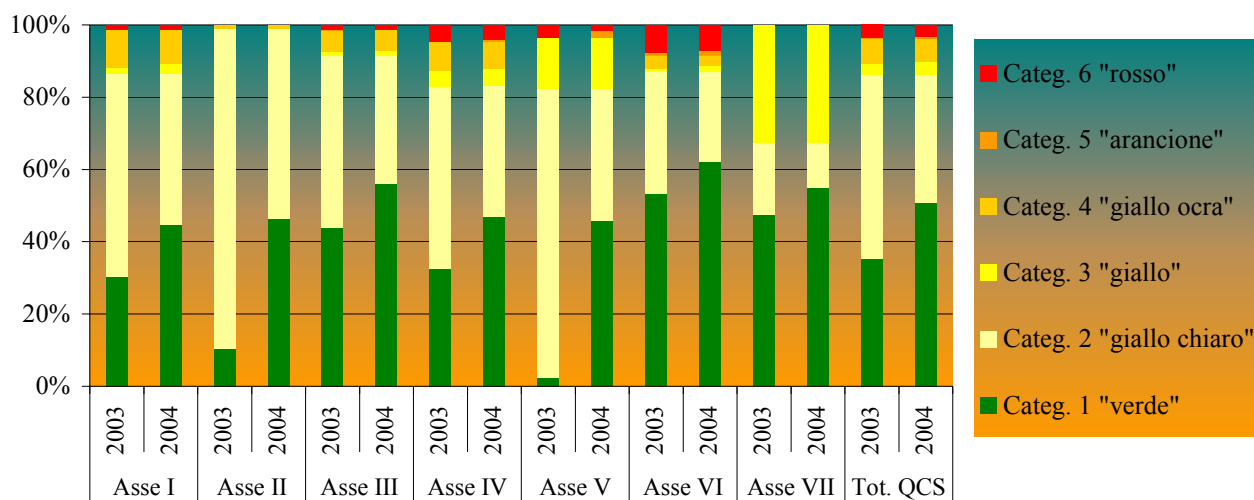
Per le altre quattro categorie, le variazioni di giudizio tra le due annualità sono marginali. In sintesi, le valutazioni espresse dalle Autorità di Gestione dei programmi, per tutte e due le annualità di riferimento, circoscrivono la dimensione finanziaria delle misure interessate da criticità significative al 13,7%, di cui una minima parte, compresa tra il 3,7% (2003) e il 3,3% (2004) risulterebbe interessata da interventi di riprogrammazione non rinviabili.

Ma in realtà la stessa autovalutazione evidenzia che oltre il 26% delle misure non consegue pienamente, allo stato, gli obiettivi strategici cui esse sono finalizzate; a questo si aggiunge un'ulteriore quota, pari al 2,8%, di misure per le quali il giudizio espresso sulla funzionalità attuativa è del tutto negativo. Ciò mette chiaramente in evidenza una significativa e diffusa debolezza dei risultati attuativi finora conseguiti in termini di efficacia, sottolineando la necessità di mettere al centro delle riflessioni da svolgere le questioni connesse all'impatto qualitativo degli interventi.

Il grafico che segue (tavola 7) dimostra come si distribuiscono per asse le categorie di giudizio individuate. Come si evince dalla lettura degli istogrammi, l'Asse VI, nel suo complesso, mostra l'andamento maggiormente differenziato con la più alta percentuale di "verde" e allo stesso tempo la più alta percentuale di "rosso".

Tavola 7

Annualità 2003 - 2004: distribuzione delle categorie 1 - 6 per Asse



Fonte MEF – DPS – Servizio Fondi Strutturali Comunitari

Scomponendo l'Asse a livello di Settore, (tavola 8) si può osservare come in quello dei "Trasporti" forte è l'incidenza della categoria "verde" (rispettivamente 69% e 81% del settore per le annualità 2003 e 2004) ma, al contempo, non trascurabile è il peso della categoria "rossa" (8,8% per entrambi le annualità). Sempre a livello di settori, particolarmente significative, soprattutto per la performance attesa al 2004, sono le percentuali che ricadono nella categoria "verde" dei settori

“Acqua e Suolo” (65,4%), “Risorse Umane” (61,9%), “Industria Artigianato e Servizi” (58,6%), Assistenza Tecnica (55%), “Città” (47,3%), “Risorse Culturali” (46,3%), “Agricoltura e Sviluppo Rurale” (44,1%) e “Ricerca” (41,9%).

La 2° categoria caratterizza la maggior parte dei Settori nel 2003; i miglioramenti previsti nel 2004 ne ridimensionano fortemente il peso complessivo (dal 50,9% al 35,7%) anche se la relativa incidenza si mantiene elevata per i settori “Energia” (81,9%), “Turismo” (69,9%) e “Rete Ecologica” (78,9% per il 2003 e 75,7% per il 2004). In controtendenza risulta la performance del settore “Sicurezza” che mostra un aumento della quota attribuita a questa categoria dal 71,2% del 2003 all’84,9% nel 2004.

La 3° categoria, caratterizzata da una attuazione funzionale agli obiettivi e rispondente ai target di spesa, ma con una assente o inadeguata capacità di governo, interessa in maniera sensibile, per entrambe le annualità, i settori “Assistenza Tecnica” (32,5% da imputare in maniera sostanziale alla misura 1.2 del PON ATAS), “Città” (15,5% da imputare alla misura 5.1 del POR Calabria) e “Rete Ecologica” (8,5% solo per l’annualità 2004).

Problemi di governance, aggravati da difficoltà di spesa per tutte e due le annualità (4° categoria), caratterizzano l’Asse 1 (in modo particolare il settore Rifiuti 40,6%) e il settore “Agricoltura e Sviluppo Rurale” (20,7%).

Una percentuale molto bassa di misure (oscillante tra lo 0,2% del 2003 e lo 0,6% del 2004) ha un’attuazione non funzionale agli obiettivi e una carente struttura di governo pur caratterizzata da adeguata capacità di spesa (5° categoria). Percentuali significative per questa categoria sono emerse solo nei settori “Servizi alla persona” (25,2% nel 2004) e “Società dell’Informazione” (7,5% nel 2003 e 11,8% nel 2004).

La 6° categoria, caratterizzata da un’attuazione non funzionale agli obiettivi, dalla assente o carente struttura di governo e da difficoltà di spesa, mantiene inalterato il suo peso in entrambe le annualità nei settori “Internazionalizzazione” (30,5%), “Turismo” (17,5%), “Trasporti” (8,8%) “Rifiuti e Inquinamento” (4,9%), “Rete Ecologica” (3,2%), “Risorse Umane” (attorno all’1,7%). Essa mostra invece una lieve flessione nei settori “Agricoltura e sviluppo rurale” (dal 3,7 al 3,1%) e “Industria, artigianato e servizi” (dal 2,5 all’1,9%). I giudizi particolarmente critici sul settore “Servizi alla persona” per l’annualità 2003 (43,8%) vengono fortemente ridimensionati dalle previsioni di spesa al 2004 (18,6%). In base a queste ultime è infine da segnalare l’azzeramento di questa categoria nel settore “Società dell’Informazione” (a fronte del 4,3% evidenziato nel 2003).

Tavola 8

QCS 2000-2006 ob. 1 - Distribuzione delle categorie 1-6 per Settore

Settori	Annualità	Categorie					
		1°	2°	3°	4°	5°	6°
Acqua e suolo	2003	41,4%	50,6%	3,2%	4,8%	0,0%	0,0%
	2004	65,4%	26,5%	3,2%	4,8%	0,0%	0,0%
Rifiuti ed inquinamento	2003	20,8%	33,7%	0,0%	40,6%	0,0%	2,2%
	2004	20,8%	33,7%	0,0%	40,6%	0,0%	4,9%
Rete ecologica	2003	5,4%	78,9%	0,0%	12,6%	0,0%	1,2%
	2004	8,5%	75,7%	8,5%	4,1%	0,0%	3,2%
Energia	2003	16,6%	81,9%	0,0%	1,5%	0,0%	0,0%
	2004	16,6%	81,9%	0,0%	1,5%	0,0%	0,0%
Risorse Culturali	2003	10,4%	88,7%	0,0%	0,9%	0,0%	0,0%
	2004	46,3%	52,7%	0,0%	0,9%	0,0%	0,0%
Risorse Umane	2003	46,1%	42,8%	1,5%	7,6%	0,2%	2,0%
	2004	61,9%	27,1%	2,1%	6,9%	0,4%	1,7%
Ricerca	2003	38,7%	59,2%	0,0%	2,1%	0,0%	0,0%
	2004	41,9%	56,0%	0,0%	2,1%	0,0%	0,0%
Industria, artigianato e servizi	2003	40,4%	53,2%	3,3%	0,6%	0,0%	3,1%
	2004	58,6%	35,0%	3,3%	0,6%	0,6%	1,9%
Turismo	2003	9,6%	69,9%	2,9%	0,0%	0,0%	9,9%
	2004	9,6%	69,9%	2,9%	0,0%	0,0%	17,5%
Agricoltura e sviluppo rurale	2003	31,0%	37,1%	6,8%	21,4%	0,0%	3,8%
	2004	44,1%	24,0%	7,5%	20,7%	0,6%	3,1%
Pesca	2003	13,4%	75,9%	1,9%	8,8%	0,0%	0,0%
	2004	32,0%	57,4%	1,9%	8,8%	0,0%	0,0%
Servizi alla persona	2003	29,2%	26,9%	0,0%	0,0%	0,0%	3,2%
	2004	29,2%	26,9%	0,0%	0,0%	25,2%	18,6%
Città	2003	0,0%	84,5%	15,5%	0,0%	0,0%	0,0%
	2004	47,3%	37,2%	15,5%	0,0%	0,0%	0,0%
Trasporti	2003	69,0%	18,5%	1,1%	2,6%	0,0%	14,4%
	2004	81,1%	6,5%	1,1%	2,6%	0,0%	8,8%
Società dell'Informazione	2003	4,5%	75,2%	0,0%	8,6%	7,5%	1,7%
	2004	14,8%	64,9%	6,8%	1,7%	11,8%	0,0%
Sicurezza	2003	24,7%	71,2%	0,0%	4,2%	0,0%	0,0%
	2004	11,0%	84,9%	0,0%	4,2%	0,0%	0,0%
Internazionalizzazione	2003	0,0%	69,5%	0,0%	0,0%	0,0%	2,8%
	2004	19,7%	49,8%	0,0%	0,0%	0,0%	30,5%
Assistenza tecnica	2003	47,6%	19,9%	32,5%	0,0%	0,0%	0,0%
	2004	55,0%	12,5%	32,5%	0,0%	0,0%	0,0%
TOTALE	2003	35,4%	50,9%	3,1%	6,6%	0,2%	2,7%
	2004	50,6%	35,7%	3,7%	6,1%	0,6%	3,3%

Fonte MEF – DPS – Servizio Fondi Strutturali Comunitari

Passando alla descrizione dei segni attribuiti alle tre dimensioni oggetto di analisi (tavola 9), secondo le valutazioni delle Autorità di Gestione, un numero elevato di misure (l'87,7% delle risorse finanziarie del QCS), ha una struttura organizzativa completa e presenta tutte le condizioni istituzionali e programmatiche necessarie per l'attuazione degli interventi previsti (I dimensione). In particolare, tale percentuale, per l'Asse II è prossima al 100% e supera il 90% nell'Asse III.

In riferimento alla dimensione finanziaria (II dimensione), relativamente al 2003, il 61,2% delle risorse finanziarie del QCS è attribuito a misure per le quali le Autorità di Gestione hanno formulato *previsioni di spesa significativamente inferiori al cronogramma di riferimento*, situazione più grave per l'Asse II e l'Asse V (per i quali tali percentuali salgono all'89,6% e 83,4% delle rispettive risorse). Il 24,2% delle risorse del QCS appartiene alle misure per le quali le Autorità di Gestione prevedono spese significativamente superiori (+10%) al cronogramma di riferimento: tale percentuale è poco al di sotto del 50% nell'Asse VI e raggiunge il 32% nell'Asse III. Considerando anche il segno "uguale", l'Asse VII raggiunge, nel complesso, una quota pari all'80% di misure valutate positivamente sotto questo profilo. Nel 2004, il giudizio sintetico migliora sensibilmente, evidenziando però solo un parziale recupero dei ritardi di spesa: si denota, infatti, una diminuzione delle misure caratterizzate dal segno finanziario negativo che scende al 45,1% ed un incremento delle misure caratterizzate dal segno finanziario positivo ed uguale che salgono rispettivamente al 30,3% ed al 24,6%.

Infine, per il 69,9% delle risorse del QCS, le Autorità di Gestione hanno considerato che gli interventi attuati risultano pienamente funzionali al raggiungimento degli obiettivi di misura (III dimensione), mentre per il 30% di tali risorse, è stata rilevata una corrispondenza solo parziale (26,3%) o del tutto insoddisfacente (3,9%). Ad eccezione dell'Asse VII, dove il segno positivo riguarda il 46,9% delle misure, per tutti gli altri Assi tali percentuali oscillano fra il 66,4% dell'Asse IV e il 75,1% dell'Asse VI. La maggiore percentuale delle misure valutate del tutto negativamente sotto questo profilo si riscontra nell'Asse VI (8,6%), IV (4,6%) e V (3,5%).

Come si vedrà dalle analisi che seguono, non tutti i giudizi espressi dalle Autorità di Gestione dei programmi risultano pienamente convincenti. In molti casi, appaiono infatti sottostimate criticità di varia natura che pure condizionano l'attuazione degli interventi.

Come citato in premessa, ciò discende anche dalla forte "soggettività" che ha guidato questo esercizio, sui cui risultati, peraltro, non è stata effettuata alcuna verifica di omogeneità.

Fermo restando le cautele richiamate in premessa circa l'interpretazione del 2° segno (dimensione finanziaria), per il quale valutazioni più appropriate potranno essere fatte solo sulla base dell'aggiornamento dei cronogrammi di spesa da parte delle Autorità di Gestione, *le maggiori*

perplexità riguardano i giudizi espressi sulla 3° dimensione (funzionalità attuativa) che, a parere di questa Autorità di Gestione, in molti casi tendono a sovrastimare l'effettiva capacità di conseguire a pieno gli obiettivi del QCS.

Più convincente appare, nel complesso, il giudizio sulla 1° dimensione (organizzativa-istituzionale-programmatica) che fotografa un forte miglioramento della capacità di governance dei programmi e delle misure, solo raramente non convergente con le valutazioni di questa Autorità di Gestione.

Nelle pagine che seguono, settore per settore, accanto ai risultati dell'autovalutazione, si riportano le considerazioni di questa Autorità di gestione, in molti casi corroborate dagli esiti degli approfondimenti specifici effettuati in questa fase.

Tavola 9

QCS 2000-2006: ripartizione delle risorse degli Assi prioritari per dimensione (val. %)¹											
	Dimensione organizz. istituz. Programm.		Dimensione finanziaria						Dimensione attuazione della strategia		
	+	-	2003			2004			+	=	-
			+	=	-	+	=	-			
ASSE I	86,4%	13,6%	21,3%	10,9%	67,8%	22,2%	25,6%	52,2%	72,8%	26,0%	1,1%
ASSE II	99,1%	0,9%	4,2%	6,2%	89,6%	4,2%	42,1%	53,7%	70,4%	29,6%	0,0%
ASSE III	92,7%	7,3%	32,4%	12,8%	54,8%	45,0%	13,1%	41,9%	69,9%	28,7%	1,5%
ASSE IV	84,8%	15,2%	14,1%	22,8%	63,1%	22,8%	29,2%	48,1%	66,4%	29,0%	4,6%
ASSE V	84,2%	15,8%	16,6%	0,0%	83,4%	25,6%	36,6%	37,9%	68,8%	27,7%	3,5%
ASSE VI	89,2%	10,8%	49,1%	6,0%	44,9%	49,5%	16,0%	34,6%	75,1%	16,3%	8,6%
ASSE VII	67,5%	32,5%	18,1%	62,0%	19,9%	66,0%	21,5%	12,5%	46,9%	53,1%	0,0%
TOT. QCS	87,7%	12,3%	24,2%	14,6%	61,2%	30,3%	24,6%	45,1%	69,9%	26,3%	3,9%

¹L'analisi autovalutativa è stata condotta, su ciascuna misura, con riferimento alle seguenti tre dimensioni:

I - Dimensione organizzativa-istituzionale-programmatica: capacità della struttura di governo della misura di dare attuazione alla misura

II - Dimensione finanziaria: capacità di spendere la dotazione finanziaria della misura nei tempi previsti

III - Dimensione attuazione della strategia: funzionalità dell'attuazione della misura rispetto agli obiettivi di sviluppo

Fonte MEF – DPS – Servizio Fondi Strutturali Comunitari

3.3 *Asse I Risorse naturali*

Per il comparto *Servizio idrico integrato*², dall'esercizio di autovalutazione emerge che tutte le misure sono gestite da una struttura di governo ben organizzata che ha garantito un'attuazione pienamente funzionale agli obiettivi. Le difficoltà di spesa riscontrate in alcuni casi, pertanto, non destano particolari preoccupazioni ai fini dell'ulteriore implementazione del settore. Rispetto al costo totale programmato, per l'annualità 2003, il 47,1% delle misure rientra nella *1° categoria* di giudizi e il 52% nella *seconda*. Per l'annualità 2004, il miglioramento atteso della performance finanziaria del POR Calabria e di una misura della Sicilia, portano il totale della *1° categoria* al 67,5%, mentre quella della seconda scende al 31,7%.

La situazione descritta dall'autovalutazione appare nel complesso, rassicurante soprattutto per quanto concerne il quadro programmatico di riferimento e la messa a punto della complessa gestione delle misure. Ciò anche in considerazione del fatto che l'analisi compiuta, ha evidenziato come le condizioni di ammissibilità che regolano la seconda fase di attuazione del QCS (Costituzione dell'Autorità d'Ambito; Ricognizione delle infrastrutture; Approvazione del *Piano d'Ambito*) risultino compiutamente soddisfatte in 19 dei 22 ATO presenti nel Mezzogiorno. Risulta, quindi, sostanzialmente confermata la situazione già delineata nella precedente relazione: permane, infatti, immutato il forte ritardo della Regione Molise (ATO unico) nella quale il mancato superamento delle resistenze degli enti locali, attuali gestori del servizio, a cooperare fattivamente per l'avvio della riforma ha finora precluso financo l'espletamento degli atti preliminari. In ogni caso, la performance finanziaria del comparto, potrebbe essere comunque sostenuta da investimenti nella grande adduzione attuati in Molise con strumenti collaterali al Piano di Ambito, come previsto dalla legge regionale di recepimento della l.36/94. In Campania, il processo è ultimato per due dei quattro ATO previsti (Sarnese-Vesuviano e Napoli-Volturno), mentre nell'ATO Sele, il *Piano* approvato dall'Autorità d'Ambito è all'esame della Giunta regionale. Per l'ATO Calore Irpino resta fissata la data del 30 settembre 2003 come termine indicato dal Comitato di Sorveglianza del POR, oltre il quale il perdurare dell'inadempienza determinerà la riprogrammazione delle risorse a favore degli altri ATO regionali.

Ma i passi compiuti costituiscono solo una parte del percorso da realizzare: a questo riguardo sono da considerare anche altri fattori, intrinsecamente connessi alle prospettive di effettivo consolidamento dei nuovi assetti istituzionali e gestionali, che seppur non vincolanti per

² Il Settore "Acqua e suolo" è suddiviso in tre comparti: Servizio Idrico Integrato, Acqua per irriguo e Difesa suolo. L'analisi che segue riguarda solo il primo dei tre comparti.

l'ammissibilità degli interventi ne condizionano, di fatto, la continuità e, per alcuni aspetti, la stessa efficacia.

Infatti, solo in Puglia, dove opera un soggetto gestore di consolidata esperienza tecnico amministrativa e dove, dal 1° gennaio 2003, viene applicata la tariffa d'ambito, sussistono tutti i presupposti per una celere attivazione degli investimenti previsti dal POR, nel quadro delle priorità definite dal *Piano d'Ambito* ed in piena coerenza con le disposizioni comunitarie che ne regolano il finanziamento.

In Basilicata la nuova gestione, affidata già nel settembre 2002, sarà in condizione di operare concretamente solo a partire da luglio 2003, una volta completato il trasferimento di funzioni, impianti e personale, che costituisce il presupposto per l'espletamento del servizio, per il quale è stato comunque richiesto un supporto mirato a valere sul PON ATAS.

In tutte le altre Regioni, fatte salve le dovute differenziazioni, questo percorso sconta ancora ritardi e difficoltà: al di là delle incertezze riconducibili agli effetti della procedura di infrazione aperta dalla CE sull'art.35 della Legge finanziaria 2001 e il conseguente impatto nella delicata fase di avvio dei nuovi assetti gestionali, si riscontra un ritardo nella predisposizione da parte delle Autorità d'Ambito delle convenzioni e dei disciplinari tecnici, comunque indispensabili per l'affidamento del servizio. Altre difficoltà generalizzate si registrano sull'intrinseca debolezza delle strutture degli ATO appena costituiti, che necessitano di un forte apporto di assistenza tecnica mirata, già anche solo al fine di accelerare le procedure amministrative di selezione dei nuovi gestori; altre ancora, infine, derivano dalla complessità dei processi di trasferimento delle gestioni, non solo per la necessaria, fisiologica, gradualità di tali processi, la cui durata è difficilmente quantificabile ex-ante, ma anche, in molti casi, per le resistenze al cambiamento che, per motivi diversi, tanto gli attuali, quanto i nuovi gestori tendono ad attivare in una prospettiva di mera salvaguardia delle rispettive posizioni.

Ancora più delicate sono le questioni che emergono nei casi in cui l'attuazione delle misure richiama la competenza delle varie forme di gestioni commissariali (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia per l'emergenza ambientale, Sardegna e Sicilia per l'emergenza idrica): la gestione straordinaria, infatti, se da una parte costituisce un evidente vantaggio in termini di rapidità operativa, dall'altra rischia di rallentare il passaggio alla ordinaria operatività delle Autorità d'Ambito. Pertanto, si ravvisa la necessità di adeguate forme di raccordo per evitare che la gestione straordinaria determini effetti indiretti non positivi sulle prospettive della riforma. Tale rischio è particolarmente alto per la gestione straordinaria per l'emergenza ambientale, dove le scelte commissariali, finalizzate al risanamento ambientale, potrebbero contrastare con la logica fortemente integrata introdotta dalla legge Galli per i servizi idrici.

Sul piano tecnico-finanziario, sussiste altresì la necessità di conciliare il piano di investimenti dei POR ai fini della determinazione del contributo delle risorse pubbliche che concorrono alla copertura di costi di investimento, con le priorità definite dai rispettivi Piani d'Ambito e con le disposizioni comunitarie in materia di investimenti generatori di entrate nette consistenti.

Su tali questioni, l'Autorità di Gestione del QCS, ha promosso incontri con le Autorità di Gestione dei POR e con numerose Autorità d'Ambito, da cui è scaturito un documento ricognitivo delle possibili soluzioni, anche differenziate, da adottare in questa fase di attuazione, nella quale deve essere garantita la continuità degli investimenti nel quadro del necessario consolidamento della riforma del servizio idrico integrato, e la scelta è rimessa all'autonoma responsabilità delle singole regioni. Tale documento può costituire la base anche per una eventuale concertazione con la Commissione europea sulle singole realtà territoriali.

La necessità di superare le difficoltà di questo settore, ha implicato anche un'accelerazione dell'assistenza tecnica da parte delle Amministrazioni centrali per consentire, senza soluzioni di continuità, la prosecuzione delle attività di supporto già in essere, avviate con il programma 94-99 e proseguite con risorse nazionali dedicate. Risulta quindi definitivamente messo a punto il Progetto Operativo del Ministero Infrastrutture e Trasporti, a valere sul PON ATAS, che, avvalendosi del supporto tecnico della Sogesid, offre direttamente alle Autorità d'Ambito risorse umane e strumentali adeguate a supportare l'espletamento delle prescritte funzioni. Per finalizzare tali attività di sostegno, il Servizio Fondi Strutturali e il MIT, con l'ausilio della Sogesid, d'intesa con le Regioni, hanno avviato appositi incontri presso le sedi dei singoli ATO per la ricognizione puntuale degli specifici fabbisogni.

In conclusione, le prospettive del settore appaiono, al di là della fotografia che emerge dall'autovalutazione, fortemente subordinate alla capacità di superare con successo la strettoia dei prossimi mesi. Da questo dipenderanno anche eventuali decisioni di rafforzamento, laddove ritenute opportune, della dotazione finanziaria di queste misure, stante i considerevoli fabbisogni di intervento indicati nei Piani d'Ambito (5.640 M€ nel sessennio 2003-2008).

Attualmente la dotazione assegnata dai POR al settore ammonta a 3.252 M€ dei quali solo una parte può essere destinata alla copertura dei fabbisogni dei Piani d'Ambito, essendo il 30% di tale dotazione già assorbita dagli interventi avviati in assenza di Piano e la restante parte destinata anche ad altre tipologie non ricomprese nei suddetti Piani..

Dal punto di vista strategico, l'analisi ha evidenziato che le operazioni avviate o realizzate sono rivolte pienamente al raggiungimento degli obiettivi specifici del QCS anche se permangono ancora alcune difficoltà sulle modalità di risparmio della risorsa attraverso il riuso delle acque reflue nel settore agricolo, sui tempi di raggiungimento degli obiettivi individuati nelle misure a

causa del necessario massiccio lancio di nuove progettazioni e dell'operatività dei beneficiari finali locali non sempre in grado di garantire il rispetto dei cronoprogrammi delle misure. E' emersa, infine, la necessità di rafforzare maggiormente il raccordo delle operazioni riguardanti il ciclo integrato dell'acqua con gli altri Assi, soprattutto con le azioni di progettazione integrata.

Nel comparto **Difesa del suolo**, l'insieme delle misure appartenenti alla 1° categoria rappresenta, nell'annualità 2003, il 30,5% del totale (l'intera dotazione finanziaria FESR per Basilicata, Molise, Sardegna e il 28% di quella della Sicilia), mentre quelle classificate nella seconda raggiungono il 47,4% del totale (Campania, Calabria e Sicilia). Il miglioramento previsto nel 2004 per le due misure del POR Campania porta ad un'evoluzione che colloca nella 1° categoria ben il 53,1% e ridimensiona la seconda al 24,9%. Il giudizio sintetico relativo alla misura 1.4 "Sistemi insediativi" del POR Calabria (3° categoria, pari all'11,4% del totale) deriva dall'assenza del responsabile di misura; inoltre quello attribuito alla misura 1.3 "Interventi per la difesa del suolo" del POR Puglia (4° categoria, pari al 10,5% del totale) scaturisce dalla mancanza del Piano di Assetto Idrogeologico (PAI) che impedisce l'implementazione di alcune azioni caratterizzanti.

Allo stato attuale, sull'intero territorio nazionale, nessuna Autorità di Bacino ha completato l'iter di approvazione del Piano di Bacino, anche se tutte, nelle more dell'adozione di quest'ultimo, si sono dotate del Piano straordinario per le aree a rischio idrogeologico molto elevato. Nell'ambito delle Regioni ob.1, alcune Autorità di Bacino, in assenza di tale strumento, conformemente alla normativa vigente, si sono dotate di Piani per l'Assetto Idrogeologico (PAI) il cui iter risulta definitivamente completato in Basilicata e Calabria e prossimo alla conclusione in Campania. Per la Sardegna i progetti di PAI sono stati adottati, ma necessitano di una omogeneizzazione prima di essere definitivamente approvati; per la Regione Molise, in seguito alla recente alluvione, si rende necessaria una revisione dei PAI già adottati; in Sicilia il Progetto di PAI è in avanzato stato di predisposizione. La già segnalata criticità della Puglia, la cui Autorità di Bacino è stata istituita solo a dicembre 2002 e non è ancora di fatto operativa, determina la possibilità di operare solo con gli strumenti di emergenza ricordati, consentendo l'avvio degli interventi a maggior carattere di urgenza.

Il quadro positivo emerso dall'autovalutazione deve, pertanto, essere confortato da un significativo avanzamento del processo di programmazione settoriale, soprattutto per le azioni avviate con gli strumenti predisposti per fronteggiare soltanto le situazioni a carattere di emergenza, i quali non consentono di realizzare interventi entro un contesto organico e sistematico. Ciò condiziona, evidentemente, le potenzialità di intervento in questo settore, soprattutto sotto il profilo dell'impatto atteso.

Al fine di superare le difficoltà descritte è stato attivato il Progetto Operativo “Difesa suolo” a valere sul PON ATAS. A seguito della firma della convenzione, intervenuta nei primi mesi del 2003, la Direzione per la Difesa del Suolo e del Territorio del Ministero dell’Ambiente, amministrazione titolare del progetto, ha già costituito, presso le singole Regioni, unità operative, dotate di personale qualificato e fornito la strumentazione tecnica di supporto sotto il coordinamento di una unità centrale. Per corrispondere rapidamente ed efficacemente ai fabbisogni, di particolare complessità e urgenza, tali unità potranno supportare anche le Autorità regionali di Bacino.

La rapidità con la quale l’Amministrazione centrale ha avviato tali azioni, le stesse soluzioni operative adottate, che consentono di dimensionare e qualificare il sostegno in relazione agli specifici fabbisogni locali, costituiscono uno strumento decisivo per il recupero dei ritardi registrati e per l’efficacia delle soluzioni adottate. Tale processo sarà attentamente monitorato nei prossimi mesi, soprattutto nelle Regioni in cui i ritardi condizionano le prospettive del settore (innanzitutto Puglia e Sicilia, ma anche Molise e Sardegna).

Per il settore **Rifiuti e Inquinamento**³ il nuovo esercizio di autovalutazione evidenzia un peso delle misure “rosse” pari al 4,9% del totale programmato, interamente concentrate in Calabria (interventi di bonifica delle aree inquinate), cui si accompagna, però, una forte incidenza (40,6%) di quelle della 4^a categoria (Calabria, Campania, Molise e Sardegna), ove appare sostanzialmente salvaguardata la sola capacità di mantenere la limitata attuazione delle misure tendenzialmente in linea con gli obiettivi, ma con una capacità di spesa e di governance altamente insoddisfacente. Inoltre il 33,7% del totale del settore denuncia ancora criticità, sia pure meno accentuate, derivanti fondamentalmente dalla lentezza della spesa (Basilicata e Sicilia), mentre il 20,8% del settore corrisponde a misure “verdi”.

A seguito delle determinazioni adottate da questo Comitato è stato attivato, nell’ambito della Rete Nazionale delle Autorità Ambientali, un Gruppo di lavoro dedicato, i cui approfondimenti, riportati nella relazione agli atti di questo Comitato, hanno anche fortemente supportato l’esercizio di autovalutazione.

Da questi approfondimenti emerge un quadro non pienamente rassicurante da cui si evince il tendenziale superamento delle criticità riscontrate alcuni mesi fa, riconducibili ai ritardi nel completamento del processo di programmazione del settore, che impattano in modo differenziato sull’operatività delle misure dei singoli POR. Nella maggior parte dei casi, infatti, il soddisfacimento

³ In tale settore sono ricompresi anche gli interventi destinati alla bonifica delle aree inquinate ed al monitoraggio ambientale (quest’ultimo solo per Campania, Molise e Sardegna dato che i restanti sono inseriti nelle misure di rete ecologica, fatta eccezione per la Sicilia che ha previsto l’inserimento degli interventi di monitoraggio ambientale in una pluralità di misure dell’Asse 1). A causa di questo accorpamento di interventi, a contenuto e finalità diverse, nella stessa misura, il giudizio sintetico dell’esercizio di autovalutazione deriva da una composizione di giudizi parziali riferiti a ciascuno dei comparti considerati.

del requisito previsto dal QCS per l'ammissibilità degli interventi relativi alla seconda fase (approvazione del *Piano regionale dei rifiuti* da parte della CE) è condizione sufficiente per attivare gli interventi. Fa eccezione la Calabria le cui tipologie di investimento previste nel POR presuppongono anche l'adozione dei piani di gestione la cui stesura è demandata alle province.

Nel complesso le maggiori criticità risultano concentrate in Calabria e Molise. Nella prima, la mancata predisposizione dei Piani di Gestione degli ATO, unita ai problemi di raccordo tra le strutture commissariali e l'Autorità di Gestione del POR, alla debolezza del partenariato istituzionale, ai conflitti sulla localizzazione degli impianti, non permette alla misura una tempestiva attivazione, anche se, a seguito dell'esercizio di autovalutazione, sono stati individuati i primi correttivi da mettere in campo per migliorare la situazione. In Molise l'iter ancora in corso del *Piano regionale dei rifiuti*, per apportare le integrazioni richieste dalla CE (rifiuti pericolosi, localizzazione dei siti e imballaggi) non consente ancora la piena operatività della misura

Analoghe difficoltà, sia pure di intensità minore, sono riscontrabili in Sicilia, il cui *Piano regionale dei rifiuti*, solo di recente approvato dalla CE, deve essere corredato, come già detto, dei piani di gestione degli ATO per i quali la Regione ha fissato il termine del 30 giugno 2003, pena il commissariamento, avanzando, a tal fine, specifica richiesta di assistenza tecnica da parte del Gruppo Tecnico costituito dalla Rete Ambientale, che è già stata accordata.

Le migliori prospettive di avanzamento del comparto si riscontrano in Campania, Sardegna e Puglia. La Regione Campania, pur avendo subito rallentamenti a causa di una non chiara definizione dei compiti tra le strutture dedicate alla gestione ordinaria e quelle dedicate alla gestione straordinaria⁴, presenta buone prospettive anche grazie alla completa operatività del *Piano regionale dei rifiuti*. Anche la Regione Sardegna -il cui *Piano* è stato validato dalla Commissione Europea - presenta, nonostante una carenza di personale dedicato, buone possibilità di sviluppo del comparto, soprattutto relativamente al settore infrastrutturale. In Puglia il cui *Piano Regionale* deve essere completato della sezione "rifiuti speciali", che però non ha un impatto diretto sull'attuazione degli investimenti previsti dal POR - le prospettive di attuazione della misura appaiono buone. A conferma di queste valutazioni, le Regioni Campania e Puglia prevedono a breve un aumento della dotazione finanziaria del settore, disponendo di adeguato e ampio parco progetti che può essere prontamente finanziato.

La Regione Basilicata, che, ha completato l'iter di definizione del *Piano regionale* inviando alla Commissione Europea le ultime parti mancanti (imballaggi e localizzazione dei siti), deve

⁴ A questo riguardo è da segnalare che l'esercizio di autovalutazione ha consentito di superare tali problemi determinando anche una forte accelerazione delle decisioni, finalizzate al maggior raccordo tra i vari soggetti responsabili.

accelerare il percorso per dare piena operatività degli ATO al fine di poter attivare appieno le potenzialità della misura.

Più problematica appare la situazione nel comparto delle *bonifiche*. Anche se la definizione dei *Piani Regionali per la Bonifica delle aree inquinate* appare consolidata, in quanto la maggior parte delle Regioni (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia) risulta dotata di tale strumento, solamente la Basilicata e la Puglia risultano aver attivato interventi relativi a questo comparto, con buone possibilità di attuazione delle rispettive misure. Critica invece appare la situazione di Campania, Sicilia e Calabria dove senza un forte intervento di sostegno sarà difficile attivare con celerità la spesa delle Misure. Forti difficoltà si registrano in Sardegna dove la mancanza della strategia regionale ha bloccato l'attivazione della misura.

Anche le misure di *monitoraggio ambientale* presentano criticità (ad eccezione del Molise) a causa, essenzialmente, della scarsità di personale dedicato (Campania) e della numerosità e dell'insufficiente coordinamento interno delle azioni previste (Sardegna).

Sulla base degli esiti degli approfondimenti effettuati dal gruppo di lavoro, è stato possibile far emergere e qualificare il fabbisogno di assistenza tecnica: più che mai in questo settore le prospettive di recupero appaiono, infatti, fortemente legate all'attivazione di supporti tempestivi e mirati. Si muove in questa direzione il nuovo progetto operativo promosso dal Ministero dell'Ambiente a valere sulle risorse del PON ATAS che, tenendo conto della ricognizione dei fabbisogni di intervento effettuata dal gruppo di lavoro costituito nell'ambito della Rete Ambientale, ha individuato le tipologie di supporto da attivare, che dovranno anche promuovere un partenariato efficace e costruttivo fra gli attori locali.

A prescindere dai risultati emersi dall'autovalutazione, che almeno in alcuni casi, a giudizio di questa Autorità di Gestione, tendono a sottostimare l'effettiva portata delle criticità ancora presenti, i prossimi mesi appaiono decisivi. Già al 30 settembre 2003 è fissata la scadenza per la verifica del soddisfacimento del criterio della premialità nazionale relativamente ai rifiuti, riproposto proprio per sostenere l'adeguamento istituzionale del settore. Il conseguimento di questo obiettivo (delimitazione degli ATO, Piani di gestione degli stessi, identificazione della tariffa), come pure la stessa possibilità di un pieno utilizzo delle consistenti potenzialità progettuali esistenti, è indissolubilmente legata alla effettiva capacità di imprimere una forte accelerazione al superamento delle criticità evidenziate.

Il settore **Rete ecologica**, (con il 78,9% delle misure concentrato nella 2° categoria), a fronte di una valutazione complessivamente positiva dei profili di governance e di efficacia evidenzia il permanere di una generalizzata difficoltà di spesa. Risulta classificato nella 1° categoria il 5,4% del

totale del settore, riguardante peraltro interventi di formazione specifica, mentre nella categoria “rossa” (3,2% del totale) ricade una sola misura - relativa ad interventi di monitoraggio ambientale del POR Calabria - in cui si addensano le maggiori criticità. Il restante 12,6% evidenzia comunque problematiche accentuate (5° categoria) in relazione alle difficoltà di governance e di attivazione finanziaria. Le previsioni di spesa al 2004 migliorano parzialmente il quadro sopra descritto.

Come si ricorderà, il precedente esercizio di autovalutazione aveva fatto emergere criticità sistematiche in questo settore, evidenziando la necessità di approfondimenti mirati volti ad identificare puntualmente le problematiche sottostanti e delineare le possibili soluzioni.

E' stato pertanto attivato, anche in questo caso, un apposito gruppo di lavoro, nell'ambito della Rete Nazionale delle Autorità Ambientali. Dagli approfondimenti effettuati in questi mesi in partenariato con le singole Regioni, agli atti di questo Comitato, risulta che tali criticità sono riconducibili a difficoltà di natura sia programmatica, sia istituzionale, sia, infine, tecnico-amministrativa, che non emergono pienamente dall'esercizio di autovalutazione.

Alcune delle problematiche che hanno condizionato l'attivazione delle misure sono infatti da ricondurre alla stessa impostazione della programmazione, sulla base della quale sono state definite misure complesse ed articolate, con tipologie di interventi molto diverse ed a volte poco definite. Nella maggior parte dei casi questi interventi presuppongono un approccio progettuale non consueto (nuovi modelli di sviluppo legati alla valorizzazione delle risorse ambientali) tanto per i fondi strutturali quanto per le amministrazioni locali che raramente hanno accumulato consolidate esperienze progettuali utilizzabili per l'attuazione della strategia di settore.

Si registra, inoltre, una generalizzata debolezza dei beneficiari e/o dei soggetti attuatori, spesso di recente istituzione (Parchi nazionali e regionali), comunque poco attrezzati a gestire le procedure di selezione, valutazione e attuazione dei progetti.

Un'altra criticità riscontrata deriva dalle difficoltà di applicazione delle direttive comunitarie relative alla rete Natura 2000, con riferimento in particolare, all'individuazione dei soggetti gestori di SIC e ZPS⁵ e alle attività connesse alla predisposizione dei bandi e alla valutazione di incidenza.

Anche i ritardi nell'attivazione della Progettazione Integrata, che assorbe una quota consistente delle risorse del settore, hanno causato un rallentamento nell'attuazione di queste misure.

Molte delle criticità evidenziate possono essere superate con azioni di assistenza tecnica mirate. La puntuale ricognizione delle esigenze di supporto da parte delle singole Regioni, effettuata nel corso degli incontri con il Gruppo di lavoro della Rete Nazionale delle Autorità Ambientali costituisce una importante opportunità per orientare efficacemente l'offerta di assistenza tecnica prevista dal PON ATAS e segnatamente dal Ministero dell'Ambiente. *Ciò fermo restando la*

⁵ SIC (Siti di Interesse Comunitario); ZPS (Zone a Protezione Speciale).

necessità di azioni tempestive da parte delle Regioni per la soluzione dei problemi di carattere istituzionale che ancora permangono.

Nel complesso, soddisfatte queste condizioni, prospettive di più rapido decollo delle misure si registrano in Campania ed in Sardegna, dove la fase di avviamento delle stesse è ormai completata. In una situazione lievemente più critica si collocano le Regioni Molise e Puglia dove, tuttavia, la non elevata dimensione degli interventi, nel primo caso, e le buone condizioni tecniche, nel secondo, consentono di prevedere concrete possibilità di recupero dei ritardi. La Sicilia e la Calabria, pur avendo avviato la definizione degli atti preliminari necessari ad attivare gli interventi previsti dai POR, presentano ancora carenze sia sul piano organizzativo che tecnico. In Basilicata, infine, la mancata predisposizione della Carta della Natura e i ritardi nell'individuazione degli enti di gestione delle aree protette non consentono ancora la piena attivazione della misura.

Gli investimenti nel settore **Energia**, che peraltro interessano limitate dotazioni finanziarie, non presentano particolari problematiche. Il quadro emerso dall'autovalutazione delinea una situazione sostanzialmente positiva che rimane invariata per le due annualità di riferimento: il 16,6% delle misure rientra nella 1° categoria (riguarda la totalità delle misure di Basilicata, Calabria e Molise), l'81,9%, nella 2° categoria (il 100% delle misure di Campania Puglia e Sicilia), l'1,5% nella 4° categoria (100% della misura del POR Sardegna che sconta un notevole ritardo rispetto alla tempistica prevista dal CdP).

In tale contesto, i progressi compiuti nella definizione della programmazione di settore (*Piani energetici regionali*) rappresentano un indubbio elemento positivo, ancorché non vincolante per l'attuazione delle misure. Il supporto prestato con le azioni promosse dal PO Energia, finanziato dal PON ATAS, ha assicurato un valido sostegno per l'attuazione degli interventi nel settore.

3.4 Asse II Risorse culturali

Gli esiti dell'analisi autovalutativa restituiscono a metà 2003 una situazione composita, parzialmente rassicurante per quanto riguarda il perseguimento della strategia rispetto a quanto rilevato in fase di avvio dell'attuazione dell'Asse, ma con diversi elementi cui guardare con attenzione. Su un totale di 21 misure, 17 sono state ricondotte nella 2° categoria (88,7% delle risorse); di queste, 10 sono state avviate in maniera pienamente funzionale agli obiettivi, mentre il giudizio sulle altre 7 riflette un'attuazione tendenzialmente (=) ma non pienamente funzionale agli obiettivi.

Al di là delle singole situazioni regionali, complessivamente, il quadro che emerge conferma le considerazioni sviluppate nell'ultimo CdS e nell'ambito del Gruppo di lavoro (dicembre 2002 e giugno 2003), sia per quanto riguarda le previsioni di "recupero" dell'andamento dell'Asse, sia per quanto riguarda le problematiche allora evidenziate: alcune di queste ultime sono oggi in via di risoluzione (difficoltà programmatiche e, in parte, coerenza con la strategia del QCS), mentre sono tuttora persistenti le difficoltà di spesa, la cui natura merita un approfondimento per meglio valutare se si tratta di ritardi in fase di recupero o di difficoltà strutturali nel rispetto del profilo finanziario.

Rispetto a sei mesi fa, fra i principali avanzamenti si evidenzia che:

- la progettazione integrata è ormai entrata nella sua fase attuativa in Campania, Sicilia (le 2 Regioni che assorbono circa il 70% delle risorse dell'Asse) e Basilicata; nelle altre Regioni l'Asse 2 si attua in parte tramite Progetti Integrati Settoriali, che scontano ancora un certo ritardo (PIS in Puglia e in Calabria), e in parte tramite modalità ordinarie, che invece sono ormai in piena attuazione;
- dopo una prima fase di attuazione che si è concentrata quasi esclusivamente su interventi infrastrutturali di tipo tradizionale (consentendo una spesa trainata da progetti coerenti), adesso le misure considerate più innovative e qualificanti (sviluppo imprenditorialità, sistemi innovativi di gestione) sono finalmente attivate e in attuazione, riequilibrando in parte l'attuazione della strategia prevista dal QCS;
- è stato generalmente rafforzato e qualificato il raccordo fra Ministero per i Beni e le Attività Culturali (MBAC) nelle sue articolazioni regionali e territoriali (Soprintendenze) da una parte, e Regione ed Enti Locali dall'altra;
- il progetto di assistenza tecnica del MBAC (PON ATAS) è entrato nella sua fase operativa, facilitando molte funzioni relative alla progettazione e capacità di spesa e al potenziamento della capacità delle Soprintendenze in fase attuativa.

Tuttavia, nonostante chiari segnali di recupero della funzionalità strategica dell'attuazione, gli esiti dell'autovalutazione segnalano il permanere di incertezze sulla capacità di spesa dell'Asse, generalizzate alla quasi totalità delle misure (18 su 21), con prospettive di recupero per l'annualità 2004 solo in 3 casi.

Questi risultati, se confermati, appaiono tanto più preoccupanti quanto più elevato è il rischio ad essi sotteso di vanificare il notevole sforzo compiuto dalle Amministrazioni per tentare di adeguarsi gradualmente, sul piano metodologico ed operativo, per perseguire l'ambiziosa strategia di promozione dello sviluppo tramite la valorizzazione del patrimonio culturale prevista dal QCS.

I principali fattori che condizionano la spesa sono riconducibili a:

- la capacità di spesa dei soggetti attuatori. In termini di dotazione finanziaria, le misure più rilevanti per l'Asse sono quelle rivolte agli interventi infrastrutturali; gli Enti che hanno ricevuto un finanziamento per il proprio progetto (in molti casi l'allocazione delle risorse della misura è completata) mostrano difficoltà a concludere la progettazione esecutiva in maniera coerente con la normativa e con gli indirizzi delle Soprintendenze;
- la risposta del tessuto imprenditoriale ai bandi emanati. L'iniziale difficoltà nella definizione di efficaci meccanismi di incentivazione per il settore privato si è tradotta in una risposta insoddisfacente nella prima tornata di bandi relativi alle misure rivolte allo sviluppo di servizi per la gestione e fruizione del patrimonio culturale; sui correttivi introdotti nella pubblicazione dei nuovi bandi occorre ancora attendere la risposta degli operatori privati.

Fatte salve le singole specificità, i fattori sopra evidenziati sono a loro volta direttamente condizionati dalla debolezza gestionale-amministrativa dell'Assessorato competente e dall'assenza di know-how specifico sulle modalità innovative di gestione del patrimonio culturale. Ciò si è riflesso sulla capacità di definizione dei criteri di selezione (frequentemente non sufficientemente stringenti) e quindi su un'istruttoria spesso difficile (a volte un vero e proprio ingolfamento, oltre che scarsa selettività) per la numerosità dei progetti pervenuti. I progetti finanziati risentono delle difficoltà di istruttoria e non presentano omogeneamente quelle caratteristiche desiderate di qualità e cantierabilità. Inoltre, l'inadeguato know-how specifico ha pesato sull'impostazione delle modalità attuative relative alle misure più innovative, condizionandone in una prima fase il buon esito.

In sintesi, l'attuazione dell'Asse appare tendenzialmente funzionale agli obiettivi del QCS, ma non manifesta ancora in tutte le Regioni quelle caratteristiche di eccellenza tali da impattare sulle variabili di rottura. In particolare:

- deve essere rafforzata l'integrazione: a) funzionale interna all'Asse, fra misure di restauro e recupero funzionale del patrimonio, misure rivolte a servizi pubblici e privati per la valorizzazione e fruizione e misure destinate alla formazione; b) territoriale, attraverso un coordinamento più stretto delle politiche di recupero del patrimonio e delle politiche di ampliamento e miglioramento della qualità dell'offerta turistica (Asse IV) e dell'accessibilità (Asse VI); c) urbana, attraverso progetti di recupero e rifunzionalizzazione del patrimonio culturale nel quadro più ampio di riqualificazione e rivitalizzazione delle città (Asse V);
- deve essere consolidato il tessuto imprenditoriale della filiera dei beni culturali attraverso un più mirato orientamento delle politiche di sostegno alle imprese previste all'interno dei programmi operativi regionali.

Tuttavia, se ancora devono manifestarsi tali caratteristiche di eccellenza, *sembrano esserci* oggi tutte le condizioni per il raggiungimento degli obiettivi grazie all'investimento effettuato per la

messa a punto di modelli istituzionali in grado di governare processi complessi e di strumenti efficaci per l'attuazione della strategia dell'Asse, nonché, più in generale, per promuovere la formazione di una nuova consapevolezza sull'effettiva capacità di attivare sviluppo facendo perno sulle risorse culturali.

E' quindi assolutamente indispensabile aumentare l'impegno attuativo recuperando il ritardo accumulato, senza perdere di vista la visione strategica, e al tempo stesso rafforzare le condizioni per il salto di qualità dell'Asse nel secondo periodo di programmazione.

Si deve pertanto:

- ⇒ verificare con urgenza la effettiva capacità di spesa delle misure dell'Asse, in considerazione delle difficoltà dei soggetti attuatori e beneficiari finali;
- ⇒ focalizzare l'attenzione sulla nuova progettazione e sulla definizione di criteri per riallocare le risorse finanziarie provenienti da progettazione coerente;
- ⇒ accelerare, potenziare e qualificare gli APQ che, come già evidenziato nel precedente CdS del QCS, potrebbero contribuire efficacemente sia alla dimensione attuativa, sia a quella strategica: da questo punto di vista tuttavia, la situazione è rimasta sostanzialmente ferma, anche se si sono svolti alcuni incontri istruttori per i previsti APQ di Calabria, Puglia e Sardegna;
- ⇒ individuare, nell'ambito della ricognizione strategica e del sistema di monitoraggio previsti per i PIT, gli opportuni strumenti metodologici in grado di cogliere la specificità del tematismo, data l'importanza assunta dalle risorse culturali nella programmazione effettuata dalle Regioni, da estendere anche alle forme di progettazione integrata (PIS, PIR);
- ⇒ assicurare il coordinamento dei Progetti Operativi PON ATAS attuati da Amministrazioni Centrali (Misura I.2 e II.2) che direttamente interessano l'attuazione dell'Asse MBAC, MAE e Turismo.

3.5 Asse III Risorse umane

Relativamente al settore **Risorse Umane**, le Autorità di Gestione hanno segnalato, per il 2003, performance a loro giudizio sostanzialmente soddisfacenti per misure che raggruppano il 37,7% delle risorse del settore (*1° categoria*); relativamente a circa il 43,6% di tali risorse, hanno evidenziato soprattutto capacità di assorbimento finanziario delle dotazioni più lente rispetto alle previsioni iniziali (*2° categoria*); mentre, per le restanti risorse, hanno indicato criticità più complessive (considerando che nel 2004 varie misure, rappresentanti circa il 10% delle risorse del

Settore, passano nella 1° categoria). Dal punto di vista della distribuzione per aree di intervento (policy fields FSE e obiettivi di riferimento), la situazione è eterogenea tra i POR: i motivi di insoddisfazione, così come quelli di incertezza o preoccupazione, riguardano misure a finalità diverse. Più omogenea la situazione per i PON, per cui le Autorità di Gestione hanno espresso valutazioni positive relative a misure che includono il 75% delle risorse complessivamente attribuite ai PON, mentre per solo il 20% delle risorse di tali Programmi hanno rilevato difficoltà di spesa.

Nel 2003, vengono a scadenza alcuni adempimenti richiesti dal QCS o dai POR; in merito, la situazione appare rassicurante, anche se non ancora compiutamente definita:

- in tutte le Regioni è stato definito un modello di accreditamento per gli attori di interventi formativi, anche con il supporto del Min. Lavoro a valere sul PON ATAS; sono iniziate o di prossimo avvio le attività per l'effettivo accreditamento dei soggetti interessati e nessuna Autorità di Gestione manifesta preoccupazioni per ritardi nell'affidamento futuro delle attività FSE, salvo alcune difficoltà nell'applicazione dei modelli individuati con riferimento all'accREDITAMENTO degli istituti scolastici (Campania)⁶.
- le Autorità di Gestione non dichiarano difficoltà nel processo di attuazione dei percorsi definiti dai Masterplan per l'attuazione della riforma dei Servizi per l'impiego (la cui entrata a regime, prevista entro fine 2003, è significativamente supportata dalla relativa misura prevista in tutti i POR). Difficoltà si ravvisano, in alcuni casi, per la definizione dei sistemi di rete. Particolarmente critica è la situazione della Sardegna, nonostante l'importante impegno della Regione nell'attuazione di azioni propedeutiche o sperimentali, per la mancata adozione della relativa Legge da parte del Consiglio Regionale;
- non si segnalano particolari difficoltà nell'adesione al principio dell'uso di procedure aperte per la selezione dei progetti da finanziare. Per il superamento dei rallentamenti dovuti alle fasi di selezione dei progetti, particolarmente evidenti in alcuni casi di ricorso a bandi multimisura e/o multiannualità, (pratica già segnalata in precedenza come fattore di criticità e oggi accantonata), alcune Regioni hanno rafforzato i sistemi di valutazione dei progetti.
- in nessun caso risulta attivato lo strumento dei piccoli sussidi (per il quale, però, non vi è obbligo di attivazione entro il 2003) e si rilevano difficoltà di attuazione delle relative procedure (ad esempio in Sardegna). Solo in Campania è prossima la pubblicazione di un bando per la scelta del soggetto intermediario, mentre la Puglia ha avviato una collaborazione per la definizione della procedura con Tecnostruttura.

⁶ La misura dedicata al sistema della formazione/istruzione finanzia attività di supporto all'accREDITAMENTO solo in due casi (Basilicata e Calabria); in generale si rileva che l'attivazione di questa misura è concentrata solo su alcune tipologie.

Al di là dei giudizi sintetici apposti in sede di analisi autovalutativa, emergono comunque due fatti di fondo: un deciso miglioramento nella governance delle misure, rispetto anche a quanto emerso nel precedente esercizio di valutazione, grazie all'identificazione di soluzioni appropriate, pur se differenziate⁷ e non sempre direttamente correlate all'impiego della specifica misura rivolta alla PA in quest'Asse⁸; la necessità - per una quota ancora maggioritaria delle misure - di condurre una riflessione più approfondita su come orientare al meglio i contenuti e la tempistica dell'attuazione per il futuro.

Il quadro complessivo che emerge dall'analisi per policy field evidenzia molti aspetti positivi, in alcuni casi già visibili nell'attuazione concreta, in altri da realizzarsi a breve, segnalando, tuttavia, alcune questioni critiche. In primo luogo, è da rilevare come in molti casi la tempistica attuativa dipenda dalla durata delle procedure di attivazione, piuttosto che essere una variabile di scelta strategica. Inoltre, una parte non piccola delle azioni previste dai CdP risulta ancora non attuata o solo formalmente attivata, anche perché le modalità attuative adottate hanno spesso determinato una non adeguata risposta, in termini di progettazione, da parte dei soggetti sollecitati. In molti casi, le azioni più complesse, che richiedono maggiore innovatività nella sollecitazione dei progetti o concertazione in fase di programmazione, risultano meno attivate delle azioni più tradizionali, quali la formazione, o delle azioni con maggiore interesse da parte delle imprese, quali gli incentivi.

Per le misure dirette al contrasto della disoccupazione, nel *Policy field A*, sono previsti livelli significativi di spesa per l'anno in corso. Prevalgono interventi a contenuto formativo, solo a volte inclusi in percorsi integrati, che spesso convivono con interventi di politica del lavoro finanziati su altri fondi, ma sono anche presenti interventi per l'obbligo formativo e work experiences. Non si ravvisa ancora un collegamento sistematico e generalizzato tra attività di orientamento dei Centri per l'impiego e interventi erogati ai non occupati.

Le attività del *Policy field B* sono state avviate in tutte le Regioni, e spesso comprendono principalmente formazione di base, sia pure con una corretta individuazione dei target, evidenziando una rispondenza solo parziale alla strategia prevista. Solo in un caso (la Sardegna, dove sono state

⁷ Quali ad esempio, l'appalto all'esterno delle attività di rendicontazione (Sardegna), la riorganizzazione delle strutture interne con l'impiego degli uffici decentrati per la rendicontazione (Sicilia), il miglioramento dell'alimentazione del sistema di monitoraggio (Puglia), oppure l'impiego di sistemi informatizzati di gestione. Solo poche misure sono state esplicitamente valutate come critiche per quanto riguarda gli aspetti organizzativi-istituzionali. Si tratta in particolare di alcune misure del POR Calabria per le quali il giudizio è dovuto ad una maggiore debolezza della struttura di governo, in particolare nell'Ass. Istruzione e nel Dip. Lavoro. Anche per molte misure sinteticamente giudicate in modo non negativo, peraltro, si segnalano difficoltà organizzative relative in particolare alla disponibilità di strumentazione e, per Calabria e Puglia, di risorse umane di staff al responsabile di misura, al trasferimento dei dati di monitoraggio (Campania e PON Scuola), all'attribuzione della responsabilità di attuazione di una stessa misura a più Dipartimenti (Sicilia).

⁸ Solo le Regioni Sardegna e, soprattutto, Campania, hanno finanziato su questa misura interventi direttamente rivolti al sostegno della capacità di gestione complessiva del POR, mentre altre hanno privilegiato attività rivolte ai funzionari degli enti locali, in particolare coinvolti all'attuazione dei PIT. La misura del PON ATAS dedicata al rafforzamento della PA sconta i ritardi accumulati a causa dell'organizzazione interna, molto complessa, pur se comunque è previsto nel 2003 un avvio generalizzato degli interventi. Le Regioni hanno dimostrato maggiore apprezzamento per le attività che prevedevano un supporto in loco, quali il progetto SPRINT.

avviate le attività di Centri Servizi diffusi sul territorio regionale) sono state invece avviate attività più complesse di erogazione di servizi alla persona, che sono certamente da considerarsi qualificanti per la completa attuazione della strategia e la sua integrazione, spesso prevista esplicitamente dai complementi, con la strategia dell'Asse V Città; in Sicilia è in corso di definizione un APQ integrato sul contrasto della marginalità sociale.

Per quanto riguarda il *Policy field C*, gli interventi finanziati presentano un maggiore livello di integrazione nel caso dei progetti per la prevenzione della dispersione scolastica o del PON Scuola, che presenta risultati soddisfacenti ed un discreto livello di coordinamento con i POR⁹. Relativamente all'alta formazione, le Regioni finanziano prevalentemente corsi IFTS e borse di studio per formazione post-universitaria ed è stata segnalata la necessità di avviare una riflessione sul riparto di competenze PON/POR in materia. Si registra una minore omogeneità e chiarezza di impostazione nell'attuazione di azioni per la formazione permanente.

La bassa attivazione, in alcuni POR, delle attività di formazione continua, nel *Policy field D*, può essere correlata alla presenza ed alla localizzazione delle imprese sul territorio, nonché ai necessari aggiustamenti della strumentazione prevista al Regolamento di esenzione per gli aiuti alla formazione nelle imprese¹⁰. In tutte le Regioni sono in corso attività di rilievo volte al perseguimento dell'obiettivo di sviluppo dell'imprenditorialità; esperimenti anche innovativi di sostegno e incentivazione al lavoro autonomo sono in atto in Campania, Calabria e Sardegna dove sono in corso di realizzazione progetti di prestito d'onore. Tuttavia risultano non attivati gli interventi indubbiamente più complessi riguardanti la rimodulazione e flessibilizzazione degli orari di lavoro. Il riferimento specifico all'emersione delle attività non regolari sembra essersi affievolito nella fase di attuazione, ed è maggiormente presente in quelle Regioni dove il POR prevede una misura dedicata, pur se ha scontato in tutti i casi rilevati (Campania e Calabria e Sicilia) tempi lunghi di avvio e difficoltà organizzative, attualmente solo in parte superate.

La misura mirante al rafforzamento del potenziale umano nel settore della ricerca ha incontrato significative difficoltà di avvio, connesse in parte ai lunghi tempi di approvazione dei relativi piani regionali e richiederà un coordinamento stretto della gestione con le misure FESR collegate, già previsto nel caso della Campania. Al contrario, tutte le misure FSE del PON Ricerca, salvo la misura

⁹ Calabria e Sardegna hanno avviato progetti integrati di recupero della dispersione, anche tramite centri risorse, la Sicilia ha una gestione molto attiva e consapevole della misura, anche premiando e stimolando progetti in partenariato tra istituti scolastici e altri soggetti territoriali. I progetti finanziati dal PON Scuola, pur se basati generalmente su interventi formativi, si caratterizzano anche per l'integrazione tra le azioni di sistema e di accompagnamento e tra i fondi FESR e FSE. Il PON include, inoltre, interessanti interventi ad elevato contenuto innovativo che ha comportato tempi più lunghi di attuazione, in materia di prevenzione della dispersione e creazione di modelli per i percorsi IFTS (e per questi ultimi si segnalano difficoltà in sede di definizione del sistema nazionale di riconoscimento dei crediti)

¹⁰ Un caso interessante è quello della Campania in cui la misura, positivamente valutata, finanzia anche uno specifico regime di incentivo all'inserimento lavorativo ad elevato contenuto formativo (AIFA).

per la PA, presentano un buon livello di attuazione, pur rimanendo trainante la misura sull'alta formazione, già sperimentata in passato.

Le misure connesse alla promozione della partecipazione femminile nel mercato del lavoro, all'interno del *Policy field E*, hanno avuto un buon successo in quasi tutti i casi. Le attività finanziate dai POR riguardano in genere attività formative, di orientamento e supporto alla creazione di impresa, queste ultime realizzate con strumenti anche innovativi (si segnalano in particolare i voucher previsti in Basilicata e i prestiti d'onore in Sardegna). Solo in Campania la misura si inserisce in un processo di mainstreaming più ampio. In quasi tutte le Regioni il perseguimento dell'obiettivo del Policy field è presente anche in altre misure grazie a specifici criteri di selezione nei bandi. In nessuna Regione, tuttavia, sembrano attualmente già avviate sperimentazioni relative a rimodulazioni degli orari di lavoro o, in generale, alle misure di conciliazione, sicuramente più complesse, ma comunque previste in tutti i CdP (strumenti di conciliazione sono attivi però per il PON Scuola).

Per le *misure FSE inserite o serventi Assi diversi dall'Asse III*, dove si concentrano maggiori criticità, si deve notare che solo in alcune Regioni si è sedimentata una capacità e volontà di dialogo con le strutture competenti per l'attuazione della strategia d'Asse cui le misure FSE risultano collegate. Complessa si è rivelata anche l'attività di *progettazione sulle risorse FSE da parte dei PIT* e nei prossimi mesi è previsto l'avvio delle specifiche attività di accompagnamento da parte del Min. Lavoro e del Dip. Funzione Pubblica.

In conclusione - potendo considerare ormai a regime l'organizzazione delle strutture amministrative (anche se non va sottovalutata la necessità di ulteriori interventi di rafforzamento, in particolare del POR Calabria, e, in misura minore, Puglia, e di supporto da parte del Dip. Funzione Pubblica) e assicurato l'avvio della spesa, tramite la conclusione delle prime procedure di bando - *risulta opportuno che le Autorità di Gestione concentrino la propria attenzione sull'innalzamento del livello di qualità e articolazione degli interventi. A tal fine è necessario, tra l'altro, avviare tempestivamente le tipologie di intervento non ancora attivate, con particolare riferimento ai servizi alla persona, al fine di dare completa attuazione agli obiettivi del QCS, e utilizzare i risultati delle molte attività conoscitive avviate.*

Un importante contributo potrà venire dall'attività del Gruppo Risorse Umane, dove potrebbero essere condivise alcune pratiche soddisfacenti realizzate nei vari Programmi con il supporto del Min. Lavoro; nonché, per le linee più innovative in materia di pari opportunità, dal progetto operativo del Dip. Pari Opportunità (apprezzato per il suo buon avanzamento) e dal relativo Gruppo di Lavoro. Inoltre, in considerazione dell'importanza degli interventi per i gruppi svantaggiati in contesti ove tali problematiche assumono maggior rilevanza, è importante il rapido

avvio delle attività del Dip. Affari Sociali del Min. Lavoro (il cui Progetto Operativo è stato recentemente aggiornato nell'ambito del riassetto del PON ATAS), ed una più forte concertazione con gli Assessorati responsabili degli interventi per il sociale.

Per il settore **Ricerca** i risultati dell'esercizio di autovalutazione delineano un quadro del settore sostanzialmente omogeneo e nel complesso rassicurante. Le risorse finanziarie ad esso attribuite si ripartiscono abbastanza equamente tra la 1°(Campania e Molise) e la 2° categoria (Basilicata, Sardegna e Sicilia), con quote rispettivamente pari al 41,8% e 55,9%; solo il 2,3% appartiene alla 4° categoria e corrisponde all'unica misura per la ricerca del POR Calabria. Per l'anno 2004, l'unica variazione da evidenziare riguarda la misura del POR Puglia che passa dalla 2° alla 1° categoria e, di conseguenza, la percentuale totale di distribuzione delle risorse finanziarie passa al 45,3% nella 1° categoria al 52,4% nella 2° categoria.

Alla luce dei giudizi espressi dalle Autorità di Gestione sembrerebbero quindi superate, o in corso di risoluzione, le problematiche di merito emerse nella precedente esperienza di analisi autovalutativa e riguardanti, in sintesi: la "tenuta" del riparto delle competenze fissato dal QCS dopo la riforma del Titolo V della Costituzione; la concreta possibilità da parte di tutte le Regioni di muoversi attivando gli interventi particolarmente innovativi loro affidati.

Indubbiamente la sostanziale conclusione dell'iter di definizione delle Strategie regionali sull'Innovazione in tutte le Regioni segna un progresso di rilevante significato. Tali documenti sono stati definiti in coerenza con l'impianto strategico del QCS che punta in via prioritaria a promuovere, stimolare e soddisfare la domanda di innovazione delle imprese e dei sistemi produttivi locali, espandendo qualitativamente e quantitativamente la dotazione e la qualità delle risorse umane dei territori meridionali, attivando e consolidando iniziative di trasferimento e diffusione della ricerca scientifica e tecnologica verso il sistema delle imprese meridionali. Ciò sembrerebbe pertanto denotare l'assenza di problematiche sulla possibilità, da parte delle Regioni, di muoversi in coerenza con questo disegno strategico, attivando le azioni rimesse alla loro sfera di competenza.

Secondo questo disegno, gli interventi a sostegno dell'offerta di ricerca dovrebbero, infatti, sostanzialmente consistere in attività di sviluppo di reti e collegamenti per l'integrazione dell'innovazione su scala regionale e per il suo trasferimento alle imprese, alle filiere ed ai distretti. Il sostegno della domanda, dovrebbe invece essere ricondotto prevalentemente ad interventi per stimolare e trasferire, anche attraverso strumenti di incentivazione, nuove tecnologie produttive e distributive, agendo sul rapporto impresa-tecnologia.

In realtà i dati e le informazioni disponibili sugli interventi attivati sembrerebbero indicare una netta prevalenza delle linee di intervento più tradizionali, ritagliate nelle pieghe meno innovative delle possibili tipologie finanziabili. Sul versante dell'offerta, appare ancora infatti in gran parte trascurato l'approccio di rete negli interventi diretti al sistema, scarsamente agganciati all'ottica di miglioramento del contesto territoriale nel quale opera l'impresa e il sistema delle imprese. Le azioni a sostegno della domanda, si sostanziano prevalentemente, in strumenti di incentivazione prevalentemente del sistema delle PMI, che sembra differiscano da quelli presenti nel PON solo per gli importi massimi incentivabili (il livello degli incentivi regionali si attesta su livelli più bassi rispetto al sistema incentivi PON, essendo attuato tramite il *de minimis*).

In questo quadro va, tuttavia, segnalato come la Campania e la Sicilia rappresentino, seppure con modalità di attuazione differenti, le esperienze più significative in materia per l'intenso legame esistente tra gli interventi avviati ed il contesto territoriale di riferimento. La Campania, infatti ha individuato, attraverso il documento strategico, le aree di intervento prioritarie su cui realizzare modelli di interfaccia impresa/ricerca, affidando un ruolo decisivo al sistema dei Centri di competenza per orientare il sistema della ricerca regionale verso linee di valenza strategica selezionate. La Sicilia, invece, ha finalizzato il sostegno al sistema dell'offerta di ricerca privilegiando i segmenti nei quali è evidente il legame con la domanda di tecnologia espressa dalle imprese, razionalizzando il sistema degli incentivi al sistema produttivo siciliano con l'obiettivo di accrescerne la competitività.

Resterebbero quindi confermate alcune delle criticità emerse in precedenza: in primo luogo, una generalizzata difficoltà da parte delle Regioni ad attivare la componente più innovativa del settore, soprattutto quella del trasferimento tecnologico, per la mancanza sia di una specifica esperienza in questo campo, sia di solidi punti di ancoraggio nella tradizione nazionale, sotto questo profilo complessivamente poco matura. A questo si aggiungono le difficoltà di dialogo partenariale tra l'Amministrazione centrale e le Regioni che condizionano taluni interventi del PON (tra cui gli interventi di marketing territoriale ed in favore degli centri di competenza) il cui andamento complessivo è comunque più che soddisfacente. Ciò denota che nell'ambito di un confronto tra i due livelli di governo del settore indubbiamente più solido e maturo, ancora forte è però l'impegno che deve essere sostenuto per valorizzare le reciproche sinergie.

Il permanere di alcuni nodi ancora irrisolti, che investono anche profili di carattere strategico, può condizionare in modo anche significativo le prospettive di un settore di assoluta rilevanza per il recupero di competitività del Mezzogiorno. D'altra parte nelle sedi e nelle occasioni di confronto finora sviluppate, questi temi non sono stati ancora sufficientemente approfonditi, pur avendo l'attuazione per settore ricevuto un forte contributo dal confronto partenariale. La stessa

missione del Gruppo di lavoro “Ricerca, innovazione e sviluppo locale nel realizzare un significativo rafforzamento del partenariato tra l’Amministrazione centrale e le Regioni è stata finora precipuamente finalizzata, così come previsto, ad assicurare un’adeguata informazione e supporto tecnico alle Autorità di Gestione dei PO sull’evoluzione e gli indirizzi delle politiche nazionali e comunitarie in materia di ricerca, innovazione e sviluppo locale di immediata rilevanza per gli interventi cofinanziati dai Fondi strutturali ed ad approfondire le questioni e soluzioni relative ad essi correlati.

Il recente finanziamento disposto dal CIPE nel riparto del fondo aree sottoutilizzate, nel promuovere, tra l’altro, nuove opportunità di intervento dirette in particolare al versante dell’offerta, al soddisfacimento di esigenze di alta formazione e ricerca sia tecnica che umanistica, subordina agli esiti di una apposita ricognizione valutativa, affidata al MEF e al MIUR, la più puntuale finalizzazione di tali interventi. *Ciò, nell’evocare una rinnovata attenzione sui temi di carattere strategico che pone al centro della riflessione anche il bilanciamento tra domanda e offerta di ricerca, conferma quella necessità di approfondimenti valutativi che pure emerge dalla lettura dell’andamento del QCS. Questi dovranno essere diretti, in particolare, a rafforzare il raccordo tra sistema scientifico-tecnologico e sistema produttivo, attraverso, fra l’altro, una più chiara esplicitazione dei fabbisogni di ricerca delle PMI, un loro maggiore coinvolgimento nel processo di progettazione e realizzazione dell’innovazione, una più diretta finalizzazione delle attività dei centri di ricerca alla creazione di ambienti idonei per il trasferimento tecnologico dei risultati prodotti da tali attività.*

Appare pertanto necessario che queste riflessioni vengano svolte in un’unica sede di confronto; è questa, infatti, una condizione essenziale per affrontare in modo coerente e sistematico i diversi profili di interesse per il settore della ricerca. A tal fine il Gruppo di lavoro operante a supporto di questo Comitato e quello di nuova costituzione, previsto dal CIPE, dovranno lavorare in modo unitario.

3.6 Asse IV Sistemi locali di sviluppo

Nel settore **Industria e Servizi**, le misure appartenenti alla 1° e alla 2° categoria sono pari ad oltre il 93% dell’intera dotazione finanziaria per ambedue le annualità considerate.

Dal giudizio delle Autorità di Gestione emerge pertanto un quadro sostanzialmente positivo, con prospettive di miglioramento nel 2004, che riguardano soprattutto il PON Sviluppo locale e la principale misura a sostegno dello sviluppo del settore produttivo del POR Campania (mis. 4.2).

Le misure “rosse” pesano in ambedue le annualità per il 2,5% del totale programmato e riguardano tipologie di intervento differenziate in tre Regioni (Basilicata, Molise e Sardegna): nel caso della Basilicata non sono stati ancora attivati gli strumenti di ingegneria finanziaria finalizzati a favorire l’accesso delle PMI al credito e al capitale di rischio per le difficoltà incontrate sia nella definizione di strumenti conformi alle regole di concorrenza sia nel coinvolgimento attivo dei soggetti locali (Confidi e associazioni imprenditoriali). In Molise, la misura a sostegno delle PMI industriali, composta per azioni e articolazione finanziaria, registra ritardi nell’attivazione sia di uno strumento ampiamente collaudato quale la legge 488/92 (legati alla mancata stipula della convenzione con il MAP), sia del Fondo di garanzia e capitale di rischio, per gli aspetti evidenziati in relazione all’analogia misura della Basilicata. Per gli stessi motivi, in Sardegna, infine, risulta bloccata l’intera misura a sostegno delle nuove imprese, che pure aveva puntato sulla creazione di incubatori d’impresa, di fondi di *seed capital* e fondi etici in favore della nascente imprenditoria; anche attraverso il ricorso alle Agenzie regionali, analogamente, risulta non avviata la misura finalizzata ad assicurare assistenza alle imprese interessate dalla progettazione integrata (PIT di filiera).

In un solo caso (Puglia) la categoria “rossa” riguarda la misura FSE servente questo asse, sostanzialmente ferma: si tratta di un dato, come rilevato nel precedente paragrafo, comune, sia pure con diverse intensità, alle misure FSE “fuori asse”, per le generali difficoltà legate alla loro attivazione.

Per il PON Sviluppo locale i giudizi sintetici espressi dall’Autorità di Gestione sono complessivamente positivi con riferimento sia alla componente 488, sia al PIA innovazione. Essi non riflettono tuttavia le preoccupazioni in merito alle possibili ripercussioni della sfavorevole evoluzione del ciclo economico sul conseguimento degli obiettivi di spesa di fine anno, dalle quali ha preso avvio un approfondimento volto ad individuare i più appropriati correttivi. Questi ultimi dovranno evidentemente consentire di preservare la performance del programma, salvaguardando, al contempo, il rispetto del principio dell’addizionalità.

Nelle riflessioni sviluppate dalle autorità regionali, tale questione non è emersa: si segnala, pertanto, l’esigenza di una riflessione immediata in tal senso per predisporre, se del caso, le più opportune contromisure.

Nel complesso, a parere di questa Autorità di Gestione, i risultati dell’esercizio, pur evidenziando situazioni differenziate, non sembrano mettere in piena luce la diversa maturazione dei sistemi di aiuto utilizzati dai POR, che resta un elemento di grande significato ai fini di una

appropriata valutazione della possibilità di conseguire gli obiettivi fissati da questo ciclo di programmazione.

Gli approfondimenti della Task force Sviluppo locale, che peraltro ha affiancato questo esercizio, consentono di focalizzare meglio criticità e prospettive di questo settore nei diversi contesti regionali¹¹.

In ben tre Regioni (Calabria, Molise e Sardegna) si evidenzia uno scostamento tra programmazione e attuazione: nel caso della Calabria, esso è riconducibile a un difficile processo di adeguamento dell'apparato istituzionale e amministrativo ad una strategia complessa ed ambiziosa; nel caso del Molise, alla discontinuità tra fase di programmazione e fase di attuazione e all'intrinseca debolezza della strategia che ha avuto l'effetto di produrre interventi poco coordinati tra loro; nel caso della Sardegna, infine, ad un difficile sistema di comunicazione tra i livelli della programmazione e della gestione .

Risultano inoltre confermate le difficoltà e la lentezza con le quali procede il processo di innovazione degli strumenti di aiuto. In Calabria, esso non risulta neppure avviato: l'attuazione si basa prevalentemente sul cofinanziamento della legge Sabatini, modificata per aumentarne l'attrattività da parte delle imprese, a discapito però della selettività e della specializzazione. La recente introduzione dei contratti di investimento, peraltro non ancora maturi dal punto di vista operativo, potrebbe però preludere ad una modalità di incentivazione alternativa al PIA, e quindi ad un cambiamento significativo della strategia. Anche in Molise e Sardegna l'attuazione è attualmente affidata esclusivamente a strumenti tradizionali: nel primo caso, si tratta di una scelta dettata dall'esigenza di attivare spesa in tempi rapidi, anche se in quadro non completamente esente da difficoltà di tipo attuativo. In questa Regione il segmento con migliori risultati e prospettive è quello del sostegno alle imprese artigiane che tuttavia interessa un comparto produttivo circoscritto. Si tratta inoltre di strumenti che si caratterizzano per l'obiettivo incapacità di rafforzare le imprese regionali sui mercati extralocali.

In Sardegna, rispetto ai dieci regimi previsti dal POR, tutta l'attuazione è allo stato affidata alla sola legge regionale 15/94, che pure sembra aver trovato una sua specializzazione naturale rispetto alla legge 488/92, rivolgendosi ad imprese di piccole dimensioni e con minori volumi di investimento. Anche in questo caso si è in presenza quindi di una attuazione solo parziale delle politiche industriali indicate dal programma.

¹¹ Il documento elaborato dalla Task force è presentato agli atti di questo Comitato. Esso sarà oggetto di esame e confronto all'interno del Gruppo di lavoro "Ricerca, Innovazione e Sviluppo locale" di prossima convocazione.

La situazione venutasi a determinare in queste tre Regioni condiziona fortemente le prospettive del settore: la mancanza di prospettive rassicuranti circa la possibilità di un pieno e rapido recupero della funzionalità attuativa rispetto agli obiettivi perseguiti rende pressoché ineludibile il suo riposizionamento strategico, richiamando, conseguentemente, la necessità di una ridefinizione della dotazione finanziaria programmata.

Complessivamente meno critica, ma con visibili esigenze di rafforzamento anche nella direzione di una riqualificazione dell'impianto strategico, è la situazione della Sicilia, che attua prevalentemente regimi d'aiuto regionali: pur osservandosi un deciso recupero dei ritardi inizialmente accumulati a causa di modalità organizzative, di valutazione e selezione delle domande di investimento molto lunghe e complesse, si evidenzia infatti l'esigenza di focalizzare ulteriormente la strategia, attraverso l'applicazione di criteri selettivi più stringenti soprattutto nel caso di misure o azioni di incentivazione di tipo tradizionale (prevalenti nel settore). Interventi meno tradizionali (nel campo del trasferimento tecnologico, dell'internazionalizzazione e nel settore dei servizi) hanno scontato ritardi imputabili, nel primo caso, alla propedeutica definizione del documento strategico di riferimento (SRI) e nel secondo, alla scarsa sinergia con le azioni previste in Asse VI, che ha reso necessario l'avvio di un approfondimento strategico sul complesso delle azioni dedicate all'internazionalizzazione.

In questo quadro, è da evidenziare il rilievo attribuito da questa Regione alle azioni rivolte alla promozione dello sviluppo eco-sostenibile (è l'unico regime d'aiuto finalizzato esclusivamente alla riduzione della quantità e pericolosità dei rifiuti prodotti dal sistema delle imprese locali).

Le altre tre Regioni (Basilicata, Campania e Puglia), registrano un'impostazione programmatica maggiormente innovativa, segnata dal punto di vista metodologico. Una di esse (Basilicata) ha escluso del tutto il ricorso – nell'ambito del POR – agli strumenti nazionali di incentivazione, privilegiando forme di aiuto tutte incentrate su specifici fabbisogni locali e sulla piena valorizzazione della progettazione integrata. Un uso attento dei criteri di valutazione, orientati a selezionare le domande in base alla specializzazione e all'integrazione (per esempio, priorità alla componente femminile o a polarità produttive) ha evitato la polverizzazione degli interventi e ha consentito di soddisfare la domanda di una porzione del territorio altrimenti inevasa per carenza di risorse. Un'altra (Campania) ha dosato nel tempo l'utilizzo dei vari strumenti, ricorrendo nella prima fase a quelli nazionali, e successivamente dotandosi di una legislazione propria, fondata su strumenti finalizzati al soddisfacimento degli specifici fabbisogni locali, che appare, allo stato, ben integrata con i primi. Anche in questa Regione si prevede di utilizzare lo strumento del contratto d'investimento per il quale sono in corso di definizione le relative norme di attuazione.

In entrambe queste due Regioni si registrano significativi progressi nella direzione della razionalizzazione degli interventi: in Basilicata, con apposita legge regionale, si è disciplinato il riordino della strumentazione esistente; in Campania, è stato definito un nuovo regime d'aiuto, caratterizzato da unicità di sportello e procedure, da automatismo e informatizzazione procedurale, che consente alle imprese di scegliere tra diverse forme di agevolazione (bonus fiscale, incentivi in conto capitale, etc. per investimenti materiali e immateriali), che rappresenta l'aspetto più innovativo dell'esperienza regionale, unitamente alle norme sui fondi di garanzia e sul fondo di capitale di rischio, il cui regime d'aiuto, recentemente notificato alla Commissione europea, è in fase di valutazione comunitaria..

La Puglia si distingue per l'utilizzo di un mix piuttosto bilanciato fra gli strumenti più consolidati e quelli a maggiore contenuto di innovazione, alcuni dei quali sono già stati attivati (es. PIA per i consorzi), nonché per una significativa attenzione a *clusters*, filiere e integrazione con il territorio.

Tanto in Campania quanto in Sicilia, persistono significative potenzialità di attivazione di strumenti volti a soddisfare la domanda delle categorie svantaggiate, attualmente non adeguatamente valorizzata.

Per quanto riguarda il comparto dei servizi reali, esso dimostra una debolezza sistematica in tutte le regioni, ad esclusione del Molise, dove invece la misura dedicata dimostra una discreta performance, determinata dall'esperienza già maturata in questo campo dalle strutture regionali.

Un elemento problematico, comune a tutte le Regioni, al di là dello stato di maturazione delle singole iniziative, riguarda gli interventi di ingegneria finanziaria, che denunciano criticità generalizzate sia per le difficoltà in precedenza espresse in ordine alla definizione di strumenti compatibili con le regole di concorrenza, sia per le difficoltà delle Regioni a modulare tali strumenti in funzione delle esigenze del territorio ancora non facilmente identificabili.

Sugli strumenti di ingegneria finanziaria è stato avviato un approfondimento da parte del Servizio Fondi strutturali volto a facilitare l'iter di istruttoria e valutazione da parte della CE dei relativi regimi e, di conseguenza, indirizzare le scelte definitive in merito all'utilizzo di questi strumenti.

La lettura delle situazioni regionali evidenzia, inoltre, quanto le esperienze di avvio dei PIT industriali siano ancora sporadiche, anche se complessivamente in recupero. Alla maturazione di questi progetti è peraltro legata la valutazione circa l'effettiva capacità dei sistemi di aiuto operanti nei POR di realizzare interventi per filiere e sistemi produttivi locali che restano un obiettivo prioritario del QCS.

Nel complesso, ancora molto limitati sono i progressi realizzati in direzione della razionalizzazione, specializzazione e semplificazione dei regimi di aiuto esistenti. In forte ritardo è inoltre l'attivazione degli strumenti più innovativi, cui è subordinato il conseguimento degli obiettivi strategici più significativi. Allo stato, salvo sporadiche eccezioni, l'innovazione ha riguardato, e solo in pochi casi, il dispositivo degli interventi, ma non ha toccato gli elementi di merito che qualificano gli strumenti in relazione agli obiettivi perseguiti. I regimi attualmente operanti, in quanto prevalentemente diretti all'investimento fisso, lasciano sostanzialmente scoperta l'azione, assai rilevante in termini strategici, sui fattori di competitività delle imprese (accesso al credito; innovazione tecnologica; servizi specialistici; economie di distretto; ecc.)

Solo un forte rafforzamento delle competenze tecniche delle Regioni, attraverso una appropriata azione di supporto specialistico da attivare nel PON ATAS e finalizzare alla definizione di regimi, coerenti con le regole comunitarie pertinenti, può sostenere la necessaria inversione di tendenza. Affinché questa azione sia efficace, occorre però prevedere un coinvolgimento mirato dei valutatori indipendenti che dovranno sostenere e orientare le Regioni nella analisi della domanda del territorio e nella conseguente definizione delle scelte più appropriate ad intercettare gli specifici fabbisogni.

Rimane, infine, ancora aperto il problema della ammissibilità c.d. rendicontazione delle "anticipazioni" nel caso dei regimi d'aiuto, alla luce delle recenti posizioni della Commissione. Come è noto, infatti, la Commissione europea tiene ferma la propria posizione contraria a tale ammissibilità. La lettera del Commissario Barnier agli Stati membri è sul punto molto chiara. La Commissione, tuttavia, in ragione del principio della legittima aspettativa, considera ammissibili le anticipazioni "concesse" entro il 19 febbraio 2003. L'Italia, per contro, conferma la convinzione circa la piena ammissibilità dei suddetti pagamenti ai sensi della normativa comunitaria e conseguentemente continuerà a difendere, anche in giudizio, tale posizione.

Nel quadro degli interventi dell'asse, continua a ricoprire un ruolo ancora marginale il *commercio*, le cui misure hanno riscosso in alcuni POR (Basilicata, Campania) un modesto interesse degli operatori, dovuto anche ai vincoli del QCS: nel primo caso i rimedi hanno riguardato una estensione degli interventi a segmenti ancora tradizionali, nel secondo si prevede di trasferire gli aiuti destinati al commercio dall'Asse IV alle azioni integrate dell'Asse V. In altre Regioni, invece, si è registrata una tendenza opposta (Calabria), nel senso che recentemente sono state introdotte azioni specifiche in favore del commercio, mediante l'utilizzo di strumenti nazionali già consolidati (legge Sabatini).

Per il settore **Turismo** l'autovalutazione evidenzia uno scenario articolato ed estremamente differenziato per Regioni e tipologie di intervento.

Sul piano regionale, solo la Basilicata si fotografa in modo omogeneo e totalmente positivo (100% di misure "verdi"): dal giudizio espresso risultano performanti sia la misura a sostegno alle imprese ricettive¹², sia quella di promozione turistica, che ha addirittura già speso la dotazione finanziaria assegnata per l'intero settennio.

Situazioni altrettanto positive si riscontrano in Campania, limitatamente però agli incentivi per il rafforzamento delle infrastrutture complementari allo sviluppo turistico. L'incidenza complessiva delle misure "verdi" è quindi pari al 9,6% dell'intera dotazione finanziaria del settore per entrambe le annualità considerate.

La 2° categoria assorbe il 69,9% delle risorse del settore: essa comprende misure ancora in ritardo dal punto di vista finanziario o con problemi organizzativi non particolarmente gravi (tutte le misure della Sicilia, una della Calabria e del Molise, tre della Campania), ma con buone prospettive di ripresa grazie ai recenti segnali di avvio effettivo della progettazione integrata (Campania) e al superamento di alcuni nodi procedurali (Calabria, Molise e Sicilia).

Più preoccupante appare invece il quadro delle misure "rosse" (che rappresentano l'17,5% del settore), concentrate Molise, Puglia e Sardegna, la cui stasi è attribuibile, per le prime due, a problemi strutturali che sembrano compromettere ogni possibilità di recupero, mentre per la Puglia la valutazione negativa è determinata dal ritardo attuativo di realizzazione dei PIS.

Nel complesso, le misure di promozione e valorizzazione del prodotto turistico continuano a registrare quasi ovunque un buon avanzamento procedurale e finanziario (quest'ultimo eccellente nel caso della Calabria). Gli interventi realizzati si incentrano sulla diffusione dell'immagine e delle capacità attrattive dei territori e sul rafforzamento della domanda sui mercati nazionali ed internazionali, secondo formule promozionali ben collaudate dappertutto sin dalla precedente fase di programmazione dei fondi strutturali.

L'unica eccezione è rappresentata dal Molise, dove l'analisi autovalutativa mette bene a fuoco la sostanziale stasi della misura di promozione, ma non riesce ad evidenziare le criticità di quella rivolta alle PMI turistiche, a causa dei tempi lunghi di notifica del regime di aiuto dedicato.

Diversamente, le misure a sostegno dell'offerta ricettiva (il cui peso finanziario complessivo è particolarmente rilevante, registrando oltre il 70% del totale) risentono sia della lunghezza dei tempi di maturazione dei PIT, sia delle complessità procedurali dovute all'impostazione dei bandi pubblici

¹² La misura in riferimento, n. 4.5 "Sostegno all'impresa turistica e alle iniziative di mercato", viene classificata da Monit come appartenente al settore Industria.

e al numero dei progetti da valutare, che ha quasi ovunque richiesto un impegno organizzativo straordinario.

Nel complesso, la transizione da un approccio tradizionale – peraltro fondato su un contesto normativo e istituzionale collaudato – a quello “di sistema”, basato sulla valorizzazione di contesti turistici omogenei attraverso l’integrazione e la concentrazione, caratterizzante la strategia del QCS, non appare agevole richiedendo un affinamento degli strumenti di intervento di non semplice ed immediata realizzazione.

Del resto, le stesse Regioni ritengono che il sostegno alle imprese turistiche rappresenti ancora una priorità di intervento di grande rilevanza, considerando il patrimonio ricettivo esistente non adeguato alla domanda di turismo interno ed internazionale notevolmente cresciuta negli ultimi anni.

D’altra parte, il cambiamento di approccio richiesto dal QCS non è stato adeguatamente supportato dalle specifiche attività di assistenza tecnica promosse dal “Progetto operativo Turismo”, inizialmente impostato sulla base dei consolidati rapporti verticali tra Amministrazione centrale e Assessorati di settore, scarsamente focalizzati sulla strategia dei POR, e naturalmente vocati ad un approccio settoriale, di tipo tradizionale. Solo di recente, nell’ambito del laborioso processo di riorientamento delle attività di assistenza tecnica promosse dal PON Atas, questo supporto è più propriamente finalizzato agli obiettivi del QCS, indirizzando tali attività alla valorizzazione della componente turistica dei PIT attraverso l’individuazione di strumenti e modalità in grado di attivare la domanda potenziale che le politiche attuali non riescono ad intercettare.

Nonostante le forti potenzialità di valorizzazione delle risorse turistiche ai fini della promozione dello sviluppo locale, presenti in tutte le Regioni del Mezzogiorno, il quadro restituito dall’autovalutazione è ancora, quindi, nel complesso deludente e conferma che le maggiori preoccupazioni di questa fase si concentrano sugli aspetti qualitativi. Le possibilità di determinare la necessaria inversione di tendenza appaiono quindi sostanzialmente legate all’attuazione dei PIT e al recupero, per il tramite delle filiere progettuali da questi promosse, di un approccio più organico e sistematico in questo settore

A tal fine appare anche necessaria una riflessione finalizzata a verificare anche le possibilità di un affinamento strategico degli interventi basato su una più efficace valorizzazione del potenziale di sviluppo endogeno di aree che per vocazione naturale e/o maturazione del contesto si prestano allo sviluppo di un’offerta specializzata e diversificata e alla promozione di una domanda qualificata che consentano un effettivo consolidamento della capacità attrattiva dei siti in una prospettiva di medio-lungo periodo. Tale rafforzamento potrà favorire l’allungamento della stagione turistica grazie a una programmazione attenta dei flussi e ad una diversificazione delle attività, che includa anche settori

che per flessibilità e potenzialità (es. convegnoistica) sembrano bene adattarsi alle esigenze più diversificate.

Il settore *Agricoltura e Sviluppo Rurale* evidenzia un peso delle misure “rosse” pari al 3,7% del totale programmato, concentrate in Sardegna (44,3% del totale delle misure FEOGA, asse 4, “rosse”), cui si accompagna una forte incidenza (21,4%) di quelle della quarta categoria (Sardegna e Calabria, con quote pari al 55,6% e al 44,4% del totale delle misure FEOGA, asse 4, di 4^ categoria)¹³. Inoltre, il 6,8% del totale del settore denuncia criticità, sia pure meno accentuate, derivanti fondamentalmente dalla lentezza della spesa (Sardegna e Calabria), mentre il 37,1% appartiene alla seconda categoria, largamente rappresentata dalla Sicilia (52,7% delle misure FEOGA, asse 4, di 2^ categoria) in forte recupero rispetto alla precedente analisi.

Le misure “verdi”, infine, rappresentano il 31% del totale programmato e sono concentrate in Sicilia (52,7%) e, in misura minore, in Campania (28,4%). Salvo i casi, di seguito evidenziati, di rischio di sovrastima delle potenzialità di spesa, i risultati dell’esercizio appaiono nel complesso convincenti. Essi confermano, in primo luogo, come, in genere, tutte le misure si inscrivano adeguatamente nel rispettivo contesto economico-territoriale; in nessuna regione è emersa la necessità di modificare o riorientare gli obiettivi. Inoltre, tali risultati evidenziano come l’attuazione delle misure FEOGA si sviluppi secondo un *modello classico* che, salvo qualche eccezione, si impernia su azioni tradizionali e di consolidata attuazione. Le azioni innovative (commercializzazione prodotti di qualità, sistemi territoriali integrati ad alta naturalità, misure integrato di sviluppo rurale) stentano a decollare.

Le regioni ove è presente un coordinamento forte dell’Autorità di gestione e del responsabile di fondo (Basilicata, Campania e Sicilia) in grado di ricondurre ad unicità le diverse componenti, fanno registrare un andamento generalmente soddisfacente delle misure FEOGA. Laddove invece non è sviluppata questa capacità di *governance* (Molise, Sardegna), la gestione delle misure appare più problematica e palesa i problemi di raccordo fra l’Autorità di Gestione ed i Dipartimenti/Assessorati all’agricoltura. Caso a parte è quello del POR Puglia: nonostante sia assicurato un coordinamento efficace, l’andamento del fondo risente, in generale, della carente dotazione di personale (in particolare, i cronogrammi previsti dal CdP risultano essere non adeguati rispetto al personale dedicato e alle risorse strumentali in dotazione) e le soluzioni finora messe in atto non hanno dimostrato di essere risolutive.

Carente attuazione hanno sinora avuto le misure FEOGA inserite in contesti di *programmazione integrata*: in ciò gioca probabilmente anche il fatto che, ad eccezione della

Calabria e della Sicilia, tutte le regioni hanno previsto solo meccanismi di priorità delle istanze formulate in ambito di progettazione integrata. Da segnalare la percentuale di risorse riservate dalla Calabria per i PIF (programmi integrati di filiera) e per i PIAR (programmi integrati per le aree interne), anche se nella fase di avvio, la progettazione integrata ha dovuto lasciare il passo all'esame dei progetti non finanziati nella programmazione 1994/1999 per mancanza di copertura finanziaria.

Con riferimento alle risultanze dell'esercizio, si delineano, schematicamente, le seguenti situazioni:

- a) *lo stato di attuazione delle misure prefigura il rispetto dei vincoli di spesa comunitari e le azioni di riorientamento/rimodulazione possono/debbono tendere a valorizzare la qualità degli interventi* (sviluppo delle azioni particolarmente qualificanti, piena attivazione dei PIT e delle misure collegate). Rientrano pienamente in questa situazione la Campania e la Sicilia. Per quanto riguarda la Campania va tuttavia attentamente valutata l'effettiva capacità di spesa della regione, in relazione al rilievo sinora assunto dalle anticipazioni. Nei casi della Puglia e, in minor misura, della Basilicata, l'autovalutazione confida, forse eccessivamente, sulla capacità di spesa di alcune misure, senza che sia perfettamente evidente la coerenza tra previsioni di spesa, entità e temporalità degli impegni giuridicamente vincolanti, e cronogrammi;
- b) *lo stato di attuazione non determina allarmismi circa il disimpegno a fine anno, ma si rilevano problematiche organizzative interne rilevanti, in grado di condizionare la complessiva azione regionale*. Rientra in questo caso il Molise che, pur sorretto da una buona autovalutazione, presenta problematiche interne da seguire attentamente;
- c) *esistono preoccupazioni circa il rischio di disimpegno automatico*: queste riguardano le regioni Calabria e Sardegna. La situazione appare più preoccupante per la Sardegna dove la governance delle misure è molto debole per i rilevanti problemi interni alla organizzazione regionale, aggravati da rapporti conflittuali con l'ente di sviluppo agricolo regionale cui è delegata l'attuazione di molte misure. In questi casi, i necessari correttivi dovranno contenere, per quanto possibile, l'effetto distortivo del meccanismo di disimpegno automatico che spinge a privilegiare le misure che "tirano" rispetto a quelle più innovative o strategiche.

L'osservazione riferita alla prospettiva del 2004 prefigura un sostanziale incremento delle misure "verdi" (da 31% al 44,1%), derivante però solo dalla maturazione delle misure autovalutate di 2° categoria al 2003 (da 37,1% a 24,0%). A questa positiva evoluzione concorre la Basilicata (+32,1% di misure "verdi"), la Calabria (+19,8%), la Puglia (+19,5%) e la Sicilia (+15,9%). Qualche preoccupazione destano le misure collocate nello zoccolo duro delle ultime tre categorie che registrano movimenti impercettibili (complessivamente da 25,1% a 24,4%), peraltro concentrati in

Sicilia (dalla 6° alla 5° categoria) dove, però, le modifiche già apportate dal POR prefigurano una possibilità di recupero. Le valutazioni dei CdS dei POR relative alle misure ricomprese in questo negativo quadro dovrebbero condurre alla riprogrammazione delle corrispondenti dotazioni finanziarie.

Le misure che concorrono a determinare i ritardi, orizzontalmente su quasi tutti i programmi, sono, in particolare: *Diversificazione delle attività aziendali*, *Commercializzazione prodotti di qualità*, *Ingegneria finanziaria*, *Attività turistiche e artigianali*, *Ripristino del potenziale produttivo danneggiato*¹⁴. Fra queste, destano preoccupazione i ritardi delle misure *Commercializzazione prodotti di qualità* (in particolare, Basilicata e Sicilia) e *Diversificazione delle attività aziendali* (in particolare, Basilicata e, in minor misura, Puglia e Sardegna) le quali, ancorché di ridotto peso finanziario, rivestono un ruolo importante nella strategia per perseguire gli obiettivi di miglioramento della competitività e di sostegno dello sviluppo dei territori rurali. Per la prima, le prospettive di recupero in Sicilia e Basilicata appaiono ottimistiche.

La misura *Investimenti nelle aziende agricole*, di elevato peso finanziario e di significativo impatto strategico sulla competitività, si colloca tra la 2ª e la 4ª categoria, rispettivamente, nelle regioni Puglia e Sicilia (IIª categoria), e nelle regioni Calabria e Sardegna (IVª categoria). La Sicilia, nonostante il buon governo della misura, sconta una mortalità eccessiva dei progetti del “pregresso”. In prospettiva, in Calabria è verosimile attendere un recupero perché la misura potrà contare sulla possibilità di avanzamento dei numerosi progetti “nuovi”, recentemente selezionati, inseriti nella progettazione integrata. Per la Sardegna la possibilità di migliorare è più flebile, essendo fondata anche su una circostanza futura, cioè sull’intendimento di articolare la misura in nuove azioni al fine di ampliare la platea dei potenziali utilizzatori. La misura è risultata “verde” in Campania, Basilicata e Molise, ma in queste ultime due Regioni appare eccessivo l’affidamento di tramutare, in tempo utile, le anticipazioni in spese rendicontabili. In Basilicata, poi, l’alta propensione all’investimento manifestata dagli operatori, si è accompagnata alla necessità di “controdedurre” le numerose osservazioni formulate dagli operatori rispetto alle graduatorie. Buone prospettive emergono in Campania, dove la misura comincia a raccogliere i frutti degli adattamenti posti in essere dal Comitato di Sorveglianza, segnatamente alla griglia di valutazione.

L’attuazione della misura *Miglioramento delle condizioni di trasformazione e commercializzazione*, fa rilevare criticità in Campania, in Molise, e in Sardegna. In Campania, la carente performance, riconducibile a criteri di selezione molto rigidi e alla sussistenza di vincoli

¹⁴ Da segnalare il caso della misura 4.21 *Ricostituzione del potenziale agricolo danneggiato da disastri naturali* del POR Campania, che, pur avendo una buona struttura di governo, non è stata attivata in attesa della realizzazione di azioni ad essa preliminari concernenti la messa in sicurezza e stabilità del suolo dei territori dei Comuni del Sarnese e della Valle Caudina, colpiti da eccezionali calamità naturali.

attinenti agli sbocchi di mercato, inducono la Regione a ridimensionarne la dotazione finanziaria. Per gli stessi problemi, il Molise intende procedere alla revisione del documento riguardante gli sbocchi di mercato. Le criticità della Sardegna è probabile possano essere superate, stante che le modifiche ai requisiti di ammissibilità (redditività) già introdotte nel CdP, hanno prodotto una positiva risposta all'ultimo bando da parte dei potenziali utilizzatori. La buona performance di Sicilia, e, in misura ridotta di Puglia, può rappresentare una base di confronto utile per individuare le eventuali buone pratiche attivate. In Calabria l'avanzamento finanziario è valutato soddisfacente anche grazie all'apporto dei progetti "riconfermati" dalla programmazione 94/99.

Per la *Silvicoltura produttiva* si registra una posizione critica in Basilicata e Calabria. Nella prima, tale criticità è il risultato di un insoddisfacente governo della misura e di carenze progettuali, questa verosimilmente connessa alla difficoltà di corrispondere ai requisiti di ammissibilità. Il ritardo in Calabria, riconducibile alla procedura adottata per l'esame dei progetti integrati, potrà essere in parte recuperato se verrà riservato un binario preferenziale all'esame dei PIF dedicati alla misura in questione.

L'esercizio ha consentito di individuare tre *buone pratiche*:

- a. la sottoscrizione dei SAL da parte della direzione lavori, già sperimentata con successo in Puglia, che concorre a velocizzare la rendicontazione delle anticipazioni erogate ai destinatari degli aiuti.
- b. la più ampia diffusione dei "bandi aperti", valorizzando la positiva esperienza di Campania, e Sicilia, che porta, tra l'altro, all'azzeramento del contenzioso.
- c. l'informatizzazione della procedura di gestione delle misure FEOGA, adottata dalla Regione Campania, per la quale potrebbe essere attivata l'apposita iniziativa di diffusione delle buone pratiche che si intende proporre a finanziamento nell'ambito del PON ATAS, previo coordinamento con le specifiche iniziative proposte dal MIPAF nella relazione allegata agli atti di questo Comitato.

Sono state altresì delineate alcune proposte che si sottopongono alle valutazioni di questo Comitato:

- a. l'unificazione dei bandi per le attività di *formazione* del FEOGA, stante anche l'esigenza di rispettare la tempistica comunitaria riguardante la sussistenza del requisito della conoscenza e della competenza professionale da parte di quegli operatori che fruiscono del premio di 1° insediamento, o degli incentivi per la realizzazione di investimenti aziendali. Contemporaneamente si potrebbe, attuando una sorta di automatismo, riservare l'azione formativa ai concessionari delle misure *Investimenti nelle aziende agricole e Insediamento dei*

giovani agricoltori che risultassero carenti del requisito di conoscenze e competenze professionali;

b. al fine di adattare le tipologie d'intervento della misura *Commercializzazione dei prodotti di qualità* alle reali opportunità espresse dal territorio, il MIPAF, anche nell'ambito del PON ATAS, potrebbe effettuare gli approfondimenti del caso, affinché l'attuazione della misura consenta di valorizzare anche i prodotti tradizionali;

c. per la più efficace attuazione della misura *Miglioramento delle condizioni di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli*, andrebbe aggiornato il documento sugli sbocchi di mercato, accelerando e finalizzando il progetto affidato all'ISMEA nell'ambito del PON ATAS;

d. la misura *Ricomposizione fondiaria*, in teoria, ha un ruolo importante nella strategia per conseguire gli obiettivi specifici (competitività dei sistemi agricoli e sviluppo dei territori rurali) ma, nella realtà, l'impatto sulle dimensioni medie della maglia aziendale non appare significativo, ancorché si riduca l'orizzonte di osservazione. Una soluzione di immediata applicazione, consiste nel prevedere o nel rafforzare nei bandi relativi alle operazioni di miglioramento fondiario agrario un criterio di selezione volto a favorire la gestione associata dei fattori produttivi e, segnatamente, del fattore terra. Ciò avvalendosi del supporto del Gruppo di Lavoro Agricoltura per pervenire ad una soluzione condivisa, e ferma restando le specifiche iniziative riguardanti la ricomposizione fondiaria previste nel PON ATAS;

e. il generalizzato carente avanzamento della misura *Ripristino del potenziale produttivo*, con l'eccezione della Regione Sardegna, potrebbe giustificare un ripensamento della misura per ricalibrarla in favore delle azioni di prevenzione;

f. l'innovatività della misura *Ingegneria finanziaria* e i vantaggi che essa potrebbe recare nell'incrementare il volume degli investimenti e nel favorire l'accesso al credito agevolato da parte delle imprese agricole, giustifica un approfondimento, anche in relazione alle problematiche che investono i problemi della concorrenza, delle cause del ritardato avvio per l'individuazione delle possibili misure correttive. A tali esigenze dovrà rispondere lo specifico progetto affidato all'ISMEA nell'ambito del PON ATAS.

Per la migliore sostenibilità economica del settore primario, e per assicurare l'efficacia delle ingenti risorse pubbliche destinate al settore, potrebbero essere individuati gli strumenti più idonei ad assicurare concreti vantaggi economici allo stesso settore, favorendo forme di integrazione verticale strutturate e di adeguato orizzonte temporale. Il MIPAF, nell'ambito dei suoi compiti istituzionali, potrebbe definire orientamenti e linee guida, unitamente all'individuazione di buone prassi.

Il risultato dell'analisi autovalutativa per le misure del settore *Pesca* inserite nei programmi del QCS ob. 1 2000-2006, può definirsi soddisfacente considerato che il valore finanziario delle misure collocate nelle prime due categorie è pari a circa l'89%.

In particolare, solo le misure SFOP del POR Campania risultano tutte collocate in *1° categoria* (misure "verdi"), in quanto positivamente rispondenti a tutti criteri di valutazione. Verosimilmente, questa buona performance della Campania si deve al processo di informatizzazione delle procedure di ammissibilità e di selezione delle misure SFOP, nonché al coinvolgimento delle province regionali.

Ad eccezione della Sardegna, per tutti i restanti POR e per il PON Pesca, l'analisi autovalutativa colloca tutte le misure dello SFOP nell'ambito della *2° categoria* dove la criticità rilevata è rappresentata solo dal ritardo di spesa rispetto al profilo finanziario. Ritardo che, per ciò che concerne i POR, è riconducibile alla relativamente recente approvazione dei regimi di aiuto da parte della Commissione europea. In Sardegna, si evidenzia anche una carente struttura di governo e di gestione delle misure. La lettura prospettica al 2004 suscita qualche preoccupazione, anche in relazione alla 1^ applicazione della regola dell'*n+2*, considerata la staticità della situazione del 2003.

Per il PON Pesca, la ritardata autorizzazione -dal 1° luglio 2002- delle misure 2.1 "Costruzioni" e 2.2 "Ammodernamento" (limitata ai soli segmenti di flotta che rispettano gli obiettivi intermedi al 30 giugno 2002), e l'entrata in vigore del nuovo regolamento (CE) 2369/2002 che consente gli aiuti pubblici per il rinnovo della flotta fino al 31.12.2004, potrebbe impedire alla flotta italiana di completare il necessario rinnovamento, penalizzandola rispetto ad altre flotte extracomunitarie che pescano nel Mediterraneo. Da qui l'esigenza di una rapida attivazione, al fine di utilizzare pienamente le dotazioni finanziarie delle misure e di rispondere compiutamente al fabbisogno di rinnovamento della flotta peschereccia italiana. Per ciò che attiene al rispetto della regola dell'*n+2*, si rileva che i pagamenti già eseguiti a valere sullo SFOP soddisfano compiutamente il volume di spesa sufficiente per mettere al riparo l'annualità 2001.

3.7 Asse V Città

Gli esiti dell'analisi autovalutativa per l'Asse V (complessivamente 18 misure, per 1.952,2 M€) evidenziano come, per l'anno 2003, la maggior parte delle risorse dell'Asse siano riconducibili alle misure incluse nella *2° categoria* (84,5%, percentuale che scende drasticamente nel 2004 con il passaggio di alcune misure dei POR Campania, Sardegna e Sicilia alla *1° categoria*). L'unica misura

inserita nella 3° categoria riguarda il Settore Città (Calabria), mentre le misure con maggiori difficoltà si concentrano nel Settore Servizi alla persona (Puglia, Sardegna). La struttura di governo e gestione appare nel complesso adeguata (con poche ma significative eccezioni in Calabria e in Sardegna) e l'attuazione è tendenzialmente funzionale agli obiettivi (salvo le azioni formative e piccoli sussidi cofinanziate dal FSE in Puglia e la misura FESR per il miglioramento dell'offerta di servizi in Sardegna, non ancora attivate), anche se vi è un certo ritardo nella spesa.

L'attività di approfondimento avviata dal DPS-UVAL, i cui risultati conclusivi saranno disponibili in autunno 2003¹⁵, ha permesso di colmare le lacune informative messe in rilievo nel precedente Comitato di Sorveglianza del QCS. Gli approfondimenti finora effettuati hanno riguardato principalmente le modalità attuative della progettazione integrata al cui interno si inseriscono i temi strategici dell'Asse, consentendo una migliore comprensione di quanto in corso di attuazione sul territorio.

Le Regioni hanno generalmente interpretato in senso stretto il principio dell'integrazione, destinando almeno due terzi delle risorse pubbliche che il QCS riserva all'Asse (circa 1.746 Meuro) a Progetti Integrati, con due principali modalità:

- *integrazione interna* all'Asse (50% delle risorse pubbliche totali); è il caso dei PISU (Progetti Integrati di Sviluppo Urbano) della Basilicata, dei PIT Capoluoghi di Provincia della Campania, dei PSU (Programmi di sviluppo urbano) della Calabria, dei Programmi Urbani della Puglia; a questa modalità rispondono anche i progetti integrati nell'ambito dei servizi alla persona, quali i Piani di zona sociali in Campania e i Patti sociali in Calabria;
- *integrazione con i PIT non strettamente urbani*, che sono finanziati prevalentemente da altri assi e seguono le regole generali dei PIT di quella Regione. E' il caso dei PIT della Sardegna e della Sicilia e in minima parte della Campania (PIT distretti industriali) e della Calabria (PIT per i comuni con meno di 15.000 abitanti). Questi PIT sono solo in parte destinati ai capoluoghi di provincia e interessano spesso consorzi di comuni medi e minori.

Per quanto riguarda la parte di risorse non destinate a progetti integrati in senso stretto (circa un terzo delle risorse pubbliche, che si concentra soprattutto in Sicilia), le tipologie di progetto finanziate sono eterogenee e comprendono sia progetti puntualmente individuati nei Complementi di programmazione (alcuni esempi: il Centro per l'Economia Sociale della Calabria, il Sistema Informativo Territoriale Regionale in Sicilia) sia interventi da selezionare attraverso bandi destinati a tutto il territorio regionale o in aree non interessate da progetti integrati finanziati dall'Asse (alcuni esempi: infrastrutture di riqualificazione urbana in Sicilia, progetti di tutela e monitoraggio ambientale in ambito urbano in Puglia).

¹⁵ Per approfondimenti si veda la Relazione predisposta dall'UVAL e agli atti di questo Comitato.

Sulla base dell'analisi autovalutativa e degli approfondimenti effettuati dal DPS, le principali problematiche attuative e l'evoluzione rispetto agli ultimi mesi si possono così sintetizzare:

1. *tutti i PI* che incidono in maniera più o meno rilevante sull'Asse sono stati approvati ad eccezione dei PIT di un secondo bando a valere sulla misura 5.1 in Sardegna e, soprattutto, dei PSU della Calabria, per i quali si registra un preoccupante ritardo nell'approvazione delle proposte presentate nel corso del 2002 dai capoluoghi di provincia; i primi sono stati i PIT di Sicilia e Sardegna (fine 2001), che hanno seguito le procedure concorsuali previste dai rispettivi POR. I PI dei capoluoghi di provincia delle altre Regioni, che hanno seguito procedure negoziali specificamente identificate per l'Asse V, sono stati approvati in tempi più ravvicinati (seconda metà del 2002);
2. tuttavia si deve rilevare un generalizzato *lento avvio dei progetti*, che dipende in alcuni casi anche da ritardi nella specificazione da parte delle Autorità di Gestione delle modalità di accesso ai finanziamenti delle misure interessate e della stipula delle convenzioni con i Comuni (è il caso dei PIT della Campania), nell'istruttoria dei progetti infrastrutturali o nella definizione di procedure (ad esempio bandi tipo) per i regimi di aiuto e i servizi; il ritardo interessa anche la parte di asse V non attuata attraverso PI (concentrata in Sardegna e in Sicilia);
3. minori difficoltà sembrano incontrarsi per l'avvio dei PI relativi ai servizi sociali in Campania (Piani di Zona Sociali) e in Calabria (Patti Sociali). In questo settore si rilevano tuttavia incertezze per la messa a punto di bandi per aiuti alle imprese sociali (segnalati in Campania e in Basilicata che finanzia i servizi alla persona nell'ambito dei PISU);
4. la lentezza generalizzata nell'avvio delle misure dell'Asse si è ripercossa sulla capacità di spesa per l'annualità 2003, anche se dal 2004 le previsioni formulate dalle Autorità di Gestione regionali indicano un significativo recupero. *La spesa finora rendicontata è prevalentemente relativa a progetti coerenti*, spesso inclusi all'interno dei PI, previa apposita valutazione, ma il loro peso è relativamente contenuto ed è disponibile nuova progettazione. Si segnala tuttavia il caso della misura 5.1 del POR Calabria dove, pur non risultando approvato nessuno dei PSU presentati, i progetti coerenti già rendicontati, di peso rilevante, determinano il rispetto dei cronogrammi di spesa per entrambe le annualità considerate. *In assenza di meccanismi certi che garantiscano il reintegro delle risorse ai Comuni e la loro assegnazione da parte di quest'ultimi al finanziamento dei nuovi progetti previsti nelle proposte di PSU, potrebbe compromettere l'attuazione degli obiettivi dell'Asse;*

5. Le prospettive di spesa di breve e medio periodo sono condizionate anche dalla capacità dei Comuni, quali soggetti attuatori, nella definizione della progettazione esecutiva e nella realizzazione dei progetti.

Nel complesso mentre l'attuazione finanziaria non fa rilevare criticità gravi, il perseguimento di alcuni importanti obiettivi strategici enunciati dal QCS appare ad oggi molto limitato. In particolare:

- sono poche le iniziative progettuali finalizzate al rafforzamento della competitività e delle funzioni direzionali (qualcosa in Campania, Sicilia e Sardegna) e allo sviluppo dell'offerta di nuovi servizi nelle reti di Comuni minori;
- la partecipazione del settore privato nei progetti dell'asse è oggi poco visibile e, anche in prospettiva, appare incerta e marginale;
- le misure per servizi sociali e alla persona seguono, nella gran parte delle Regioni, un approccio "settoriale" non integrato con i progetti di riqualificazione urbana e caratterizzato da un percorso di programmazione e attuazione separato; questa scelta non solo tende ad indebolire l'efficacia dell'intervento nei quartieri, ma rischia di innescare effetti perversi sulle rendite fondiari e immobiliari.

E' dunque necessario:

- rafforzare il ruolo di indirizzo e coordinamento regionale per favorire una piena attuazione della strategia prevista dal QCS, attraverso: (a) l'avvio di un processo di concertazione, di analisi strategico-territoriale e di elaborazione di politiche per le "città competitive", che sostenga i comuni nell'individuazione delle funzioni direzionali su cui puntare, nel disegno dei progetti e nell'attivazione di risorse del settore privato; (b) un coordinamento forte e pragmatico con gli investimenti finanziati con altri assi del POR che possano contribuire a creare queste funzioni; e (c) modalità di assistenza tecnica, sistemi di incentivi e/o meccanismi premiali che favoriscano lo sviluppo di progetti di sviluppo economico su eventuali risorse addizionali attribuite all'asse città in futuro;
- favorire il confronto tra città su progetti e politiche di sviluppo urbano affinché i comuni possano beneficiare delle reciproche esperienze sull'attuazione dei progetti, scambiando esperienze e comparando strumenti per trovare soluzioni a problemi tecnici, strategici e gestionali. A tal fine si potrebbe attivare una rete che, promossa dalle Regioni in collaborazione con l'ANCI, riunisca su base periodica e su temi specifici dipartimenti e unità tecniche comunali e regionali;
- fornire un adeguato supporto ai soggetti attuatori, principalmente ai Comuni, nella realizzazione dei progetti finanziati utilizzando, eventualmente, anche le risorse del PON ATAS. L'obiettivo primario potrebbe essere individuare, analizzare e promuovere l'applicazione nelle

Regioni e nei comuni delle migliori pratiche gestionali, procedurali, e amministrative per i progetti e per i singoli interventi che li compongono. Parte di questa attività potrebbe svolgersi nell'ambito della rete-città di cui al punto precedente. Tuttavia, vista l'urgenza, si dovrebbe definire una proposta di modello gestionale in tempi brevi e indipendentemente dall'attivazione della rete. Le Regioni potrebbero elaborare congiuntamente con i comuni delle proposte di miglioramenti nei meccanismi attuativi entro l'autunno del 2003;

➤ proseguire negli approfondimenti in corso da parte del DPS, anche al fine di individuare modelli di rilancio delle città dell'Obiettivo 1 che perseguano con efficacia obiettivi di specializzazione funzionale, rafforzamento dei servizi avanzati e riduzione del disagio sociale.

3.8 Asse VI Reti e nodi di servizio

Per il settore **Trasporti** la situazione che risulta dal nuovo esercizio di autovalutazione, mostra che, nonostante il prevalere di misure "verdi" (69%), permangono forti criticità, anche all'interno delle misure giudicate positivamente dall'Autorità di Gestione. Alcune sono chiaramente critiche (l'8,8% del totale programmato è composto da misure "rosse", concentrate nel POR Calabria: entrambe le misure previste sono in forte ritardo, e per una di esse sussistono problemi sulla pertinenza delle operazioni relative ai i porti turistici) e nel PON Trasporti: II.2 – Nodi stradali , III.1 e III.3– Infrastrutture portuali e intermodali merci). Le misure "verdi" costituiscono la maggioranza nei P.O. Campania, Puglia, Sardegna, Sicilia e nel PON Trasporti. Le restanti misure presentano criticità intermedie: il 18,5% ricade nella 2^o categoria, l'1,1% nella 3^a e il 2,6% nella 4^a.

Lo stato d'avanzamento del settore ha fatto registrare, nel suo complesso, notevoli passi in avanti: tutte le Regioni hanno raggiunto un livello di programmazione sufficiente a permettere l'avvio della seconda fase, che è ormai in corso di attuazione (ad eccezione della Calabria). Essa potrà considerarsi pienamente a regime una volta completata la "lettura di coerenza"¹⁶ attivata dal Gruppo di Lavoro Trasporti – che dovrà concludersi entro ottobre. Sardegna, Puglia e Campania risultano in anticipo rispetto ai cronogrammi e vantano impegni superiori alle previsioni su progetti cantierati e cantierabili coerenti con la programmazione e gli obiettivi del QCS.

Resta in ogni caso da completare in tempi brevi l'iter formale di approvazione dei PRT adeguati, secondo le modalità previste dai rispettivi ordinamenti regionali; le Autorità di Gestione dovranno relazionare in merito ai prossimi Comitati di Sorveglianza dei POR.

¹⁶ La "lettura di coerenza" degli strumenti di programmazione regionale dei trasporti, dovrà confermare il rispetto degli indirizzi e delle priorità dello Strumento operativo per il Mezzogiorno.

In merito all'esigenza, rappresentata nello scorso Comitato del QCS, 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":

- il MIT ha attivato la notifica agli Enti interessati del provvedimento con il quale si stabilisce che i fondi "liberati" siano integralmente riutilizzati *in prima istanza per il finanziamento dei "progetti PON"*(per la parte non coperta con fondi del PON) *ed in seconda istanza per l'attuazione di "progetti idonei" ... da sottoporre alla procedura di selezione prevista dal PON stesso e ad approvazione dell'Autorità di Gestione.* Il processo dovrà essere completato entro Settembre.

- le Regioni, nell'ambito della loro autonomia, proporranno ai prossimi Comitati di Sorveglianza dei POR modalità idonee a garantire che i "fondi liberati" vengano riutilizzati secondo i criteri di selezione previsti dal POR, in conformità al QCS.

La selezione dei nuovi interventi dovrà far sì che il complesso degli interventi selezionati per il Mezzogiorno (PON, POR, risorse riallocate) costituisca un insieme coerente, integrato e sinergico. Il Gruppo di Lavoro Trasporti, anche attraverso le sue strutture tecniche di supporto, affiancherà le Autorità di Gestione nell'approfondimento di questa tematica e garantirà il suo coordinamento; sarà utile, a questo proposito, la cartografia georeferenziata degli interventi, ormai in stato avanzato, la cui versione completa sarà presentata alla prossima riunione di settembre del Gruppo di Lavoro Trasporti.

Un altro aspetto rilevante è collegato alla possibilità, per le Regioni, di contribuire alla realizzazione di interventi di livello "globale"¹⁷. L'inserimento nei POR di tratte di livello "globale" consente di aumentare il grado di copertura finanziaria di infrastrutture realmente indispensabili, permettendo interventi complessivamente più incisivi e capaci di produrre gli effetti attesi. Questa scelta, inoltre, consente di tenere conto che ogni intervento "globale" ha sempre anche un'efficacia ed un utilizzo "locale" ed è in linea con le priorità emerse dal confronto con la Commissione che, in fase di negoziato, ha puntato su una programmazione complessiva per il Mezzogiorno, che individua interventi ed "invarianti" di livello "globale". D'altronde la possibilità di partecipazione delle Regioni al livello "globale" è esplicitamente prevista dal testo del PON¹⁸. Sia per ottenere una effettiva impostazione strategica delle scelte, sia per evitare il rischio di sovrapposizioni, è comunque necessario stabilire un efficace coordinamento in materia, stabilendo che l'inserimento di progetti di livello "globale" nei POR avvenga - in partenariato

¹⁷ *globale*. Si tratta di quegli interventi aventi valenza prioritaria per il territorio del Mezzogiorno nel suo complesso, e in particolare con la realizzazione dei TEN.

¹⁸ Il Cap. 2.5 "Coerenza con la programmazione regionale", prevede tra l'altro che: *qualora siano essi (interventi) compresi nelle reti SNIT, non è esclusa la possibilità di una compartecipazione ai finanziamenti fra Regione e Amministrazione centrale*

con le Autorità di Gestione coinvolte - a livello di QCS, per il tramite del Gruppo di Lavoro Trasporti. La scelta delle tratte da finanziare attraverso i POR dovrà avvenire nel più breve tempo possibile e comunque entro settembre 2003, anche in considerazione della posizione della Commissione, che ha comunicato che non riconoscerà pagamenti relativi agli interventi nel settore dei trasporti, a valere sui POR, superiori al 30% del totale delle corrispondenti misure sino alla definizione del quadro complessivo.

L'esercizio di autovalutazione ha confermato l'esistenza di alcune difficoltà procedurali che condizionano l'avanzamento dei programmi: monitoraggio della tempistica di attuazione delle singole operazioni; identificazione dei Grandi Progetti e iter d'approvazione da parte della C.E.; rispetto dei tassi minimi d'intervento del FESR; applicazione dell'art. 29 del Reg. 1260. Il Gruppo di Lavoro Trasporti, in quanto luogo in cui gli aspetti di integrazione devono trovare riferimento tecnico operativo, dovrà supportare le Autorità di Gestione anche nell'individuazione di soluzioni procedurali a questi aspetti.

Circa la revisione di metà periodo, l'esercizio di autovalutazione, oltre alla necessità di approfondire la strategia intermodale, ha messo in luce alcuni elementi meritevoli di approfondimento quali: strategia attuativa per i centri intermodali (POR Sicilia) e per il trasporto marittimo e le sue interconnessioni con le altre modalità (PON, POR Calabria e Sicilia); sistemi aeroportuali regionali (PON, POR Calabria, Basilicata e Sicilia); programmazione regionale degli interventi di livello non strettamente locale che comportino negoziazioni con Enti, Aziende e Amministrazioni e nazionali. Su questi temi dovrà essere attivata una attenta riflessione, tenendo conto anche degli apporti dei valutatori indipendenti.

Le prospettive del settore sono potenzialmente positive, a condizione che il processo di razionalizzazione e concertazione prosegua rafforzato e che vengano superate le criticità evidenziate. Il settore può essere candidato ad assorbire maggiori risorse, previo completamento degli approfondimenti sopra descritti, con particolare riferimento alla verifica dei cronoprogrammi procedurali per intervento. A tal fine potranno essere valutate le potenzialità connesse all'accelerazione procedurale e progettuale della Legge obiettivo, sulla base di una attenta verifica di compatibilità e coerenza. L'eventuale attribuzione di risorse suppletive dovrà, comunque, necessariamente essere accompagnata da una programmazione delle "risorse liberate" coerente con la strategia e le regole del QCS.

Per il settore **Sicurezza** i risultati della valutazione effettuata dall'Autorità di Gestione del PON (4,2% della 4^a categoria, 71,2% della 2^a categoria e 24,7% della 1^a categoria) restituiscono risultati complessivamente soddisfacenti sotto il profilo della governance e della funzionalità attuativa

(eccezion fatta per la misura di Fondo Sociale, la più critica in assoluto, e della misura “Diffusione della legalità e controllo delle frontiere” che richiede una verifica approfondita sulle tipologie di progetto ivi comprese) e un andamento della spesa non completamente rassicurante, anche a causa del peggioramento previsto nel 2004.

Questi risultati non sembrano cogliere appieno le difficoltà manifestate dal Programma in merito all’effettiva capacità, sulla base delle tipologie progettuali attivate e in programma, di conseguire gli obiettivi attesi.

In particolare, nonostante l’impegno sostenuto nella direzione del rafforzamento degli interventi diretti a promuovere la diffusione della legalità, in funzione delle specificità dei contesti locali di riferimento, attraverso la definizione dei progetti pilota, il recupero di una più esplicita valenza, ai fini dello sviluppo locale delle attività promosse dal PON, non appare ancora pienamente perseguito. Ulteriori motivi di preoccupazione derivano dalla incertezza che tutt’ora permane sulle ipotesi di riprogrammazione conseguenti all’eventuale utilizzo, per alcune tipologie di intervento, di fonti di finanziamento esclusivamente nazionali.

Alla luce di questa situazione, in preparazione della revisione di metà percorso, risulta necessario accompagnare l’attività dei prossimi mesi con una approfondita valutazione degli strumenti messi in campo rispetto all’impianto strategico definito, anche avvalendosi del necessario contributo del valutatori indipendente. Ciò al fine di disporre, in tempo utili di tutti gli elementi conoscitivi atti ad indirizzare le decisioni eventualmente da assumere in quella fase.

Relativamente al POR Sicilia, l’unico nel quale è prevista un’apposita misura dedicata, la misura di fondo sociale, una volta superate le difficoltà di natura organizzativa legate alla complessità delle azioni ivi comprese, presenta buone prospettive di sviluppo che la Regione intende cogliere appieno (la dotazione finanziaria della misura è già stata aumentata recentemente).

Dall’autovalutazione emerge un quadro dello stato di attuazione del settore **Società dell’Informazione** alquanto differenziato, con una significativa concentrazione delle misure nella 2^a categoria (75,2% del totale corrispondente all’intera dotazione FESR dei POR Campania, Puglia e Sicilia, e a oltre il 30% di quella della Sardegna), una sola misura (Basilicata) nella 1^o categoria e difficoltà di diversa origine e intensità nelle altre Regioni. Le maggiori criticità (6^a categoria, pari al 4,3% del settore) sono da ascrivere alla misura FSE Puglia, a conferma delle generalizzate difficoltà, particolarmente evidenti in questa Regione, per le misure di formazione serventi altri Assi. Tuttavia, risultati non rassicuranti, sia pure con diversi gradi di intensità, sono quelli evidenziati dai POR Calabria, Molise e Sardegna. In Calabria e Molise tali risultati sono determinati dalla insoddisfacente capacità di governance delle misure e dalla modesta attivazione finanziaria;

quest'ultima risulta, invece, in linea con i cronogrammi in Sardegna, dove però tanto la dimensione istituzionale e organizzativa, quanto quella di efficacia sono state valutate negativamente in quanto per la maggior parte delle azioni l'attivazione effettiva appare ancora lontana. Altri elementi di criticità si riscontrano in Campania, dovuti alla lentezza del circuito finanziario interno alla Regione, e in Sicilia per la carenza di risorse umane dedicate con specifici profili professionali.

I trend positivi di spesa del 2004 che portano al 14,8% del totale, il peso delle misure "verdi" segnalano la possibilità di un graduale, ma significativo, miglioramento.

Sulla base di quanto emerso nel Gruppo di lavoro Società dell'Informazione, in esito alla attività di valutazione svolta dall'apposito Gruppo Tecnico di esperti¹⁹, la maggior parte delle Regioni (Basilicata, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia) risultano aver terminato il processo di definizione delle Strategie Regionali di settore. In netto ritardo risulta essere la Regione Molise, per la quale il completamento della definizione del documento è previsto solo a giugno 2003, ferma restando la successiva attività di verifica di coerenza del Gruppo Tecnico. Caso a parte risulta essere quello della Regione Calabria il cui documento, predisposto già nella precedente programmazione, non è stato ancora formalmente validato dai competenti organi politici e, solo di recente, ne è stata avviata la revisione per il necessario, quanto complesso, aggiornamento. Questo Comitato di Sorveglianza è chiamato pertanto a pronunciarsi in merito ai provvedimenti che la Regione Calabria deve porre in essere per poter soddisfare pienamente i requisiti del QCS e del POR.

In considerazione delle buone prospettive di sviluppo del settore, alcune Regioni (Basilicata e Campania) sono orientate ad aumentare la dotazione finanziaria delle misure dedicate. Il recente affermarsi di una piena convergenza degli strumenti nazionali sugli obiettivi e i criteri stabiliti dal QCS, realizzato con il secondo bando e-government che il Dipartimento per l'Innovazione e le Tecnologie della Presidenza del Consiglio dei Ministri si prepara a emanare, costituisce indubbiamente un presupposto determinante per la valorizzazione delle significative potenzialità di intervento di questo settore. Lo stesso Dipartimento per l'Innovazione ha inoltre presentato un progetto operativo, da candidare al finanziamento nel PON ATAS, finalizzato a supportare le Regioni nella fase attuativa.

Entrambi questi fattori inducono a ritenere possibile, se non in tutte, almeno nella maggior parte delle Regioni, un rafforzamento della dotazione finanziaria attribuita al settore, in coerenza con quanto stabilito dallo stesso QCS che dava priorità alle azioni in favore della Società dell'Informazione in sede di revisione di metà percorso e di attribuzione della riserva di premialità.

E' da ricordare infine, nel quadro delle iniziative volte a promuovere lo scambio di esperienze a livello europeo, il Convegno sulla Società dell'Informazione svoltosi a Salerno nei

¹⁹ Cfr documentazione allegata agli atti della riunione

giorni 15 e 16 maggio u.s.. Organizzato dalla Regione Campania in collaborazione con la Commissione Europea, il Ministero dell'Economia e Finanze ed il Ministro per l'Innovazione, il convegno, a cui hanno partecipato più di settecento persone, è stato una utile occasione di confronto fra le esperienze italiane e quelle francesi e greche. Il sito internet, appositamente istituito (www.campaniasi.it), resterà attivo, al fine di poter essere un'utile piattaforma di scambio per le buone pratiche a livello europeo.

Inoltre, da parte del Servizio Fondi Strutturali, in accordo con la Commissione Europea, è stato deciso di dare seguito ai risultati di Salerno attraverso una serie di iniziative di carattere strutturale e permanente. Tra queste, la prima è costituita dalla creazione di uno spazio dedicato nella piattaforma informatica nel sito del Dipartimento, la seconda dell'inclusione nel Gruppo di lavoro Società dell'Informazione dei rappresentanti degli Stati che hanno partecipato al Convegno si Salerno (Francia e Grecia). Ciò al fine di promuovere occasioni di cooperazione che potranno progressivamente essere estese anche ad altri Paesi.

Il settore **Internazionalizzazione** presenta misure esplicitamente dedicate nei soli POR Campania e Sicilia ed evidenzia un andamento differenziato tra queste due Regioni. Relativamente al POR Campania, la misura per l'internazionalizzazione è inserita nella 2° categoria; per quanto riguarda il POR Sicilia, la misura FSE è stata inserita nella 2° categoria, mentre la misura FESR (che include il 60% delle risorse che il POR Sicilia attribuisce a questo Settore) rientra nella 6° categoria.

Nella prima Regione, i ritardi registrati nella fase di avvio sono in corso di superamento, evidenziandosi così buone prospettive di recupero. Nella seconda Regione, il permanere di criticità di fondo nell'impostazione della strategia determina una sostanziale paralisi attuativa per buona parte delle azioni. *Le determinazioni da assumere in CdS del POR non potranno non tenere conto delle effettive prospettive di recupero degli interventi ancora fermi, che, allo stato, appaiono molto labili, anche considerando che esse sono comunque subordinate agli approfondimenti strategici che si rendono necessari per superare le criticità dell'impostazione programmatica.*

3.9 Assistenza Tecnica

Il quadro di attuazione delle misure di assistenza tecnica che emerge dall'esercizio di autovalutazione evidenzia, in generale, una distribuzione di giudizi nelle prime tre categorie - con una prevalenza, almeno per l'annualità 2003, della prima (circa 47,6% delle misure) e della terza

(32,5%), rispetto alla restante parte che si colloca nella seconda (19,9%). Tale distribuzione è più netta a livello di POR, dove prevale la 1° categoria (salvo per i POR Molise e Puglia), mentre per i PON i segnali di incertezza sono riconducibili ai PON Trasporti, ATAS e PON Scuola.

Le attività correlate all'assistenza tecnica più tradizionale - attività di sostegno alla gestione, quali l'assistenza tecnica propriamente detta, la valutazione, la comunicazione, , il controllo, ecc. - risultano ben avviate in tutti i Programmi e, per queste attività, molte Autorità di Gestione hanno segnalato la necessità di potenziamento della dotazione finanziaria.

Negli ultimi anni, l'assistenza tecnica ha subito un profondo processo evolutivo, volto ad assicurare un effettivo rafforzamento della Pubblica Amministrazione, a partire da una valutazione non soddisfacente sulle esperienze maturate nei precedenti cicli di programmazione, anche a causa delle strozzature e delle inadeguatezze presenti sul mercato della consulenza. Tra i tratti innovativi di utilizzo degli strumenti di assistenza tecnica si possono segnalare:

- Il più elevato ricorso diretto a professionalità esterne, attraverso rapporti contrattuali individuali con i quali realizzare l'immediata internalizzazione delle competenze specialistiche, anche attraverso indagini di mercato per la raccolta di profili curriculari di esperti e consulenti (allo stato già utilizzate da MEF, MAE o Basilicata), ma anche attraverso l'attivazione di tirocini - Progetto SFERA -, messi a disposizione di tutte le Amministrazioni Centrali e Regionali;
- il ricorso al lavoro interinale per esigenze congiunturali di breve periodo.

Per quanto concerne in particolare il PON ATAS, strutturato in sei misure sostanzialmente riconducibili a tre gruppi di azioni, l'assistenza tecnica in senso stretto, la pubblicità e comunicazione e le azioni di assistenza tecnica e di sistema a supporto dei POR, il 2003 costituisce un anno decisivo. Ciò non solo e non tanto perché il 2003 è per il PON ATAS il primo anno di applicazione della regola dell' n+2, quanto piuttosto per fare il punto sulla bontà e attualità delle linee di intervento proposte, e in larga parte avviate dalle Amministrazioni Centrali titolari di linee guida settoriali, e riorientare l'azione complessiva del PON alla luce di più aggiornate esigenze dei POR.

Il processo di riorientamento del PON ATAS ha subito, per la verità, una decisa accelerazione in questi ultimi mesi, nella direzione di un forte recupero di incisività e efficacia, sulla base del progressivo rafforzamento del raccordo con le Regioni e della sempre più chiara esplicitazione dei fabbisogni di supporto, che impone una offerta delle Amministrazioni Centrali sempre più finalizzata all'effettivo soddisfacimento della domanda del territorio, superando l'approccio conservativo di competenze settoriali, che ha per lungo tempo condizionato questo Programma. Già a partire dal mese di Marzo è stata avviata una ricognizione a tappeto per verificare la tenuta

dell'architettura del Programma; attraverso un'indagine capillare rivolta sia alle Amministrazioni che offrono azioni di assistenza tecnica e di sistema, sia alle Regioni che ne sono destinatarie. Di questo processo, quindi, si intravedono già i primi importanti risultati nelle esperienze che hanno posto al centro della loro azione un'attenta considerazione delle esigenze specifiche espresse dalle singole Regioni e hanno basato le modalità operative di attuazione sul forte avvicinamento al territorio di strumenti e professionalità dedicate (ad esempio, Task forces Ambiente, PO Difesa Suolo, PO Pari Opportunità, PO Beni Culturali, soprattutto i primi tre segnalati come particolarmente efficaci dalle Regioni stesse). In questa direzione, dunque, andrà sviluppata l'attività delle altre Amministrazioni Centrali, che ancora manifestano maggiori difficoltà, nonché di quelle Amministrazioni potenzialmente associabili ad azioni di sostegno mirato, non ancora presenti nel PON, attraverso un costruttivo confronto con le Regioni, destinatarie primarie degli interventi del PON ATAS. Accanto all'esigenza di rimodulazione delle risorse assegnate, l'Autorità di Gestione del PON ha quindi discusso, nel corso di una recente riunione, alcune prime urgenti proposte di riorientamento che già nel breve periodo dovrebbero offrire alle Regioni utili opportunità di rafforzamento in termini di assistenza tecnica. In particolare, nei prossimi giorni, si concluderà finalmente la definizione del Progetto di Internazionalizzazione, dopo una complessa fase di gestazione che ha richiesto lo svolgimento di numerosi incontri con le Regioni per la definizione di una "mappatura" dei fabbisogni dei territori, propedeutica all'avvio delle azioni vere e proprie. Il progetto verrà articolato in due tronconi: uno a diretta responsabilità del MAE ed uno affidato alle azioni proposte dal MAP, con un grado di specificità delle azioni correlato alle diverse connotazioni istituzionali e settoriali delle due Amministrazioni, pur mantenendo una sostanziale convergenza degli obiettivi, che è stata alla base del progetto nel suo insieme.

Dalla indagine svolta presso le Regioni, tutti i Progetti Operativi contenuti nel PON, sia pur con valutazioni diverse e, per alcuni, con qualche riserva sulle modalità di rilascio delle attività previste, sono stati riconosciuti necessari per il supporto alle Regioni. Il riorientamento avviato, quindi, non dovrebbe comportare l'eliminazione di nessun Progetto, ma piuttosto l'inserimento di proposte originariamente non previste - quali quella finalizzata a supportare adeguatamente gli interventi nella società dell'informazione - anche se alcuni Progetti sono destinati ad un sicuro ridimensionamento delle risorse finanziarie originarie o a una migliore identificazione delle azioni prioritarie (affari sociali, sanità, turismo, risorse idriche-settore irriguo, Mipaf, italiani all'estero). Ciò peraltro consentirà l'ottimizzazione nell'indirizzo delle risorse disponibili ed auspicabilmente una accelerazione della spesa che presenta tutt'ora livelli molto bassi. Tali bassi livelli, purtroppo, sono stati influenzati anche da un profilo di spesa del programma particolarmente elevato nelle prime due annualità (circa il 45% del finanziamento totale) e aggravati dalla persistente

insufficienza delle disponibilità di cassa, finora basata esclusivamente sulle anticipazioni previste dal Regolamento, che come è noto sono limitate al solo 7% del finanziamento globale. Il meccanismo di ulteriore anticipazione nazionale, del fabbisogno di cassa, previsto dalla legge finanziaria 2003 proprio per fronteggiare questa criticità non è stato infatti non attivato fin'ora, ma lo sarà già a partire dai prossimi giorni, in base ad un impegno assunto dall'IGRUE al riguardo.

Nell'ambito delle nuove iniziative da introdurre l'Autorità di Gestione del PON ha già elaborato alcune proposte puntuali in grado di assicurare rapidi risultati, quali:

- un progetto integrato di coordinamento delle iniziative di supporto previste nei Programmi Operativi delle varie Amministrazioni del PON, per l'implementazione dei PIT (PIATAS), sotto la regia dell'Autorità di Gestione;

- la creazione di un fondo unico a sportello con un ventaglio di servizi a domanda, con accesso diretto e personalizzato da parte delle Regioni, ma gestito dall'Autorità di Gestione che comprende:

- tirocini da attivare presso le Regioni sul Progetto Sfera, per il quale è in corso di riedizione del bando;

- esperti junior, compresi quelli formati su Sfera, per esigenze a misura delle Regioni;

- esperti con esperienze curriculari più significative rientranti nelle liste di curricula raccolti dal SFS;

- accesso al Roster creato dal MAE nell'ambito del Progetto Operativo di Internazionalizzazione;

- formazione di un albo professionale dei funzionari regionali esperti nell'attuazione delle misure dei PON e dei POR per lo svolgimento di attività di breve periodo presso Amministrazioni diverse da quelle di appartenenza, come strumento di trasferimento di buone pratiche, contaminazione di modelli organizzativi e istituzionali di successo e condivisione di problemi e soluzioni settoriali;

- accessibilità al lavoro interinale offerto dalle agenzie specializzate per il supporto di esigenze emergenziali di lavoro massivo e ad elevata stagionalità, quali l'immissione dei dati di monitoraggio, la raccolta e l'elaborazione delle certificazioni di spesa, esigenze informatiche contingenti ecc..

- eventuale finanziamento di studi di fattibilità o progetti pilota sperimentali o strategici presentati dalle Regioni, su eventuale parere conforme dei Gruppi di lavoro del QCS competenti per materia.

Nel 2003 è entrata a pieno regime anche l'attività di valutazione del QCS e del PON nonché quella di comunicazione e pubblicità, attraverso una molteplicità di iniziative che vanno dalla prima edizione del catalogo dei progetti, ai numerosi seminari fatti o programmati, alla creatività, alle

campagne pubblicitarie, alla ristrutturazione del sito, e ad una serie di altre iniziative in cantiere che nel semestre di Presidenza italiana dovranno contribuire a diffondere le esperienze e le potenzialità dei fondi strutturali.

4. *Conclusioni*

Le analisi sviluppate per asse e settore non evidenziano complessivamente difficoltà sistematiche che inducano ad anticipare modifiche degli obiettivi strategici a livello di QCS. Anche l'andamento delle principali variabili macroeconomiche del Mezzogiorno, come già anticipato nella precedente relazione, conferma l'attualità dell'impianto strategico del QCS.

Peraltro, le criticità osservate, ma anche i risultati positivi rilevati, suggeriscono per i prossimi mesi importanti approfondimenti che potranno concorrere alla revisione strategica di metà percorso (cfr oltre).

Forti sono le differenze che si osservano fra le performance, anche di misure simili, nei diversi programmi, anche in relazione alla diversa capacità manifestata dalle singole Amministrazioni nel mantenere il percorso attuativo entro i binari qualitativi e quantitativi prefissati. Si rispecchia qui, in molti casi, il diverso livello di maturazione della capacità di governare la complessa filiera istituzionale coinvolta nell'attuazione dei programmi.

In altri casi, ma spesso come conseguenza di questa diversa capacità, le differenze riscontrate derivano dal persistere di debolezze organizzative, amministrative, tecniche e metodologiche che il pur intenso lavoro di questi anni non ha ancora consentito di rimuovere completamente. In altri ancora, infine, sono da far risalire alla stessa impostazione strategica degli interventi che in taluni programmi operativi, e limitatamente ad alcuni settori, evidenzia sin d'ora la necessità di correttivi.

La percezione che le Autorità di Gestione hanno delle criticità e potenzialità delle singole misure è chiaramente evidenziata dai giudizi sintetici espressi nell'esercizio di autovalutazione.

Tali giudizi circoscrivono l'importo delle risorse da riprogrammare, senza attendere la revisione di metà percorso, al 3,7 % delle risorse complessive (categoria 6). A parere di questa Autorità di Gestione, tuttavia, anche le misure della categoria 5 dove situazioni finanziarie e organizzative anche differenti si accompagnano al giudizio che la misura *non* sia funzionale agli obiettivi preposti, dovrebbero essere sottoposte ad esame per una immediata riprogrammazione.

Determinazioni non consequenziali per entrambe le categorie andrebbero espressamente motivate dalle Autorità di Gestione con argomentazioni forti e specifiche .

Le conseguenze di questi definanziamenti sull'impostazione strategica dei programmi non potranno, pertanto, che costituire un dato di cui prendere atto: esse appaiono più rilevanti nei settori “*Servizi alla persona*”, “*Internazionalizzazione*” e, sia pure in misura molto minore, “*Turismo*” e “*Trasporti*”, ove maggiore è la concentrazione di misure iscritte in queste due categorie.

Ferme restando le necessità di definanziamento, occorre tuttavia sottolineare che l'avvio dei necessari approfondimenti strategici in alcuni settori chiave (tra i quali anche Turismo e Trasporti),

nonché, l'esigenza di considerare con maggiore attenzione gli interventi volti a contrastare il disagio sociale, e, infine, gli stessi elementi di valutazione che potranno essere sviluppati una volta entrata a regime l'attuazione dei PIT, potranno in futuro consentire, se del caso, una diversa valutazione sulle prospettive di questi settori nelle realtà in cui oggi questi risultano compromessi.

I risultati dei vari approfondimenti tematici, sviluppati in questa fase, pongono altresì in evidenza l'esigenza di subordinare agli esiti di riflessioni di carattere strategico anche le prospettive dei settori "Sviluppo locale" e, limitatamente al livello regionale, "Ricerca", atteso il rilievo, in entrambi i casi, delle problematiche non sempre compiutamente rappresentate dai giudizi espressi dalle Autorità di Gestione, sul concreto perseguimento di alcuni obiettivi qualificanti la strategia del QCS,

Su un punto si realizza una sostanziale e significativa convergenza delle diverse fonti informative utilizzate in questa relazione e delle considerazioni che ne derivano: il ruolo dell'assistenza tecnica e delle azioni di sistema promosse dalle amministrazioni centrali nell'ambito del PON ATAS risulta viepiù determinante nel precostituire i presupposti che orienteranno le scelte da effettuare in sede di revisione di metà percorso.

Gli approfondimenti effettuati attraverso le analisi svolte consentono oggi di disporre di un quadro molto più chiaro ed esplicito dei fabbisogni di supporto delle singole Regioni nei diversi settori di intervento. Parallelamente, l' incisiva azione di riqualificazione e razionalizzazione dell'offerta di sostegno promossa nell'ambito del PON ATAS, delinea con chiarezza i capisaldi sui quali deve basarsi una assistenza tecnica concretamente orientata al risultato: essi rappresentano, in buona sostanza, le condizioni di base che rendono meritevoli di finanziamento tali attività.

Occorre però che, con trasparenza e responsabilità, non si riconducano alle sole possibilità di disporre di adeguati supporti esterni, le prospettive di recupero che risultano inequivocabilmente legate alla precisa assunzione di responsabilità politiche e istituzionali degli organi e delle strutture di governo dei programmi.

Sotto questo profilo soprattutto per la Regione Calabria, ma anche per la Regione Sardegna e, sia pure in misura minore, per la Regione Molise, i prossimi mesi risultano decisivi per invertire una tendenza che rende sempre più attuali ipotesi di pesanti riprogrammazioni, che nel caso del Molise, unica regione in phasing-out, determinerebbero addirittura, e con scarse possibilità di rimedio se non al prezzo di una rinuncia sostanziale della strategia designata, di una perdita certa di risorse comunitarie.

Nel complesso, rispetto ai tre macroobiettivi perseguiti dal QCS: 1) creare capacità istituzionale, soprattutto nelle amministrazioni territoriali del Mezzogiorno; 2) utilizzare integralmente, e in

chiave addizionale e non sostitutiva, le risorse programmaticamente attribuite; 3) realizzare interventi pienamente rispondenti agli obiettivi qualitativi, le analisi svolte forniscono alcune significative indicazioni.

Allo stato il primo obiettivo appare essere quello più diffusamente e concretamente perseguito, soprattutto nelle amministrazioni che, non a caso, hanno evidenziato i risultati più significativi sul fronte della premialità nazionale.

La compiuta attuazione del secondo e terzo obiettivo risulta, invece, più problematica e comunque fortemente correlata: l'importanza dei progetti di prima fase, che pur se coerenti con gli obiettivi strategici risultano meno incisivi ai fini del loro effettivo conseguimento, è infatti ancora largamente prevalente nell'attuazione delle singole misure. Allo stesso tempo, il ricorso a questi progetti coerenti, se non accompagnato da una sistematica e incisiva azione di orientamento dell'utilizzo dei "fondi liberati", può determinare un impatto fortemente negativo sull'addizionalità.

Di per sé l'impiego dei progetti di prima fase non solo risponde al requisito dell'urgenza, chiaramente esplicitato nel QCS stesso e teso ad assicurare una adeguata capacità di spesa nei primi anni di attuazione, nei quali più forte era l'impegno da sostenere per realizzare le innovazioni necessarie a garantire il salto di qualità atteso, ma testimonia anche di una maggiore capacità, da parte delle amministrazioni titolari dei programmi, di operare con la logica del "fondo unico", nel quale ricondurre e gestire tutte le risorse disponibili.

Tuttavia, affinché questa modalità si mantenga entro i confini *fisiologici* della progressività dei risultati occorre che:

- i "fondi liberati" siano in modo trasparente concentrati in "*riserve di addizionalità*" che garantiscano, appunto, il rispetto del principio di aggiuntività;
- l'utilizzo di queste *riserve* sia ancorato alle regole del QCS, in modo da contribuire efficacemente al conseguimento degli obiettivi strategici fissati, la cui effettiva realizzazione dipende, pertanto, non solo da quanto promosso all'interno dei programmi cofinanziati, ma anche da quanto attuato al di fuori di essi, con le risorse liberate dai rimborsi comunitari sui progetti di prima fase.

E' questo l'ambito sul quale va concentrata la massima attenzione, in quanto le maggiori preoccupazioni di questa fase derivano proprio dai segnali ancora non confortanti sull'effettivo impatto qualitativo (sulle variabili di rottura e sulla produttività) degli interventi finora promossi nelle singole misure.

Un appropriato monitoraggio di questo impatto appare sin d'ora una priorità irrinunciabile: a tal fine presso ciascuna Autorità di Gestione, con il coordinamento e il supporto del DPS, che

predisporrà un apposito schema di rilevazione, dovrà essere promossa una attività specifica, volta a rilevare *dal basso* l'andamento atteso delle "variabili di rottura" in relazione all'attuazione del QCS. Ciò consentirà, fra l'altro, di monitorare con maggiore accuratezza, il contributo di ciascun programma al raggiungimento degli obiettivi strategici del QCS, di valutare meglio le prospettive dei singoli Assi e settori e di concorrere a una revisione degli impatti macroeconomici del QCS.

In questo quadro, di grande rilievo può essere l'apporto al rafforzamento dell'impatto qualitativo che può venire dallo sviluppo delle filiere progettuali avviate anche con i PIT, sui quali, dagli incontri già svolti nella maggior parte delle Regioni, sono derivate importanti indicazioni di prospettiva.

Dalle ricognizioni sin qui condotte dalle Regioni in merito ai PIT, emergono i seguenti indirizzi che si propone al Comitato di fare propri:

- a) deve rafforzarsi l'impegno delle Autorità di Gestione Regionali nell'assicurare una piena congruenza delle azioni di rete con gli interventi dei PIT che le stesse Autorità hanno approvato: nelle revisioni di metà periodo, ora che i progetti dei PIT sono nati, sarà possibile e opportuno realizzare riprogrammazioni in questa direzione;
- b) analogo impegno dovrà essere sostenuto per le azioni orizzontali che le Regioni realizzano per lo "Sviluppo locale" sia nel campo industriale che turistico;
- c) l'apporto del partenariato economico e sociale deve rafforzarsi nella fase attuativa per assicurare un vaglio e un apporto tecnico nelle procedure di bando, nella reazione e accoglienza del tessuto economico e sociale, nella stessa evoluzione della progettazione;
- d) la congruenza ed il raccordo dei PIT con le altre forme di programmazione negoziata, segnatamente con i Patti ora regionalizzati e oggetto di nuove assegnazioni finanziarie, potrà avvenire non congelando tali istituzioni pubblico-privato-locali in assetti permanenti, ma assicurando la loro messa in rete.

Un contributo potrà venire dalle diverse forme di assistenza tecnica, ora finalmente organizzate in quattro distinti e chiari filoni:

- i. quella di sostegno diretto alle Regioni ai PIT da parte del PON ATAS, sia attraverso il coordinamento delle azioni svolte dalle amministrazioni di settore, sia mediante i servizi reali di supporto e accompagnamento delle attività, garantite dall'Autorità di gestione del PON stesso;
- ii. quella offerta alle Regioni per azioni di sistema da parte del Formez, che ha anche concorso al successo degli incontri regionali;

- iii quella operativa, finalizzata all'attuazione dei singoli PIT appena messa a bando dal Dipartimento Funzione Pubblica;
- iv quella di supporto per azioni pilota di promozione in alcune aree, in corso di affidamento alla società Studiare Sviluppo.

Come l'espressione più ambiziosa del progresso verso la *qualità*, le potenzialità dei PIT dovranno quindi essere attentamente considerate nella revisione di metà percorso, con riferimento soprattutto ai progetti di valenza *culturale, turistica e ambientale*; come tipologie di intervento maggiormente in grado di assicurare al contempo l'accelerazione di spesa necessaria e l'impatto atteso, analoga considerazione dovranno ricevere le *reti di comunicazione* e gli interventi del *settore idrico*, entrambi supportati dalla velocizzazione progettuale e attuativa della Legge obiettivo, nonché quelli del settore *rifiuti*, per le forti ricadute che determinano sulle condizioni di attrattività delle singole aree.

Fortemente meritevoli di attenzione, nella fase di riprogrammazione, si confermano gli interventi sulle *Città*, dove occorre mirare ad accelerare l'offerta di funzioni avanzate per le agglomerazioni produttive che vanno emergendo, e quelli della *Ricerca*, dove si cominciano a raccogliere i risultati delle politiche in atto e per i quali, gli approfondimenti strategici da effettuare dovranno anche mirare a rafforzare concretamente i poli Università-imprese. Parimenti appare confermata, infine, la centralità della *Società dell'informazione* – sia per i profili materiali che immateriali -, per la quale l'ormai compiuta definizione dell'inquadramento strategico a livello territoriale, il più forte raccordo con gli interventi promossi a livello nazionale, i primi significativi risultati evidenziati da taluni programmi operativi, confortano le stesse previsioni del QCS in merito all'attenzione da riservare a questo settore in sede di riprogrammazione.

Le indicazioni di prospettiva non devono far tralasciare l'essenziale obiettivo di fine 2003 e, ancor prima, la scadenza del 30 settembre per la premialità comunitaria. Allo stato gli elementi disponibili, sulla base di quanto prospettato dalle stesse Autorità di gestione, anche in sede di formulazione delle previsioni di spesa al 30 ottobre (cfr par 2.2) sembrano circoscrivere gli ambiti di preoccupazione: tuttavia solo da una attenta verifica delle capacità di tenuta degli obiettivi da parte delle singole misure, sulla base dei cronogrammi aggiornati, possono venire indicazioni non controverse in tal senso. E' appena il caso di ricordare che la valenza di una conferma dei risultati positivi già raggiunti a fine 2002, va ben oltre questo ciclo di programmazione. Un nuovo successo

dell'Italia, anche a fronte di obiettivi molto più impegnativi, non può infatti che rafforzare la nostra posizione negoziale nel processo di definizione del futuro della politica di coesione.

All'impegno di questi ultimi mesi sono stati associati anche i *valutatori indipendenti*, per i quali il primo banco di prova è rappresentato dalla diffusione dei primi contributi entro la fine di luglio. Le considerazioni espresse nella seconda Relazione del Sistema Nazionale di valutazione, agli atti di questo Comitato confermano la bontà dell'impianto metodologico e organizzativo adottato in questo ciclo di programmazione, a conforto del forte impegno sostenuto per valorizzare appieno tali attività. Tuttavia esse evidenziano anche come il peso della tradizione rischi di offuscare il vero valore aggiunto di queste attività, più che mai rilevante nella prospettiva dei prossimi mesi.

Considerevole è il patrimonio di fonti documentali di cui i valutatori indipendenti dispongono oggi, molto più ampio e sistematico di quanto mai sperimentato in passato; significativi sono anche, in molti casi, i contenuti specialistici di tali fonti, soprattutto laddove frutto di competenze specifiche messe in campo per analisi focalizzate su singoli aspetti settoriali; già da tempo definite, sono pure le domande di valutazione già compiutamente espresse mentre altre possono derivare dalle analisi riportate in questa relazione. Nell'insieme quindi, sussistono tutti i presupposti per la migliore finalizzazione della valutazione indipendente alla revisione di metà percorso. A tal fine risulta però essenziale vincere le resistenze conservative del mercato e, talvolta, anche la stessa riluttanza delle Autorità di gestione, per scarsa fiducia sulla effettiva utilità di questo esercizio, a investire concretamente in questa attività e a fornire ai valutatori gli "incentivi" appropriati premiando la critica costruttiva e scoraggiando gli apporti di mero ossequio formale. Solo in questo modo la valutazione indipendente potrà assicurare quel concreto valore aggiunto, dal quale dipende la possibilità di registrare un significativo progresso rispetto alle esperienze trascorse, che è condizione essenziale per le stesse prospettive di questo esercizio..