

Anno III, Numero 25, Novembre 2005

Sud news



La newsletter sui Fondi strutturali comunitari

E' pronto il Documento Strategico Preliminare Nazionale

..... a pag. 4 e da pag.16 a 30

Gli incontri annuali 2005 per le Regioni Obiettivo 2

..... da pag.6 a 7

Nel Sud l'innovazione amministrativa procede anche senza premi

..... da pag.8 a 9

In Calabria i bandi guardano alle donne

..... da pag.10 a 11



Ministero dell'Economia e delle Finanze



Dipartimento per le Politiche di Sviluppo
Ministero dell'Economia e delle Finanze



UNIONE EUROPEA

Sud News

Newsletter del Ministero
dell'Economia e delle Finanze
Cofinanziato dall'Unione europea con il FESR

Direzione

Ministero dell'Economia e delle Finanze
Dipartimento per le Politiche
di Sviluppo e di Coesione
Servizio per le Politiche dei Fondi
strutturali comunitari

Direttore Generale

Paola De Cesare

Via Sicilia, 162/c - 00187 Roma
tel. 06.42012591
e.mail: sudnews@tesoro.it

Direttore Responsabile

Orsola Barina

Hanno collaborato

Riccardo Honorati Bianchi, Silvio D'Amico,
Antonino Minciullo, Giovanna Murri, Silvia Sorbelli,
Francesca Utili, Francesco Vicari.

Registrazione del Tribunale

N. 375/2003 del 18/09/2003
presso il Tribunale di Roma

*Per ricevere la copia
cartacea di **Sud news** farne richiesta
scrivendo all'indirizzo di posta elettronica
sudnews@tesoro.it
specificando nome, indirizzo,
profilo professionale ed ente di appartenenza*

Novembre - **Aggregazioni territoriali**

Si è svolto a Potenza il 19 novembre 2005 un seminario interregionale dal titolo "I nuovi scenari della programmazione 2007-2013. Quale ruolo per le aggregazioni territoriali?". All'incontro, organizzato nell'ambito del programma di azioni a sostegno dei territori "PIT-ACORA", hanno partecipato, oltre alle regioni del Mezzogiorno, rappresentanti della DG Regio e Bilancio della Commissione europea. Il seminario ha costituito un momento di confronto a livello internazionale sulle esperienze di progettazione integrata e sul ruolo delle aggregazioni territoriali nel processo di programmazione strategica 2007/2013.

Novembre - **Bilancio Ue 2007 - 2013 e politiche di sviluppo**

L'Associazione Manlio Rossi-Doria, il Dottorato in Istituzioni, Ambiente e Politiche per lo Sviluppo economico e l'Università degli Studi Roma Tre, hanno promosso un incontro sul tema "Il bilancio comunitario 2007/2013 e le politiche di sviluppo dell'Europa a 25". Al convegno, svoltosi a Roma il 21 novembre 2005, hanno partecipato esperti di alto livello e rappresentanti della Commissione europea. Al centro del dibattito, il delicato ed attuale tema della definizione delle prospettive finanziarie e delle relative conseguenze sulle politiche regionali per la competitività e la coesione nonché sulle politiche di sviluppo rurale.

Novembre - **Finanziamento dell'Ue allargata**

"Finanziamento della crescita e della coesione nell'UE allargata" è il titolo della conferenza che si è tenuta a Bruxelles il 24 novembre 2005. Organizzata dalla Commissione europea in collaborazione con la Presidenza britannica, la BEI (Banca europea per gli investimenti) ed altre istituzioni finanziarie internazionali dei 25 Stati membri, l'iniziativa è stata incentrata sulla cooperazione tra le suddette istituzioni ed i fondi strutturali nel prossimo futuro.

Dicembre - **Rimozione di inquinanti organici**

Si terrà a Wiesbaden, in Germania il 12 dicembre 2005, un workshop sulle tecnologie avanzate per la rimozione di inquinanti organici dalle acque reflue e sul potenziale impatto della direttiva quadro in materia di acque. Verranno presentati i risultati conclusivi del Progetto P-THREE "polar persistent pollutant" e presentati e discussi i risultati di progetti correlati come il POSEIDON e CADOX.

Dicembre - **TSI**

Si svolgerà a Parigi il 13 e 14 dicembre 2005 un workshop sulla valutazione d'impatto dei programmi relativi ad iniziative nel settore delle Tecnologie della Società dell'Informazione (TSI) nazionali. L'incontro consentirà ai gestori di TSI nazionali di avviare una riflessione comune sull'attuazione dei programmi di ricerca e sviluppo del settore e sulla condivisione di buone pratiche.

Dicembre - **Interreg**

L'INTERACT Point Qualification and Transfer organizza in diversi paesi europei una serie di incontri formativi sulla gestione finanziaria dei progetti e programmi Interreg. Il primo di questi seminari si terrà a Budapest in Ungheria dal 15 al 16 dicembre 2005.

Dicembre - **Partecipazione femminile**

Il 15 dicembre 2005 si svolgerà a Lecco, presso il Centro Risorse Donne del Monastero di "S. Maria del Lavello", il Convegno finale del progetto "Women-ALPnet". Si tratta di un'iniziativa che, attraverso lo sviluppo di approcci e servizi di qualità comuni, intende promuovere le competenze e le potenzialità delle donne e la promozione della loro partecipazione nei diversi settori economici, in particolare per quelle che vivono nelle zone rurali perialpine e nelle aree alpine svantaggiate.

Pronto il Documento Strategico Preliminare Nazionale

Con la sua definizione giunge ad una svolta il percorso della programmazione 2007-2013

È stato appena pubblicato (<http://www.dps.tesoro.it/documentazione/QSN/docs/DSPN.pdf>) il Documento Strategico Preliminare Nazionale (DSPN) che 12 Amministrazioni centrali, coordinate dal Dipartimento per le Politiche di sviluppo e di coesione, hanno redatto per avviare, su mandato del CIPE, la costruzione del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013.

Il documento è il primo del "trattico" di contributi/documenti previsti per dare il via, su concrete diagnosi ed ipotesi, al confronto sulla politica regionale (comunitaria e non) per il settennio di programmazione che decorre dal 2007. Oltre al DSPN ne fanno parte il Documento Strategico del Mezzogiorno - che compendia le strategie condivise nelle otto regioni meridionali (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia) - anch'esso ormai in dirittura di arrivo e l'insieme dei Documenti Strategici Regionali che alcune Regioni hanno già adottato e i cui testi sono pubblicati sul sito del DPS.

La politica regionale può dare un grande contributo alla ripresa della competitività e della produttività dell'intero Paese e per ridurre la persistente sottoutilizzazione delle risorse del Mezzogiorno.

Per raggiungere questi obiettivi, nei prossimi anni, la politica regionale dovrà trarre puntuali lezioni dall'esperienza innovativa, ma ancora parziale, realizzata nella pro-

grammazione in corso.

Sono queste le indicazioni presentate in dettaglio nel DSPN, documento di natura tecnico-amministrativa, che valuta le tendenze a medio e lungo termine dell'economia italiana e del Mezzogiorno, gli scenari esteri e, soprattutto, i risultati e le criticità della politica regionale condotta nel 2000-2006.

Ne ricava indirizzi per le *continuità, discontinuità e le priorità* del prossimo ciclo di interventi.

Il confronto interistituzionale, vivace e partecipativo, che ha coinvolto anche il partenariato istituzionale e le parti economiche e sociali, ha poggiato su basi informative molto più solide del passato.

Ciò grazie anche ai progressi compiuti nel miglioramento del monitoraggio degli obiettivi di spesa, nella qualità e tempestività dei dati dei conti pubblici territoriali, nella possibilità di distinzione della spesa ordinaria dalla spesa aggiuntiva, nella accresciuta capacità di valutazione ed autovalutazione delle potenzialità e dei limiti degli assetti istituzionali.

Il documento è analitico ed operativo ed entra nel merito dei singoli profili di intervento.

È utilizzabile modularmente attraverso un indice. Si apre con "Una sintesi" che ne descrive la logica, il percorso e i principali risultati.

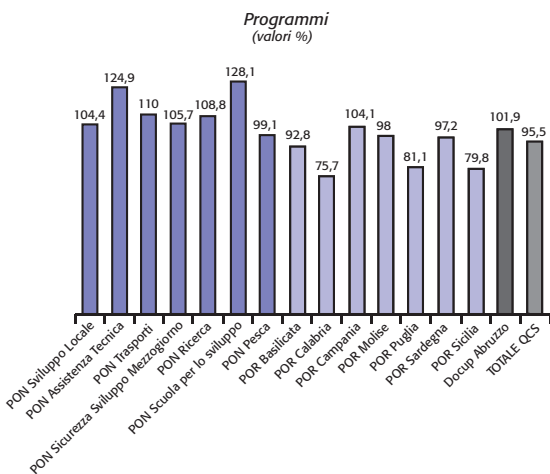
Questa sezione viene integralmente pubblicata alle pagine 16-30 di questo numero.

Attuazione finanziaria al 31 ottobre 2005

Publicati, dal DPS, i dati di attuazione finanziaria del QCS Ob.1 2000-2006 sulla base delle domande di pagamento inviate alla Commissione europea entro il 31 ottobre 2005. Complessivamente - compreso l'acconto iniziale di 1,6 miliardi di euro pari al 7% della dotazione di tutti i fondi - le domande di pagamento lorde hanno raggiunto 10,9 miliardi di euro. Rapportando tale valore a quello "desiderabile" prefissato per tale data, il grado di realizzazione del QCS è pari al 95,5%.

Considerando singolarmente programmi e fondi, su 39 casi, l'obiettivo è stato raggiunto e superato 17 volte (grado di realizzazione compreso tra 100,3 e il 132,9 per cento); non è stato centrato il valore desiderabile in 22 casi (grado di realizzazione compreso tra 46,5 e il 99,1 per cento).

QCS ob.1 2000-2006* - Grado di realizzazione del "valore desiderabile" al 31.12.2005



*Viene incluso il Docup Abruzzo perché oggetto di riserva premiale stabilita dal Cipe

A dicembre riunione della Rete ambientale

Il 13 dicembre si terrà la seconda riunione dell'anno della Rete delle Autorità ambientali e della Programmazione. L'appuntamento prevede 11 punti all'ordine del giorno. Tra questi, particolare attenzione è rivolta al monitoraggio ambientale del settore idrico delle Regioni obiettivo1, con la presentazione ed approvazione dei risultati dello specifico gruppo di lavoro; l'approvazione del piano di attività per il 2006; l'analisi dell'attuazione fisica e finanziaria dei settori ambientali dell'ob.1 e 2.

CdS del PON Scuola

Il 15 dicembre si svolgerà a Roma il Comitato di Sorveglianza (CdS) del PON Scuola. Otto i punti all'ordine del giorno. Tra questi la presentazione del Rapporto di valutazione intermedia al 31 dicembre 2005; approfondimenti tematici relativi al progetto *Helianthus* in materia di educazione ambientale e alla definizione di standard nel quadro delle azioni di istruzione tecnico superiore integrata, nonché alcune riflessioni sugli Orientamenti strategici della programmazione 2007-2013.

Seminario sull'immagine del Mezzogiorno all'estero

"L'immagine del Mezzogiorno all'estero e l'attrazione di investimenti stranieri" è il titolo del seminario organizzato il 15 dicembre dal Dipartimento per le Politiche di Sviluppo. In particolare verranno diffusi e dibattuti i dati relativi all'annualità 2003 e 2004 dell'indagine quadriennale commissionata dal DPS per valutare la percezione fuori confine del Sud d'Italia, come meta turistica, in relazione alle esportazioni e come area per la localizzazione di investimenti esteri.

La futura programmazione al centro degli Incontri annuali per l'obiettivo 2

Lil 21 novembre si è svolto a Milano l'incontro annuale 2005 fra la Commissione Europea e le Autorità di Gestione dei Docup italiani dell'obiettivo 2. All'inizio della riunione, Alejandro Checchi Lang, direttore Commissione Europea - DG Politica Regionale, ha precisato che la Commissione aveva tre propositi: specificare il modo in cui si applicano alcuni strumenti comunitari (rapporto annuale di esecuzione e valutazione intermedia dei programmi), precisare le prospettive della gestione finanziaria al fine di evitare i rischi a fine 2007 e 2008 (avanzamento finanziario e rischi N+2), chiarire alcuni aspetti del futuro, in particolare le strategie (negoziati in corso ed elaborazione del Quadro Strategico Nazionale - QSN). L'incontro di quest'anno ha affrontato due temi: la fine dell'attuazione dei Docup 2000-2006 e la preparazione della programmazione 2007-2013. Sulla prima tematica è stato evidenziato il miglioramento complessivo della qualità dei rapporti annuali 2004 rispetto a quelli dell'anno precedente, e un incremento del ritmo di utilizzo delle risorse comunitarie, anche se a fine anno si registra un rallentamento in rapporto all'anno 2004. E' stato inoltre presentato uno studio sull'applicazione delle norme di informazione e pubblicità agli interventi finanziati dal FESR e sui siti Web dei Docup. Infine sono stati presentati gli orientamenti per la chiusura dei programmi, che attualmente sono ancora allo stato di progetto. Durante la sessione pomeridiana si è discusso dello stato dei negoziati al Consiglio europeo e la preparazione della programmazione 2007-2013.

Checchi Lang ha sottolineato che i cantieri per

la preparazione della nuova programmazione sono aperti. Tuttavia, al fine di elaborare programmi di qualità, alcune questioni importanti vanno opportunamente approfondite: la preparazione del QSN e il suo rapporto col Piano Nazionale di Riforma (PNR); l'architettura generale degli interventi e l'articolazione fra i fondi strutturali e fondi non strutturali; il contenuto dei programmi, da definire in partenariato in modo da garantire un visione sufficientemente precisa degli obiettivi fissati e dei risultati attesi; la valorizzazione delle priorità stabilite per l'obiettivo della competitività regionale. Ognuno di questi punti è stato trattato nei vari interventi, in particolare da Paola De Cesare - direttore generale del Servizio Fondi strutturali del DPS - che ha illustrato lo stato dell'arte del processo di preparazione della programmazione, da Albino Caporali (Regione Toscana), che ha evidenziato le problematiche inerenti la concentrazione tematica e territoriale, nonché il rapporto degli interventi del FESR con quelli degli altri fondi e da Salvatore Orlando (Regione Sardegna) che ha illustrato gli interventi in essere e futuri della regione Sardegna nella filiera formazione-ricerca-innovazione.

La Commissione Europea ha richiamato l'attenzione sull'importanza di definire una strategia appropriata finalizzata al raggiungimento degli obiettivi di Lisbona, il bisogno di congiungere le priorità nazionali e regionali, la necessità di rafforzare l'innovazione e la prevenzione dei rischi, oltre che gli investimenti nel capitale umano e la promozione dell'occupazione.

Queste "necessità" vanno tenute in debita

considerazione quando si affrontano i tre elementi importanti della programmazione: il rapporto fra il Quadro Strategico Nazionale e il Piano Nazionale di Riforma, il coordinamento e l'articolazione fra i fondi strutturali e i fondi non strutturali, che siano essi europei o nazionali, la concentrazione tematica e territoriale, in una logica di competitività, per la realizzazione delle strategie di Lisbona. Lo stato dei negoziati sulle prospettive finanziarie e i nuovi regolamenti per il periodo 2007-2013 è stato al centro dell'intervento di Nicola De Michelis della DG Politica regionale, il quale ha ricordato il percorso che ha portato la Presidenza lussemburghese a proporre un volume di risorse per la politica di coesione pari a 871 miliardi di euro, importo che è stato considerato dalla Commissione come un minimo indispensabile per assicurare una politica di intervento efficace. Il risultato di tale operazione, per l'Italia, comporterebbe un'assegnazione di circa 24,2 miliardi di euro, di cui circa 18 per l'obiettivo Convergenza, 4,5 per l'obiettivo Competitività regionale e Occupazione, 0,9 per le regioni in transizione (phasing out statistico e phasing in), e 0,7 per la Cooperazione. La presidenza britannica non ha sinora presentato una proposta finanziaria, ma ha invocato con costanza la necessità di modernizzare il bilancio comunitario, ritenuto inadeguato alle esigenze di competitività dell'economia europea. Un secondo ordine di problemi relativi al negoziato, e alla politica di coesione in particolare, riguarda la variazione dei dati statistici utilizzati per l'assegnazione delle risorse. Infatti, va considerato che qualora il bilancio comunitario 2007/2013 non fosse deciso entro dicembre di quest'anno, nel 2006 diverrà probabilmente necessario rivedere tutto il pacchetto finanziario alla luce di dati statistici disponibili in quel momento. Per quanto ri-

guarda il calendario delle attività conseguenti all'approvazione del pacchetto finanziario, si possono formulare due ipotesi: nel caso d'approvazione entro dicembre 2005 è possibile prevedere, sulla base dello scadenziario stabilito dal regolamento generale, l'approvazione del pacchetto legislativo entro aprile 2006, dei quadri di riferimento strategici nazionali entro febbraio 2007 e dei programmi operativi a luglio 2007. In caso di mancato accordo entro dicembre 2005 tutte le scadenze subirebbero uno slittamento che porterebbe l'approvazione dei programmi operativi a fine del 2007.

Una recente proposta per il rilancio del negoziato, formulata dal Presidente della Commissione Manuel Barroso, è articolata su cinque idee-forza:

- un "earmarking" delle risorse della politica di coesione, cioè la concentrazione del 60% dell'obiettivo Competitività regionale e occupazione, e del 75% dell'obiettivo Convergenza, su un numero limitato di priorità legate all'agenda di Lisbona,
- l'istituzione di un fondo di aggiustamento relativo agli effetti della globalizzazione,
- la modulazione della PAC verso un maggior orientamento allo sviluppo rurale,
- l'introduzione di una clausola di revisione del pacchetto finanziario nel 2008/2009,
- il rafforzamento degli strumenti di politica estera.

Relativamente allo stato dei negoziati sul pacchetto legislativo va rilevato un accordo di massima sui testi dei nuovi regolamenti, sia per quanto riguarda quello generale che per quelli concernenti i due futuri Fondi strutturali FESR e FSE.

Alberto Piazzì
Commissione Europea
DG Politica Regionale



Progressi nelle amministrazioni anche senza premi

Le buone performance, in termini di avanzamento istituzionale, per cui le Amministrazioni titolari di Programmi Operativi ob.1 sono state "premiare" nel 2003, resistono e in molti casi migliorano nel tempo.

E' quanto si evince dalle tavole di monitoraggio relative al *Sistema di informazione sul consolidamento degli obiettivi di premialità dei Fondi strutturali*, aggiornate al 31 luglio 2005 recentemente pubblicate sul sito del DPS (http://www.dps.mef.gov.it/qcs/monitoraggio_premialita.asp). Le tavole sono compilate in base alle segnalazioni semestrali delle stesse Amministrazioni, relative ai progressi compiuti nel semestre precedente per ciascun indicatore di avanzamento istituzionale. Tale meccanismo consente di verificare se le Amministrazioni partecipanti abbiano conseguito ulteriori avanzamenti rispetto alla situazione rilevata al termine delle scadenze previste per l'assegnazione di premi finanziari. Il nuovo monitoraggio, definito nella revisione di metà periodo del Quadro Comunitario di Sostegno, nasce come naturale seguito del meccanismo di premialità già fissato dal QCS, incentrato sulle riserve dei fondi strutturali - nazionale del 6% e comunitaria del 4%. Le finalità di stimolo all'attuazione dei processi di modernizzazione amministrativa sono perseguite in questo caso con un meccanismo "soft" che si serve di strumenti di natura reputazionale (il monitoraggio pubblico comparato degli avanzamenti di ciascuno) a cui si aggiunge anche la responsabilizzazione delle Amministrazioni che, nel raccogliere e rendere pubbliche le informazioni, hanno un'occasione di riflessione e confronto, interno ed esterno, relativamente alle attività in corso. I dati rilevati nel tempo sono positivi: ogni monitoraggio semestrale ha rilevato progressi. Il quadro degli obiettivi fissati dal sistema di premialità nazionale

è quasi completato. Nel caso della Sardegna, numerosi obiettivi non risultano pienamente conseguiti, ma sono stati compiuti recenti progressi nei requisiti necessari, (in particolare nel caso degli sportelli unici, dei servizi per l'impiego dell'organizzazione dell'ARPA). Si osserva, quindi, che anche dopo il concludersi del meccanismo di premialità, non si è mai interrotto lo sforzo di innovazione e modernizzazione amministrativa. Gli indicatori originariamente utilizzati per rappresentare i processi di avanzamento istituzionale potenzialmente innescati dalla premialità del 6% erano nella maggior parte dei casi obiettivi intermedi di performance istituzionale approssimati da adempimenti amministrativi puntualmente descritti. Si trattava in molti casi di ambiti in cui i percorsi di riforma erano a livelli iniziali di realizzazione per cui era innanzitutto necessario il monitoraggio del compimento di passaggi organizzativi e istituzionali preliminari. Per valutare quindi i progressi ulteriori anche rispetto agli indicatori già soddisfatti, oltre agli indicatori nella formulazione e specificazione utilizzata originariamente per l'attribuzione della riserva di premialità, nella presente rilevazione sono stati inseriti anche ulteriori elementi informativi allo scopo di monitorare le ulteriori fasi di avanzamento dei processi innescati verso il conseguimento di obiettivi sostanziali. La nuova griglia di rilevazione include pertanto nuovi requisiti (come ad esempio l'aggiornamento delle disposizioni di valutazione e dei progetti di formazione, le attività svolte dai nuclei di valutazione e verifica degli investimenti, l'attuazione delle tariffe per i rifiuti, gli affidamenti del servizio idrico). Tali requisiti possono essere soggetti a revisioni per tenere conto in modo dinamico sia dell'evolversi della realizzazione dei processi di riforma sia di eventuali modifiche normative nei settori interessati (è

il caso ad esempio dell'entrata in vigore del Codice Urbani per la pianificazione territoriale e paesaggistica) L'osservazione di ulteriori aspetti oltre all'adozione del provvedimento consente di valutare se al di là dell'adempimento formale richiesti le Amministrazioni hanno fatto proprio l'obiettivo di procedere nel percorso di riforma innescato grazie al premio finanziario. Nel complesso, facendo riferimento a tutti gli indicatori per tutte le Amministrazioni titolari di Programmi Operativi, dall'esame delle informazioni raccolte risulta che in oltre l'80% dei casi le attività sono proseguite anche

a conclusione dei meccanismi di incentivazione finanziaria indicando che probabilmente di tratta di processi sostanziali e irreversibili. Più complessa è invece l'analisi dei casi in cui si rileva un arresto dei processi che si può ricondurre o a un iniziale soddisfacimento formale degli adempimenti richiesti o a situazioni in cui i progressi ottenuti si sono rivelati deboli in assenza dell'incentivo finanziario o di ulteriore sostegno da parte delle amministrazioni. Alcune situazioni di particolari difficoltà si concentrano nella gestione dei rifiuti e nell'assegnazione del servizio idrico.

I progressi delle amministrazioni

Situazione per indicatore di avanzamento istituzionale della riserva di premialità del 6 per cento ¹

Indicatori	Basilicata	Calabria	Campania	Puglia	Sardegna	Sicilia	Pesca	Ricerca	Scuola	Sicurezza	Sviluppo locale	Trasporti
Indicatori per programmi regionali e nazionali												
A.1 Conferimento degli incarichi dirigenziali	X	▲	X	X		X		+	X	X	X	+
A.2 Attivazione dell'unità di controllo interno di gestione ⁽²⁾	X	*	●	X	●	X	▲		X	X	X	X
A.3 Creazione e funzionamento dei nuclei di valutazione	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	*
A.4 Società dell'informazione nella P.A.	X	●	*	X		X		*	X	●	X	
Indicatori per programmi regionali												
A.5 Sportello unico per le imprese (al 30 09 2004) ⁽³⁾	X	X	X	X		X						
A.6 Servizi per l'impiego (al 31 12 2004) ⁽³⁾	X	X	X	X		X						
A.7 Attuazione pianificazione territoriale e paesistica	X		X	X		X						
A.8 Servizio Idrico Integrato	X	●	*	X	*	▲						
A.9 Attuazione gestione dei rifiuti urbani in ambiti territoriali ottimali	X	●	●	▲		●						
A.10 istituzione e operatività delle ARPA	X	●	X	●		X						

Legenda

X	al 30.9.2002
●	al 30.9.2003
▲	al 31.7.2004
*	al 31.1.2005
+	al 31.7.2005

(1) La tavola si riferisce all'avanzamento rispetto a requisiti e indicatori originali della riserva del 6% e non include gli eventuali progressi compiuti con riferimento agli ulteriori elementi informativi, riportati invece con dettaglio nelle Tavole di Monitoraggio

(2) In coerenza con i criteri utilizzati al momento dell'assegnazione delle risorse il sistema può essere considerato operativo se soddisfa i primi 3 requisiti.

(3) Per questi due indicatori la rilevazione delle informazioni è a cura del Ministero della Funzione Pubblica - Fornez e del Ministero del Lavoro - Istat

In Calabria inseriti criteri di genere nei bandi PIT

Conciliazione, occupazione, rete sono le parole d'ordine dei due bandi recentemente pubblicati dalla Regione Calabria relativi agli interventi promossi dai PIT. La novità dell'integrazione dei criteri di genere nelle procedure concorsuali è il frutto della collaborazione fra l'Autorità di Gestione del POR Calabria e la Task force regionale del Dipartimento per le Pari Opportunità (DPO) della Presidenza del Consiglio dei Ministri, costituita nell'ambito del PON ATAS Ob.1 2000-2006.

L'obiettivo è il potenziamento delle politiche a favore delle donne attraverso la diffusione del concetto di conciliazione vita/lavoro, sia all'interno dell'impresa che all'esterno di essa, il sostegno all'occupazione della risorsa

femminile, migliorandone le condizioni di vita ed il rafforzamento delle reti femminili. I primi due bandi in regime di aiuto, pubblicati il 14 ed il 29 ottobre 2005 ed aperti per 60 giorni, avviano la fase attuativa della progettazione integrata calabrese; essi riguardano rispettivamente la misura 5.2 (azione 5.2.b) finalizzata a sostenere lo sviluppo integrato dei servizi alla persona e alla comunità in una prospettiva di inclusione sociale delle persone più deboli, ed la 1.10 (azione 1.10.b) volta alla valorizzazione e allo sviluppo delle attività economiche non agricole - imprenditorialità verde ed ospitalità diffusa - nell'ambito delle aree ricadenti nella Rete Ecologica Regionale.

L'integrazione dei criteri di genere - tramite

I CRITERI DI GENERE nei bandi PIT calabresi

Criterio di valutazione

"Impatto occupazionale con riferimento a soggetti deboli (giovani, donne, soggetti svantaggiati)"

Criteri di priorità

"Progetti che prevedono azioni di cooperazione interaziendale e/o di partenariato con organismi pubblici"

"Progetti presentati da donne" (per regimi di aiuto)

"Progetti che prevedono azioni specifiche di pari opportunità"

Parametro

Rapporto percentuale n° nuovi occupati giovani, donne e soggetti svantaggiati / totale nuovi occupati

Progetti in partenariato con organismi pubblici, in particolare con organismi di parità e/o associazioni femminili

Partecipazione finanziaria al capitale sociale di soci donne, espressa in rapporto percentuale sulla composizione totale

Presenza di azioni per la conciliazione lavoro/famiglia
Presenza di interventi *family friendly*

la metodologia V.I.S.P.O messa a punto dal DPO che prevede sia interventi diretti che indiretti a favore delle donne secondo un'ottica di dual approach -risulta innovativa nella Regione Calabria per diversi motivi:

- attraverso lo strumento dei bandi a regia regionale si tenta di estendere a tutti i 23 PIT la sperimentazione che, nell'ambito del P.I.A.T.A.S. (Progetto Integrato Assistenza Tecnica e Azioni di Sistema che ha l'obiettivo generale di coordinare le diverse azioni di sostegno all'attuazione dei PIT) la Regione ha concordato con il DPO sui PIT Lamezia e Serre Calabresi, volta alla creazione di un modello di progettazione integrata orientata al genere;
- il mainstreaming è stato attuato su misure cofinanziate dal FESR, ambito non consueto di intervento in materia;
- per la prima volta in un bando cofinanziato dal FESR viene inserito un criterio di conciliazione vita/lavoro, per accrescere la responsabilità sociale dell'impresa ed ampliare il concetto di qualità dell'offerta ed uno pre-

miale per le iniziative in partenariato con associazioni femminili ed organismi di parità, al fine di promuovere le reti – ed il loro peso sociale. L'attività di animazione territoriale e di informazione avviata dalla Regione e dai singoli PIT sta contribuendo alla sensibilizzazione del territorio sui tre obiettivi di pari opportunità perseguiti dai criteri di genere. Con il mainstreaming nei PIT, che sarà esteso anche ai bandi in fase di elaborazione e di prossima pubblicazione, l'Autorità di Gestione ha così rilanciato l'implementazione di politiche di genere nell'attuazione del POR, promuovendo, con la collaborazione della Task force, la prassi della lettura preventiva in ottica di genere dei documenti di programmazione, progetti ed azioni pilota e, soprattutto, l'elaborazione di contributi al Documento Strategico Regionale relativo alla programmazione 2007/2013.

Stefania Gareri

DPO-Rete PO

Task force Regione Calabria

Reti di informazione ed assistenza per i bandi PIT

La task force pari opportunità, con esperti di Italia Lavoro, Formez e della Struttura Operativa di Gestione, forniscono assistenza tecnica all'Autorità di Gestione per la gestione delle attività di informazione sui bandi. Gli strumenti attivati - *Sportello Informativo Regionale Bandi PIT*, indirizzo di posta elettronica, linea telefonica e portale web - offrono al pubblico chiarimenti, modulistica, informazioni e assistenza. Su iniziativa della Task force, viene monitorato l'accesso all'informazione. Tale modello è stato replicato, su richiesta dell'AdG, dai singoli PIT, che stanno portando avanti anche attività di animazione territoriale, cui partecipano anche le assistenze tecniche della Regione. E' stata così lanciata una rete virtuosa di centri di informazione, che si intende rendere permanente.

Sportello Informativo Regionale Bandi PIT

Tel.: 0961.858237 sportelloinformativobandipit@regcal.it www.regione.calabria.it/PIT

Task force Pari Opportunità Tel.:0961.858205 www.regione.calabria.it/POR/taskforcepariopportunita , www.retepariopportunita.it taskforcecalabria@retepariopportunita.it

Uffici di Coordinamento e Gestione PIT: info su www.regione.calabria.it/PIT

Primo Forum europeo sui Patti Formativi Locali

Il 10 e 11 novembre si è svolto presso, la sede ISFOL di Benevento – Centro per lo Sviluppo Locale, il primo Forum Europeo sui Patti Formativi Locali (PFL). La due giorni di lavori è stata promossa dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Direzione Generale per le Politiche per l'Orientamento e la Formazione, nell'ambito del Progetto Focus finanziato con risorse PON ATAS Ob.1 per l'assistenza ai PIT (Asse II, Misura II.1),

Al centro del dibattito il tema, per molti versi ancora nuovo, dei Patti Formativi Locali per la gestione della formazione a livello territoriale. All'evento hanno preso parte attori istituzionali, sociali e della filiera formativa; una quarantina i relatori, oltre duecentocinquanta i partecipanti accreditati. L'interesse per il tema dibattuto e la qualità dei relatori intervenuti hanno di certo contribuito al successo dell'iniziativa che prevedeva oltre a momenti di plenaria anche due workshop: uno sulle "esperienze italiane ed europee di patto formativo", uno sulle "politiche per il territorio e patti formativi". La discussione ed il confronto sulle prospettive delle politiche territoriali integrate del lavoro e della formazione si sono così sviluppati anche in riferimento alle diverse esperienze di strategie partenariali per lo sviluppo del capitale umano. E' in questo quadro che la riflessione si è incentrata sulla relazione tra patti formativi ed altre politiche di sviluppo territoriale.

Il PFL è una modalità innovativa e sperimentale per la gestione dei processi formativi su territori nel cui ambito operano gruppi di soggetti impegnati nel valorizzar-

ne le potenzialità. E' altresì uno strumento per la programmazione della formazione dal basso e, al tempo stesso, di organizzazione razionale in termini di allocazione di risorse, di sviluppo economico e di raccordo tra gli attori dello sviluppo locale. Il suo iter attuativo si svolge, ordinariamente, lungo quattro fasi principali: studi e analisi; animazione coalizionale; progettazione e attuazione.

Il Progetto Focus (2004-2007) per l'assistenza ai PIT nelle Regioni Ob.1 (incluso il Molise) ha come obiettivo, il miglioramento qualitativo degli interventi formativi nonché l'accrescimento, all'interno dei sistemi locali, delle capacità di progettazione delle politiche formative assicurando nel contempo il proprio supporto alle Regioni e ai sistemi territoriali nella promozione, costruzione e sperimentazione dei PFL.

Nello svolgimento di questa prima fase delle attività progettuali sono stati realizzati alcuni prodotti quali, tra gli altri, sette dossier regionali, un report relativo a "problemi e potenzialità" per l'attivazione dei PFL, e, soprattutto, un documento di orientamento "Linee Guida sui PFL". E' stato, inoltre, realizzato il portale www.pattiformativi.it sul quale saranno disponibili gli atti del Forum, oltre alle prime esperienze di PFL già avviate con la Regione Sardegna e con la Regione Puglia. Ciò nell'ottica di diffusione dei risultati, essenziale per avviare un processo di circolazione di buone prassi, col più generale obiettivo di qualificare l'intervento sul capitale umano e sociale nell'ambito della progettazione integrata e dello sviluppo locale.

Le regioni italiane guardano allo sviluppo dell'area mediterranea

A Cagliari il 14 e 15 novembre, si è svolto il seminario internazionale *"Ambiente, innovazione, competitività. Le strategie vincenti per lo sviluppo sostenibile del Mediterraneo"* nell'ambito dell'iniziativa del Ministero degli Affari Esteri (MAE) e delle Regioni italiane per il partenariato mediterraneo. Il progetto, rivolto a partner dei paesi del Maghreb, del Mashrek e dei Balcani ha l'obiettivo di identificare strategie, partnership e progetti per uno sviluppo socio-economico dell'area mediterranea volti a favorire la piena ed attiva partecipazione delle regioni italiane nelle politiche di prossimità e di pre-adesione. L'iniziativa individua alcune aree tematiche nell'ambito delle quali vengono realizzati seminari e momenti di approfondimento per avviare l'identificazione di proposte progettuali congiunte:

- Sviluppo socio-economico in relazione alla costruzione dell'area mediterranea di libero scambio (si è tenuto un seminario a Napoli l'8 ed il 9 luglio 2005);
- Reti e interconnessioni materiali ed immateriali per facilitare l'integrazione dei mercati (si terrà prossimamente un seminario in Sicilia);
- Ambiente e sviluppo sostenibile (il seminario di Cagliari è stato organizzato come follow up dell'incontro di Matera del dicembre 2004 proprio sul tema dello sviluppo sostenibile).

Dai laboratori tecnici avviati nell'ambito del convegno è emersa la necessità di adottare tutti gli strumenti e i criteri volti a garantire un concreto e misurabile sviluppo economico e sociale dei territori coinvolti in progetti di cooperazione; di sviluppare e rafforzare il partenariato attraverso politiche di raccordo e azioni forti di coordinamento tra tutti i soggetti coinvolti; di superare le criticità nel collegamento tra scelte pubbliche/politiche ed i privati per la gestione delle risorse idri-

che, dell'energia e dei rifiuti; in particolare, è stata sottolineata l'opportunità di un maggiore coinvolgimento, nella fase programmatica, del sistema privato.

Circa la tematica della "Preservazione e valorizzazione delle risorse naturali e culturali" sono state presentate dai partners esteri diverse iniziative in tema di: sviluppo turistico naturale ed ecoturismo; valorizzazione e gestione delle aree protette; interventi con tecniche tradizionali di costruzione; interventi contro la desertificazione; strutture ecocompatibili; interventi di marketing, di sensibilizzazione e formazione.

Hanno preso parte ai lavori numerosi partecipanti (circa 200 iscritti). Rilevante il coinvolgimento dei partner dei paesi sia dell'area dei Balcani (Serbia, Montenegro, Croazia, Bosnia Erzegovina, Macedonia, Albania), sia dei paesi della sponda sud del Mediterraneo (Egitto, Libano, Algeria, Marocco, Giordania, Tunisia). L'incontro di Cagliari si prefiggeva l'obiettivo di consolidare proposte progettuali condivise a partire dal lavoro svolto in occasione del seminario di Matera del dicembre 2004, di rafforzare le relazioni partenariali e di approfondire le problematiche legate al coinvolgimento dei governi regionali e della collaborazione tra pubblico e privato rispetto alle sfide ambientali. L'iniziativa MAE-Regioni sul partenariato mediterraneo si avvale del supporto dell'assistenza tecnica dell'UTI (Unità Tecnica per l'internazionalizzazione) finanziata dal MAE a valere sul PON ATAS. Tale attività di supporto è garantita, in particolare, attraverso le azioni previste dalla linea di intervento B.3 "Progetti Speciali multiregionali" del Progetto Operativo "Italia internazionale: 6 Regioni per 5 Continenti - I° stralcio", finanziato nell'ambito della Misura I.2 del PON ATAS.

Trabonella riscopre la miniera

La miniera di Trabonella, anche se non più attiva, continuerà ad avere un peso rilevante per l'economia locale.

Il progetto *"La cultura delle miniere: un passato virtuale in un luogo reale"* ha, infatti, come obiettivo principale la fruizione del sito di una delle miniere più rappresentative di un passato che rischia di andare definitivamente perduto, attraverso un percorso realizzato con le nuove tecnologie, che consentirà di rendere virtualmente accessibile al visitatore le sue strutture sotterranee.

Per quasi 200 anni le miniere di zolfo hanno profondamente segnato l'economia, la storia, la cultura di quella parte della Sicilia nota come altopiano gessoso-solfifero, compreso nelle province di Caltanissetta, Agrigento, Enna. Il grande sviluppo dell'industria estrattiva siciliana si ebbe dopo il 1820. All'epoca erano attive ben 719 miniere che impiegavano 32.136 persone, fornendo i 4/5 della produzione mondiale di zolfo. Nella storia nissena dello zolfo, la miniera di Trabonella assurge ad esempio e testimonianza di un'epopea fatta di momenti floridi, di lutti e di lotte sociali dei minatori. L'iniziativa rientra in un progetto di intervento integrato di riqualificazione architettonica e sociale delle miniere finalizzato al recupero della memoria storica dei luoghi e della vita di quelle comunità, secondo una strategia di valorizzazione economica e culturale del territorio interessato ai siti minerari del centro Sicilia che, in prospettiva, farà leva sulla costituzione di un Parco geominerario.

Gli strumenti messi a punto (allestimenti scenografici, installazioni video e Cd-rom multimediali), preceduti da uno studio socio-antropologico approfondito del contesto locale, ten-

dono ad intercettare sia la specifica domanda di conoscenza di quello che fu il mondo minerario nisseno, sia quella correlata agli eventi culturali che il territorio esprime periodicamente. In tal modo, il progetto consentirà di creare molteplici percorsi virtuali all'interno della miniera stessa, direttamente dal piazzale antistante. Verrà, inoltre realizzata una pubblicazione specifica corredata da fotografie e cartografie per approfondire la conoscenza dell'ex sito minerario. Completerà l'intervento la sistemazione dell'intera area.

Il sito della miniera, in particolare il piazzale, si presterà per una utilizzazione flessibile, potendo fungere anche da palcoscenico per rappresentazioni teatrali e cinematografiche da realizzare in maniera sistematica e in concomitanza ad eventi culturali locali.

L'intervento, totalmente finanziato con i fondi del P.O.R.-Sicilia 2000-2006, ha un costo complessivo di 565.177 euro; la durata prevista è 32 mesi, da giugno 2003 a febbraio 2006. L'ente gestore e destinatario del finanziamento è il Comune di Caltanissetta.

L'impatto e le ricadute dell'opera interesseranno una delle zone interne della Sicilia che più necessitano di interventi qualificati di rilancio turistico e culturale.

Quello relativo alle miniere, già nel corso di quest'anno, è stato l'argomento di manifestazioni culturali, come quella di settembre a palazzo Moncada-Caltanissetta sulla storia dell'industria estrattiva o come le mostre "La terra Gialla" sul tema del lavoro nelle miniere, e "Miniere e Religiosità" legata alla devozione dei minatori, ambedue promosse dalla Soprintendenza ai beni culturali e ambientali di Caltanissetta.

La attività di comunicazione POSTIT II per il 2005

Gli strumenti di comunicazione attivati sulla base del Piano di comunicazione POSTIT II per il biennio 2005-2006, hanno consentito di rafforzare l'impatto delle azioni realizzate nell'ambito delle due linee di intervento "Supporto al partenariato" e "Assistenza tecnica", sotto il profilo della induzione, presso le amministrazioni comunali, di elementi di innovazione amministrativa e avanzamento istituzionale. La strategia di comunicazione per il 2005 si è caratterizzata per la messa in campo di azioni diverse attraverso un mix di strumenti - dal sito web alla organizzazione di convegni e workshop, dalla pubblicazione di quaderni tecnici al lancio di campagne informative - i cui risultati sono riportati nella tabella.

Per la fine dell'anno, è in programma la pubblicazione di due nuovi prodotti editoriali:

- una guida destinata ai Comuni per prepararsi al nuovo ciclo di programmazione comunitaria 2007-2013;

- gli atti della III Conferenza programmatica dei Sindaci sul Mezzogiorno - svoltasi il 19 e 20 ottobre a Cagliari nell'ambito della Assemblea annuale dell'ANCI - in occasione della quale è stato presentato il "Contributo per la definizione della posizione ANCI sul Documento Strategico sul Mezzogiorno (DSM) per il ciclo di programmazione 2007-2013", redatto con il supporto tecnico degli esperti POSTIT II e approvato dalla Commissione Mezzogiorno dell'ANCI.

Strumenti e risultati della comunicazione POSTIT II (gennaio-novembre 2005)

<p>Sito web (www.postit.anci.it)</p>	<p>Obiettivi: divulgare output/prodotti di azioni e servizi POSTIT; divulgare dati e documenti sulle politiche di sviluppo comunitarie nazionali e regionali, di interesse per la comunità professionale del QCS ob.1 e per gli altri "agenti" dello sviluppo locale <i>Accessi al sito di progetto: nn. 10.703 visite per un totale di 15.792 pagine viste</i></p>
<p>Comunicati stampa</p>	<p>Oggetto: azioni e risultati realizzati del progetto POSTIT; eventi organizzati dalla Task Force del progetto; azioni istituzionali del Dipartimento Mezzogiorno dell'ANCI; tematiche e istituti di interesse per i destinatari dell'attività di comunicazione istituzionale <i>Comunicati a fonte POSTIT: nn.93</i></p>
<p>Campagne informative</p>	<p>Si tratta di informative "organizzate", "mirate" per argomento e per target -con divulgazione di documentazione ad hoc- su tematiche, istituti, eventi che si ritenga opportuno portare all'attenzione dei destinatari, svolgendo un'adeguata azione di sensibilizzazione sul tema <i>Campagne informative: nn.3</i></p>
<p>Seminari /Incontri tecnico-informativi</p>	<p>Obiettivi: approfondimento delle tematiche dell'attuazione e gestione degli interventi cofinanziati dai Fondi strutturali nelle Regioni Ob. 1 e della programmazione delle politiche regionali, nazionali e comunitarie di sviluppo (in particolare, nuovo ciclo dei fondi comunitari 2007-2013) <i>Seminari: nn.2 / Incontri tecnico - informativi: nn.11</i></p>
<p>Workshop di supporto tecnico</p>	<p>Obiettivi: trasferimento di competenze sul territorio e raccolta delle istanze di affiancamento consulenziale provenienti dal territorio stesso. <i>Workshop di supporto tecnico: nn.2</i></p>
<p>Prodotti multimediali</p>	<p>n. 4 CD ROM di documentazione/prodotti relativi alle azioni di progetto. I CD-ROM sono stati presentati e distribuiti, in occasione di incontri tecnici - informativi e della partecipazione a convegni e seminari.</p>
<p>Partecipazione a Eventi e Convegni</p>	<p>Presenza con proprio materiale informativo e documentazione ad hoc, ovvero con l'intervento di propri relatori ad una serie di eventi e convegni. <i>Eventi e Convegni: nn. 6</i></p>
<p>Prodotti editoriali (2003-2004-2005)</p>	<p>Collana "Quaderni POSTIT": n. 2 pubblicazioni; Collana "Materiali POSTIT": n. 2 pubblicazioni. Sono state distribuite circa 2000 copie</p>

Documento Strategico Preliminare Nazionale per il 2007-2013

Una sintesi

Obiettivi e contenuto

1. La politica regionale può dare un forte contributo alla ripresa della competitività e della produttività dell'intero paese e a ridurre la persistente sottoutilizzazione di risorse del Mezzogiorno.

Per raggiungere questi obiettivi, nei prossimi anni la politica regionale dovrà trarre puntuali lezioni dall'esperienza innovativa, ma ancora parziale, realizzata nel 2000-2006, marcare continuità e discontinuità, e perseguire le priorità strategiche che emergono dall'analisi condotta.

Sono queste le indicazioni contenute e presentate in dettaglio nel Documento strategico preliminare nazionale predisposto da dodici Amministrazioni centrali redatto per avviare, assieme alle Regioni, la programmazione delle risorse comunitarie e nazionali della politica regionale per il periodo 2007-2013.

2. Il Documento segue la logica del "valutare per decidere" propria della nuova programmazione degli investimenti pubblici. Si muove, pertanto, da una diagnosi delle tendenze dell'economia italiana e della stagnazione di produttività che la caratterizza e da una valutazione degli scenari esogeni per il prossimo decennio (cap. I). Vengono, quindi, sottoposti a valutazione i profili finanziario (cap. II) e reale (cap. III) della programmazione dei fondi comunitari e per le aree sottoutilizzate nel periodo 2000-2006: sono richiamati gli obiettivi inizialmente fissati, valutati i risultati, individuati i punti di forza e le criticità, ricavate le lezioni per il futuro.

Sulla base di queste premesse, vengono avanzate prime ipotesi – proprie della natura "preliminare" del documento – circa le continuità, le discontinuità, le priorità per la programmazione 2007-2013.

Il capitolo IV guarda con particolare attenzione ai profili di contenuto: quali obiettivi privilegiare, come farlo, cosa non fare. Il capitolo V si sofferma sui profili relativi al processo: quale assetto istituzionale adottare, quali innovazioni di governance, con quale ruolo del partenariato.

3. Il Documento è assai analitico, perché la qualità dell'informazione disponibile assicura una relativa precisione dell'analisi valutativa, permette di non limitarsi a, pure importanti, indicazioni generali di principio, consente di articularle tema per tema, processo per processo, in ipotesi relativamente circostanziate, da sottoporre al confronto. Per singoli aspetti, quindi, il Documento può essere utilizzato in modo modulare, utilizzando come mappa di riferimento un Indice assai dettagliato.

Al tempo stesso, il Documento offre alcune indicazioni generali sintetiche e individuali, sempre in via preliminare, alcune chiare priorità.

E' un risultato reso possibile proprio dalla esistenza di un apparato di monitoraggio e conoscitivo che non era disponibile quando iniziò la programmazione 2000-2006. Si è ritenuto, pertanto, utile riassumere in una Sintesi tali indicazioni generali, poi riprese all'interno dei singoli capitoli.

Il mandato

4. Il Documento strategico prelibare nazionale (d'ora in poi: Documento) è stato redatto sulla base di un mandato affidato dal Cipe.

In base alle "Linee guida" approvate da Stato centrale, Regioni ed Enti locali con intesa della Conferenza unificata del 3 febbraio 2005¹, l'Italia deve predisporre entro il settembre 2006 un Quadro Strategico Nazionale (d'ora in poi Quadro) per il periodo 2007-2013 per programmare sia i fondi comunitari per la coesione economica e sociale (Trattato dell'Unione europea, artt. 158-162), sia i fondi nazionali per la politica regionale (Fondo per le aree sottoutilizzate, in attuazione della Carta costituzionale, art. 119.5). La componente comunitaria del documento dovrà dare attuazione, una volta approvate, alle indicazioni dei Regolamenti comunitari per la politica di coesione 2007- 2013 e ai relativi Orientamenti strategici adottati dal Consiglio.

Per avviare la scrittura del Quadro, la delibera Cipe n. 77/2005, che attua le Linee guida, ha previsto che dodici Amministrazioni centrali², raccolte in un Comitato³ coordinato dal Ministero dell'Economia e Finanze - Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione (DPS), predisponessero un Documento a carattere tecnico-amministrativo. Tale mandato è stato assolto in partenariato con le rappresentanze istituzionali degli Enti locali e con le parti economiche e sociali⁴.

Assieme ai Documenti strategici regionali predisposti dalle singole Regioni e al Documento strategico per il Mezzogiorno, predisposto dalle otto regioni del Sud assieme al Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, il Documento servirà a realizzare il confronto fra livelli di governo e parti economiche e sociali che, secondo le Linee guida, consentirà nei primi mesi del 2006 di istruire

un "primo schema" di Quadro strategico nazionale.

La "politica regionale": cosa è?

5. L'efficacia e la comprensione stessa delle valutazioni e degli indirizzi contenuti nel Documento dipendono da una piena chiarezza analitica su cosa si intenda per "politica regionale". In Italia, nel linguaggio corrente e nei documenti ufficiali, e quindi anche in questo Documento, per "politica regionale" si intende quella parte della politica per lo sviluppo rivolta alla coesione, al riequilibrio economico-sociale, alla competitività di specifici territori. In linea con le indicazioni del Trattato dell'Unione europea e della Costituzione italiana, l'enfasi è quindi, sull'intenzionalità e aggiuntività finanziaria con cui la politica è rivolta a specifiche parti del territorio. In altri paesi europei (Gran Bretagna, Austria, Francia, Germania, etc.), dove simile è l'impianto concettuale e operativo di questa politica⁵, nelle forme moderne che essa ha assunto, essa viene talora denominata "politica territoriale"⁶.

La politica regionale non coincide, quindi, né con il complesso della politica di sviluppo – una larga parte di quest'ultima viene condotta avendo a riferimento obiettivi generali nazionali e non specifici territori – né con l'insieme degli interventi per lo sviluppo realizzati dalle Regioni - le Regioni attuano nei loro territori anche interventi di natura ordinaria, non aggiuntiva, mentre, d'altra parte, una parte della "politica regionale" può essere attuata dal Centro. Per la politica regionale si intende qui, invece, quella parte della politica di sviluppo che si aggiunge all'azione ordinaria condotta sia dal Centro, sia dalle Regioni.

6. Il complesso della politica di sviluppo si articola, così, in due distinte componenti, che, per comodità, possiamo definire "politica or-

dinaria" (o, talora, nel testo, "politica nazionale") e "politica regionale". Entrambe hanno e devono avere, a un tempo, respiro strategico nazionale e attenzione all'articolazione territoriale; entrambe possono essere gestite dal Centro o dalle Regioni.

La differenza fra le due risiede nella finalità e nell'origine delle risorse finanziarie che le alimentano.

La finalità della politica ordinaria di sviluppo, come dice la definizione stessa, sta, per ogni livello di governo, nell'assicurare, compatibilmente con il vincolo delle pubbliche finanze, il massimo benessere e le migliori condizioni di contesto possibili, trascurando le differenze nei livelli di sviluppo, come se tutti i territori interessati fossero caratterizzati da "condizioni ordinarie".

La finalità della politica regionale nasce dalla piena considerazione delle differenti condizioni dei territori, ossia delle diversità regionali di sviluppo: è quindi rivolta a garantire che gli obiettivi di competitività siano conseguiti da tutti i territori, anche da quelli che presentano squilibri economico-sociali, ritardi o situazioni di crisi legate alla perdita di vantaggi comparati. Diverse le finalità, diverse le risorse finanziarie. Alla "politica regionale", così definita, sono destinate risorse dedicate previste sia dal bilancio europeo (risorse per la coesione), sia dal bilancio nazionale (Fondo per le aree sottoutilizzate). Alla "politica ordinaria" sono destinate le risorse ordinarie dei bilanci.

7. La politica regionale può essere efficace solo se essa è, a un tempo, pienamente distinta sul piano finanziario e programmatico dalla politica ordinaria, a garanzia della sua agiuntività, ma anche fortemente integrata con questa, attorno a comuni obiettivi di competitività.

Pertanto, in linea con gli indirizzi delle "Linee guida", la programmazione 2007-2013 dovrà, a un tempo:

- assicurare l'unitarietà, sia in fase di programmazione, sia in fase attuativa, della politica regionale realizzata con fondi comunitari o nazionali (il Documento utilizza spesso l'espressione "politica regionale, comunitaria e nazionale");
- perseguire la coerenza fra politica regionale e politica ordinaria per lo sviluppo, dandone conto nei documenti di programmazione dei diversi livelli di governo, e nei loro atti strategico-cooperativi, e monitorandone i distinti valori finanziari, sia negli impegni giuridici, sia nella spesa.

La coerenza fra politica regionale e politica ordinaria potrà essere favorita dal loro comune orientamento alla strategia di Lisbona e Göteborg ⁷. Sviluppando lo schema adottato nel Piano di innovazione crescita e occupazione presentato dall'Italia alla Commissione europea il 17 ottobre 2005, questo Documento articola le priorità in modo da sottolineare e facilitare il percorso di coerenza strategica qui richiamato ⁸.

Diagnosi e scenari

8. La diagnosi della situazione socio-economica del paese evidenzia a partire dalla fine degli anni novanta, in linea con i molteplici studi disponibili: una crescita inferiore a quella degli altri paesi europei, specie per quanto riguarda la produzione industriale (discesa in Italia, nell'ultimo quinquennio, soprattutto a causa dei comparti delle macchine e dell'auto, e accompagnata da elevati tassi di mortalità in settori tradizionali); un *deficit di competitività*, con riferimento sia alla dinamica delle esportazioni in quantità (con un calo di oltre un quarto della quota del mercato mondiale nell'ultimo decennio), sia agli inve-

stimenti diretti in entrata; una *crescita apprezzabile* dell'occupazione, con una corrispondente caduta del tasso di disoccupazione; e, soprattutto, *una stagnazione della produttività* (con una crescita media annua del valore aggiunto per occupato di appena lo 0,6 per cento nell'ultimo decennio).

9. *Il Mezzogiorno si è mosso in parziale controtendenza*, con una crescita del prodotto e della produttività superiori al Centro-Nord, seguite, solo fino al 2002, da un miglioramento dell'occupazione. La tendenza alla maggiore crescita di quest'area non è dovuta all'operatore pubblico, il cui "contributo di domanda" alla crescita (via consumi delle Amministrazioni e opere pubbliche) è stato anzi inferiore rispetto al Centro-Nord. La crescita maggiore è stata, piuttosto, dovuta a due fattori virtuosi, nuovi per l'area: una minore crescita delle importazioni nette, una maggiore crescita degli investimenti in macchine e attrezzature (una minore riduzione, nell'ultimo quinquennio). Tale sviluppo, tuttavia, non ha assunto proporzioni tali da controbilanciare il quadro generale nazionale di profonde difficoltà economiche. A differenza degli obiettivi fissati, la crescita del Mezzogiorno resta al di sotto di quella media europea, che era stata fissata a riferimento negli obiettivi di programmazione per il 2000-2006.

10. A spiegare la prolungata stagnazione sociale e di produttività del paese convergono, secondo la diagnosi della maggioranza degli osservatori, quattro principali fattori:

- *una scarsa innovazione imprenditoriale*, nei processi, nell'organizzazione, nei prodotti. Essa è colta da un rapporto fra spese per ricerca e sviluppo delle imprese e prodotto interno lordo notevolmente inferiore a quello dei nostri concorrenti (0,5 per cento, contro 1,4 in Francia e 1,7 in Germania), da un nu-

mero di brevetti per abitante assai inferiore a quello degli altri paesi europei, da uno scarso utilizzo delle tecnologie informatiche e di comunicazione per l'ottimizzazione dei processi e la vendita dei prodotti – pure in presenza di una rete ormai significativa. Il ritardo innovativo appare legato non tanto agli squilibri settoriali e dimensionali della struttura produttiva – prevalenza di settori tradizionali e della piccola e media dimensione – quanto alla scarsa propensione alla ricerca delle imprese maggiori, alla formazione mediamente inadeguata dei vertici imprenditoriali, alla carenza di un "sistema di reti" tra impresa e tra queste e grandi centri di competenza, all'insufficiente concorrenza dei mercati;

- *un livello mediamente inadeguato di competenze sia della popolazione adulta, sia dei giovani*, che riduce sia la capacità di trovare occupazione, sia il concorso dei lavoratori nei processi produttivi, sia la capacità degli imprenditori di concettualizzare le proprie intuizioni produttive e di stabilire una proficua relazione con la scienza e la ricerca. Nonostante i forti miglioramenti nei tassi di scolarizzazione della popolazione giovane realizzati nell'ultimo decennio, il divario nei tassi di scolarità e nel conseguimento dei titoli universitari fra Italia e altri paesi industriali è ancora assai elevato, la percentuale di laureati in materie scientifiche è assai modesta, il livello medio di competenza dei 15-enni scolarizzati nella lettura, nella matematica, e nella risoluzione di problemi, è decisamente inferiore a quella della maggioranza dei paesi industriali.

- *un mercato dei capitali inefficiente*, che frena la crescita delle imprese con capitali di terzi e quindi, di nuovo, l'innovazione e la produttività. Nonostante le riforme dei mercati finanziari e del diritto societario, permane una forte difficoltà a garantire un equilibrio adegua-

to di poteri e controlli fra proprietari e finanziatori, da una parte, e imprenditori e managers, dall'altra. La riforma del sistema bancario non ha ancora assicurato un salto nella capacità di costruire un rapporto adeguato banca-impresa, ostacolando così lo sviluppo delle piccole imprese in medie e delle medie in grandi.

- una permanente *difficoltà dello Stato nell'offrire e promuovere servizi collettivi* e nel garantire *condizioni generali di concorrenza*. La qualità e la stessa disponibilità di molti servizi essenziali per cittadini e imprese restano insufficienti e il rapporto costo/qualità inadeguato: è il caso dei servizi nel comparto energetico, con prezzi più elevati rispetto ad altri paesi e con un peso inadeguato delle fonti rinnovabili, nei comparti delle risorse idriche e dei rifiuti, nel trasporto, dei servizi amministrativi generali alle imprese e ai cittadini, dei tempi della giustizia. Simile è la difficoltà dello Stato nel dare attuazione univoca, semplice, tempestiva alle riforme che esso realizza; e, ancora, nel creare un contesto concorrenziale specie nel settore dei servizi di pubblica utilità, di rete e locali, dove la liberalizzazione non è di per sé fonte di efficienza se non è accompagnata dalla effettiva erosione di ogni posizione di monopolio. Tale contesto concorrenziale è a sua volta condizione di innovazione e di efficacia di una politica di investimenti pubblici rivolta alla produzione di servizi collettivi.

11. Si tratta di cause di crisi che assumono particolare rilievo nel Mezzogiorno, per via di fattori che reciprocamente si rinforzano: la debolezza del rapporto fiduciario con lo Stato da parte di cittadini e imprese; l'isteresi di decenni di errori della politica pubblica (errori che resistono al rinnovamento degli anni recenti, a causa delle posizioni di rendita che

essi hanno consentito di costituire); la diffusione e il radicamento della criminalità organizzata in quattro regioni dell'area; la percezione negativa dell'area intera che ne riduce l'attrattività per capitali e persone.

12. Accade così, in particolare, che il problema del deficit di competenze assuma nel Mezzogiorno un peso particolare. Più basso è il livello di istruzione media degli occupati, più elevata è la dispersione scolastica nella scuola secondaria superiore e, soprattutto, assai più modesto risulta il livello medio di competenza. In particolare, per le competenze matematiche, la performance dei 15-enni del Mezzogiorno è fortemente inferiore a quella delle altre aree del paese e della media OCSE, per ogni ordine di scuola, indipendentemente dalle condizioni economicosociali delle famiglie di provenienza e del loro background culturale⁹. Più forte è nel Mezzogiorno, l'inefficienza del mercato dei capitali. Il grado di intensità creditizia è particolarmente basso e più debole la relazione banca-impresa, nonostante alcuni recenti segnali di miglioramento, superiore il costo degli impieghi (a parità di ogni altra condizione).

Particolarmente più grave è la qualità dei servizi collettivi: circa 8 per cento è la quota di rifiuti oggetto di raccolta differenziata, contro circa 28 nel Centro-Nord; doppio rispetto al Centro-Nord è il numero medio di interruzioni accidentali lunghe per utente dell'elettricità; largamente superiore è la percentuale di famiglie che denunciano irregolarità nel servizio idrico; superiori i tempi della giustizia; minori le garanzie di legalità e sicurezza; e così via.

13. L'insieme dei fattori di freno dello sviluppo, comuni alle due aree del paese, ma differenti nel grado, contrasta con il potenziale del paese che rimane altissimo: in termini di pro-

pensione a lavorare, a rischiare, a fare impresa; di centri di eccellenza nella ricerca e nel pensiero; di risorse naturali e culturali preservate assai più che in altri paesi; di un forte policentrismo urbano e identitario; di un design apprezzato in tutto il mondo; di una inusuale disponibilità a riformare le proprie istituzioni (come mostrano le radicali trasformazioni dell'ultimo decennio). Questo divario è ben colto dal fatto evidenziato da alcuni osservatori, che, proprio nel nuovo contesto economico e tecnologico globale, "in tutto il mondo si vende Italia" (denominazioni di prodotto, simboli, cognomi, profili identitari italiani costituiscono il veicolo di vendite a ceti diversi) ma "non è l'Italia a vendere l'Italia".

14. Questo divario fra difficoltà attuali e potenzialità genera insoddisfazione sociale e un basso grado di utilizzazione delle risorse e dei fattori produttivi del paese. Il basso tasso di occupazione ne è il simbolo più evidente. Questo stesso divario segnala lo spazio per una politica di sviluppo regionale che, coinvolgendo le risorse dei territori e le competenze generali, sappia sfruttare le risorse inutilizzate dove esse si concentrano, affrontando i quattro principali ostacoli dello sviluppo relativi a: innovazione; mercato dei capitali; servizi collettivi e concorrenza; livello delle competenze.

15. La valutazione degli *scenari esogeni* a medio-lungo termine fornisce indicazioni convergenti rispetto a quelle ricavate dall'analisi dello specifico contesto italiano:

- il rapido cambiamento negli equilibri economici mondiali chiude alcune opzioni di sviluppo, anche traumaticamente, ma ne apre altre, soprattutto a un paese che sapesse sfruttare nuovi, grandi mercati di consumo, rilanciando l'innovazione sul ceppo ancora robusto della propria diffusa imprenditorialità e del

proprio rilevante connotato identitario potenziale;

- simili opportunità apre la *rapida evoluzione delle preferenze dei consumatori*, ma la più stretta vicinanza fra scienza e tecnologia chiede di investire con coraggio nella ricerca ricostruendo reti sfilacciate di rapporti fra questa e il mondo dell'impresa;

- *l'evoluzione demografica* obbliga, se si vogliono sostenere livelli elevati di prodotto, a mettere in gioco, nel mondo del lavoro, una popolazione matura oggi inattiva - costruendo per essa forti percorsi formativi, e a scommettere con decisione su una popolazione immigrata - dotata in gran parte di forte potenziale e motivazione.

Valutazione della politica regionale 2000-2006

16. La valutazione della politica regionale per il periodo 2000-2006 consente una chiara individuazione dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi fissati e indica diverse lezioni per il futuro.

E' utile sintetizzare questa analisi, distinguendo fra profili finanziari, relativi alla dimensione e ai tempi della spesa realizzata, e profili "reali", relativi alla qualità ed efficacia degli interventi realizzati. La sintesi che segue è riferita prevalentemente, ma non esclusivamente, al Mezzogiorno, sia perché qui si sono concentrate le risorse finanziarie pubbliche della politica regionale, sia perché l'impianto informativo costruito e la stessa dimensione dei flussi finanziari e degli interventi consentono una più puntuale valutazione dei risultati.

Profili finanziari

17. A fine anni novanta lo stato delle informazioni e delle conoscenze e gli strumenti di programmazione finanziaria della politica regionale evidenziavano gravi carenze, descritte nel capitolo II del Documento. In questo

contesto, furono fissati tre obiettivi: a) ricostruzione di un sistema informativo adeguato; b) addizionalità finanziaria della politica regionale nel Mezzogiorno; c) riequilibrio della composizione delle spese in conto capitale, da incentivi a investimenti pubblici.

18. I *progressi sul piano informativo* appaiono assai forti, come è testimoniato dalla stessa possibilità di condurre, oggi, un'approfondita valutazione dei risultati conseguiti: qualità e tempestività dei conti pubblici territoriali; monitoraggio degli obiettivi di spesa e di impegno giuridico delle risorse; possibilità di verificare le capacità di programmazione finanziaria delle diverse Autorità. Miglioramenti appaiono ancora necessari nella distinzione preventiva fra spesa ordinaria e spesa aggiuntiva per ogni singola Amministrazione e nella relativa verifica ex post.

19. Il livello necessario di *addizionalità* della politica regionale per il Sud non è ancora stato conseguito: la quota di spesa in conto capitale destinata al Mezzogiorno resta attorno al 38 per cento, contro l'obiettivo del 45 per cento. Ciò appare dovuto, sia al mancato conseguimento dell'obiettivo di destinare al Sud una quota di spesa ordinaria pari al 30 per cento (la quota è stata mediamente del 26,6 per cento), sia ai ritardi con cui la spesa aggiuntiva nazionale ha preso a crescere, solo quando hanno iniziato a "mordere" le nuove regole introdotte con il Fondo per le aree sottoutilizzate. La maggiore difficoltà di spesa per investimenti pubblici rispetto a quella per incentivi ha pesato su questi problemi. Modesta rimane la capacità delle Amministrazioni pubbliche, regionali e centrali di prevedere correttamente le tempistiche di spesa, con una valutazione credibile dei tempi delle procedure. Pressoché estranea agli obiettivi

di riparto territoriale delle risorse ordinarie, è stata, poi, la pianificazione nazionale di spesa – non le assegnazioni programmatiche, sempre "generose" – di alcune grandi imprese pubbliche.

In questo contesto di scarsa prevedibilità della spesa, si sono accentuate le tensioni fra obiettivi di sviluppo e obiettivi di finanza pubblica. Le condizioni economiche generali, con il "prolungarsi della fase recessiva e il peggioramento delle condizioni di finanza pubblica", in presenza di forti vincoli europei, hanno condotto a interventi che hanno ridotto il grado di certezza del processo di programmazione finanziaria e indotto formalmente nel novembre 2004, proprio con le motivazioni sopra indicate, a una revisione al ribasso dell'addizionalità dei fondi comunitari concordata con l'Unione europea ¹⁰.

20. I risultati relativi all'addizionalità suggeriscono che per il periodo 2007-2013:

- si dovrà tenere conto degli effetti finanziari (di spesa) e reali di un importante volume di interventi già avviato in questi anni che sta trovando attuazione con tempi ritardati;
- sono necessari strumenti di più forte coerenza per attuare gli indirizzi per il riparto delle risorse ordinarie;
- per settori di intervento che costituiscono priorità della politica ordinaria (ad esempio: reti e collegamenti, sicurezza, ecc.), la possibilità di intervento della politica regionale aggiuntiva dovrà essere subordinata all'esistenza di una rigorosa pianificazione della spesa ordinaria;
- andranno ricercati una maggiore coerenza e un coordinamento tra obiettivi di spesa e obiettivi di finanza pubblica.

21. Per quanto riguarda il *riequilibrio della spesa in conto capitale da incentivi a investimenti pubblici*, esso è effettivamente in atto, non so-

lo nelle assegnazioni di risorse, ma anche nella spesa. I tempi di tale riequilibrio, tuttavia, sono stati superiori al previsto e solo nel 2004 mostrano segni piùdecisi. Permane così, ancora oggi, soprattutto fra Mezzogiorno e Centro-Nord, un paradossaledivario: il valore pro-capite degli investimenti pubblici realizzato ogni anno per la produzione di servizi collettivi nel Sud resta inferiore al corrispondente valore del Centro-Nord (496 euro pro-capite contro 569 – stime 2004); ciò concorre, ogni anno, anche supponendo una parità di efficacia della spesa nelle due aree del paese, a un allargamento del divario in termini di infrastrutture immateriali e materiali e di servizi collettivi. Le ragioni del ritardo sono le stesse che spiegano i risultati dell'addizionalità, e simili sono quindi le lezioni da ricavarne.

Profili reali

22. Il capitolo III del Documento descrive, per ogni area tematica, i principali risultati "reali" conseguiti dalla politica regionale 2000-2006 nella produzione di servizi collettivi e nella promozione diretta di imprese. Di seguito vengono distinti, quando opportuno, i risultati relativi alle regioni del Mezzogiorno e del Centro-Nord.

23. La modernizzazione dell'intervento dello Stato centrale e delle Regioni e la costruzione di capacità e di competenze costituiva un obiettivo intermedio della politica comunitaria in tutte le regioni del paese; assumeva nel Mezzogiorno un ruolo prioritario, proprio a causa della diagnosi che vede nella particolare debolezza dello Stato e del suo rapporto con cittadini e imprese il principale fattore di aggravamento delle difficoltà del paese in quest'area. Da questo punto di vista, i risultati appaiono, in generale, assai vicini agli obiettivi:

- *l'efficienza finanziaria* è stata fortemente accresciuta, sia per i fondi comunitari, dove è cessata la perdita di risorse, sia, dal 2003, per i fondi regionali nazionali;

- *la capacità di gestione* si è accresciuta in tutte le Amministrazioni, attraverso l'operatività dei meccanismi di controllo interno di gestione, l'apertura delle strutture a risorse professionali qualificate, l'irrobustimento delle strutture di programmazione e valutazione: i risultati sono stati raggiunti, sia grazie all'uso di rigorosi sistemi premiali ancorati a obiettivi quantificabili, sia grazie ad azioni di accompagnamento. Permangono, tuttavia, forti strozzature nella disponibilità e capacità di acquisire adeguate risorse umane;

- pure in un quadro di forte incertezza dovuto al cambiamento del contesto costituzionale, significativa è stata la *cooperazione fra Stato e Regioni*, affidata a innovativi "metodi contrattuali" e sostenuta anche da meccanismi incentivanti. Più inadeguata è apparsa la cooperazione orizzontale fra Regioni e la relazione fra Regioni e Enti locali, in un quadro di ritardato decentramento amministrativo;

- si è affermato, anche a livello regionale, un *nuovo partenariato economico e sociale*; esso ha dato risultati decisamente migliori nelle fasi di programmazione, che non nelle fasi di attuazione.

24. Più in generale, con riguardo specifico al Mezzogiorno, nella stragrande maggioranza delle sue regioni l'attuazione della nuova politica regionale ha creato un sistema di incentivi che ha teso a rovesciare, a modificare con radicalità, il funzionamento delle Regioni, nell'ambito del governo degli investimenti pubblici e nelle aree connesse. Il processo non appare irreversibile. Solo il conseguimento di forti risultati finali nella qualità dei servizi può consolidarlo, erodendo le vecchie prati-

che di gestione delle risorse. Qui sta il punto di debolezza della politica attuata.

25. Ancora nel Mezzogiorno, a fronte dei risultati intermedi ottenuti, inferiori agli obiettivi sono, infatti, stati i risultati finali. Ciò riguarda sia il tasso di crescita - superiore a quello del primo luogo, nella osservata carenza di addizionalità. La minore crescita della spesa in conto capitale rispetto agli obiettivi spiega circa metà della minore crescita conseguita rispetto all'obiettivo (tenendo ovviamente conto del mutato contesto di crescita internazionale). Ma l'analisi individua tre ulteriori fattori:

- una *qualità ancora inadeguata degli interventi*, che impedisce alla spesa in conto capitale di manifestarsi in un effettivo miglioramento dei servizi fruiti da cittadini e imprese. La concentrazione insufficiente delle priorità realizzata sin dall'inizio del Programma, le difficoltà a fare emergere a livello locale i progetti e le coalizioni di agenti più innovativi; la "carenza di mobilitazione culturale e politica" attorno agli obiettivi di servizio - che si è invece realizzata attorno agli obiettivi intermedi oggetto di premialità/sanzione -; il mancato ricorso a progettazione e cooperazione inter-regionale: sono queste le principali cause che sembrano motivare il deficit di qualità.

- un *rapporto banca-impresa inadeguato* assieme a un *andamento intermittente degli incentivi*:

questi due fattori hanno concorso a privare le imprese dei mezzi finanziari certi per cogliere le opportunità di sviluppo create dalla nuova politica.

- una *sottovalutazione dei tempi* necessari a conseguire gli obiettivi. In particolare, la iniziale sottovalutazione della misura dell'arretratezza e dell'inefficienza delle Amministrazioni pubbliche coinvolte nella politica per il

Sud ha condotto a ritenere che gli obiettivi intermedi potessero essere conseguiti prima di quanto avvenuto, e, soprattutto, che ciò avrebbe rapidamente prodotto un effetto sulla capacità di selezione dei progetti e quindi sulla loro efficacia.

26. Per quanto riguarda il Centro-Nord, il giudizio che emerge dall'analisi del capitolo III non è dissimile - scontando le radicali differenze nelle condizioni di partenza - né per il buon conseguimento degli obiettivi intermedi, né per i problemi incontrati nel conseguire gli obiettivi finali.

Più in particolare, per quanto concerne il processo di modernizzazione amministrativa, nel Centro-Nord la programmazione delle risorse comunitarie ha favorito la concentrazione delle competenze tecniche, la diffusione di metodi di valutazione, un forte miglioramento dei metodi di programmazione, progettazione e gestione degli interventi. Ha anche promosso numerose esperienze di progettazione integrata, molto differenziate, quanto a modalità di costruzione e attuazione, fra le diverse Regioni. La programmazione del Fondo per le aree sottoutilizzate ha decisamente promosso la cooperazione con lo Stato centrale e il miglioramento dei metodi di programmazione finanziaria.

Per quanto riguarda i risultati finali, l'esperienza relativa all'obiettivo 2, anche per la frammentazione delle aree di intervento (imposta da una non saggia scelta comunitaria) a fronte di limitate risorse disponibili, mostra che essi sono stati largamente influenzati dalle condizioni di contesto dove gli interventi si sono innestati. Nei programmi dedicati alle risorse umane (obiettivo 3), pur nella diversità delle esperienze, una maggiore attenzione alle specificità dell'utenza, ai fabbisogni formativi e significativi progressi nel campo dei

servizi per l'impiego sono stati raggiunti, sia grazie alla capacità esistente di cogliere le novità dell'impianto programmatico, sia grazie alla mobilitazione di energie seguita ai processi di decentramento di funzioni di programmazione e attuazione alle province. Nuovi strumenti di intervento sono stati messi a disposizione, mentre le analisi valutative condotte mostrano una progressiva diversificazione degli interventi. Permangono difficoltà di coinvolgimento nelle attività formative delle professionalità e competenze acquisite nei percorsi formativi.

27. L'insieme delle valutazioni ora richiamate configura, per l'intero paese, sia gli elementi di *continuità* sia quelli di *discontinuità* per la politica regionale 2007-2013. Esso consente anche di individuare, seppure in via preliminare, alcune ipotesi sulle priorità a cui la politica andrebbe rivolta.

Continuità

28. Tre appaiono gli elementi di continuità per il periodo 2007-2013, rispetto al periodo in corso, suggeriti dall'analisi svolta:

1. la politica regionale, comunitaria e nazionale, va mirata nell'intero paese a obiettivi di produttività, competitività e innovazione, accompagnati da una forte attenzione all'inclusione sociale (che, oltre che fattore di riduzione delle tensioni sociali, è fonte decisiva di rinnovamento e innovazione e, quindi, di utilizzo del potenziale del paese) e alla qualità della vita e dell'ambiente (che sono componenti essenziali del potenziale di sviluppo del paese);

2. il modo più efficace per perseguire tali obiettivi è, ovunque, quello di produrre e promuovere servizi collettivi che, innalzando la qualità della vita, del lavoro, del fare impresa, determinano attrattività per le persone e i capitali e di integrare tali interventi con

forme mirate di incentivazione;

3. il Mezzogiorno presenta un tale potenziale di sviluppo inutilizzato e tali criticità comuni (nel ruolo e nella capacità dello Stato e nel suo rapporto con il settore privato), da rendere opportuna non solo una quota dell'intervento generale simile a quella del precedente ciclo di programmazione, ma anche una forma appropriata di unitarietà strategica, quale le "Linee guida" approvate dalla Conferenza unificata hanno codificato nella previsione di un "Documento strategico per il Mezzogiorno".

Discontinuità

29. Al tempo stesso, proprio l'esperienza 2000-2006 indica la necessità che vengano introdotte nell'azione di politica regionale alcune significative discontinuità nel metodo, al fine di rimuovere gli ostacoli sinora incontrati. Le più rilevanti e generali possono essere così riassunte:

- le *priorità* dovranno essere identificate con più coraggio del passato nei Programmi delle Amministrazioni attuatrici, lungo le linee che il Quadro Strategico Nazionale avrà indicato; in particolare, come emerge dalle indicazioni contenute nel capitolo IV, potranno assumere rilievo, specie nel Mezzogiorno, progetti articolati multi-regionali di forte rilievo; ma la selezione delle priorità in tutto il paese sarà possibile e, soprattutto, potrà essere salvaguardata nel processo attuativo, soltanto se essa sarà sostenuta in tutte le aree del paese, sia da una più coraggiosa diffusione nel processo decisionale di una *cultura della valutazione*, sia da una forte attivazione del *partecipato economico e sociale* e con le rappresentanze degli altri interessi diffusi, attraverso metodi e strumenti che il capitolo V prospetta;
- la *centralità della qualità dei servizi* come fine della politica regionale dovrà essere indicata

e salvaguardata, almeno per il Mezzogiorno, dalla identificazione nel Quadro strategico nazionale di un gruppo assai limitato di servizi essenziali per i quali fissare obiettivi di servizio, presidiati da meccanismi di incentivazione, che le Amministrazioni attuatrici si impegnano a raggiungere; questo e altri simili interventi sono necessari per favorire, con consenso e senza strappi, quel riequilibrio della politica regionale da incentivi a investimenti pubblici che si è avviata, ma con ritmi troppo lenti, in questi anni;

- il *sistema bancario*, che resta, in Italia, il perno del mercato dei capitali, deve essere coinvolto strategicamente e operativamente nella politica regionale, anche oltre il nuovo ruolo che esso è chiamato a svolgere con la riforma degli incentivi;

- l'unificazione delle due componenti, comunitaria e nazionale (Fondo per le aree sottoutilizzate) della politica regionale, già decisa nelle "Linee guida", deve trovare piena attuazione, sia nella programmazione generale (cioè nel Quadro strategico nazionale), sia negli atti centrali e regionali di programmazione operativa, sia nell'unitarietà delle responsabilità di attuazione a ogni livello di governo;

- l'integrazione da parte di Amministrazioni centrali e Regioni della politica regionale nella politica ordinaria, deve essere perseguita a garanzia dell'addizionalità finanziaria della prima, ma anche della sua efficacia; è questa anche la condizione affinché, nel dibattito "alto" di politica economica, la politica regionale cessi di essere percepita come un sistema sussidiario di "agevolazione" delle aree in difficoltà e ne venga invece colto il forte potenziale di rinnovamento (per la natura territoriale, per la chiarezza degli obiettivi, per il rigore del metodo, per la natura partecipata

del disegno e dell'attuazione) di politiche settoriali spesso antiquate e inefficaci;

- in uno scenario normativo nazionale che per molti settori resta e, presumibilmente, resterà non chiarito, le Intese istituzionali e gli Accordi di programma quadro fra Stato centrale e Regioni e fra queste e i livelli locali di governo dovranno essere a un tempo semplificati e affermarsi quale luogo efficace di reciproci e cogenti impegni, anche in merito all'individuazione e alla salvaguardia di interventi "cardine" dei Programmi, dove è indispensabile il convergere di più volontà; anche linee possibili di riforma sono presentate nel capitolo V;

- la programmazione finanziaria dovrà essere rafforzata soprattutto a presidio della effettiva addizionalità della spesa regionale prevista dal dettato costituzionale: a tale scopo, oltre che completare i miglioramenti del quadro informativo realizzati nel 2000-2006, sarà fra l'altro necessario – come risulta dall'analisi del capitolo II – prevedere una maggiore coerenza del vincolo di destinazione territoriale della spesa in conto capitale ordinaria (30 per cento al Mezzogiorno), dare certezza settennale anche alle risorse della politica regionale nazionale, migliorare le capacità di previsione della spesa da parte delle Amministrazioni attuatrici e, in connessione a ciò, isolare la politica regionale dagli effetti degli interventi emergenziali sulle pubbliche finanze. In queste condizioni si potrà mirare a chiudere la sfasatura che resta aperta fra ciclo del progetto e ciclo dei finanziamenti.

30. Queste discontinuità riguardano la politica regionale per l'intero paese. Nel Mezzogiorno esse diventano un fattore decisivo per superare i limiti che la nuova politica ha finora avuto.

Nel Documento le discontinuità vengono toc-

cate per ognuna delle nove aree tematiche o dimensioni territoriali individuate. La discontinuità A trova fondamento nelle considerazioni che seguono sulle priorità. Alla discontinuità B è dedicato il paragrafo IV.2, mentre quella C è approfondita nel paragrafo IV.3, nell'ambito del tema 1. Le discontinuità D, E e F vengono anche approfondite nel capitolo V. La discontinuità G è stata analizzata nel capitolo II.

Priorità

31. Il Documento individua nel capitolo IV, alcuni principi e indirizzi che l'esperienza 2000- 2006 (capitolo III), le tendenze individuate (capitolo I) e le riflessioni di questi mesi suggeriscono.

Esse consentono di identificare alcune priorità generali che il confronto con i Documenti strategici regionali e con il Documento strategico per il Mezzogiorno potranno consentire di precisare, anche tenendo conto di esigenze assai diversificate fra regioni, anche all'interno delle due macro-aree del paese.

Emergono, in particolare, tre assi generali di intervento. Il primo comprende quattro priorità, relative all'intero paese. Il secondo riguarda due priorità centrali per il Mezzogiorno, ma di complemento e sostegno a un rilancio della politica nazionale. Il terzo asse comprende tre priorità territoriali, fra loro interrelate e indispensabili, nell'intero paese, al successo del programma.

32. Un *primo asse di intervento* riguarda quattro priorità determinanti per tutte le aree del paese e a cui la politica regionale può dare un contributo determinante: ricerca e innovazione, capitale umano, ambiente, modernizzazione dei mercati e delle istituzioni pubbliche.

Più in dettaglio:

- La promozione della *ricerca e dell'innovazione*

ne è prioritaria perché qui sta il divario più eclatante del paese, rispetto a ciò che richiedono lo scenario economico internazionale e tecnologico, perché qui è più alta la redditività degli interventi (in considerazione del potenziale esistente, anche in molti punti del Mezzogiorno), perché elevati sono i cambiamenti in atto che possiamo cogliere (vantaggi comparati recuperabili), perché molti sono i punti di eccellenza, perché cospicuo è l'investimento già compiuto da mettere a uso. Meritocrazia, selettività/valutazione, forte legame fra ricerca/innovazione e istruzione/formazione sono le parole chiave di questa linea di intervento esposte nel Documento. In particolare, per quanto riguarda le imprese, sarà necessario distinguere fra tre tipologie di intervento: la formazione di lavoratori/imprenditori per metterli in condizione di innovare; il supporto mirato a un rinnovamento organizzativo che si avvalga appieno della società dell'informazione; la mediazione fra ricerca e imprese attraverso l'azione continuativa di figure dedicate, private e/o pubbliche.

- Inefficace sarebbe questa azione se non fosse accompagnata da un forte intervento sul *capitale umano* che ricostituisca rapidamente una qualità diffusa di competenze in grado di assicurare fra imprenditori, burocrati, operai, tecnici, artigiani, agricoltori, consumatori, un linguaggio avanzato comune che è condizione di crescita in una società post-fordista (dove, cioè, nei processi produttivi, esiste forte specificità reciproca e interdipendenza fra fasi e funzioni): per rendere mature e comunicabili le preferenze, per consentire in fabbrica, o sul lavoro in genere, il *feed-back* fra livelli professionali, per trasmettere commesse e informazioni (in "avanti" e "indietro") lungo la catena distributiva. Si tratta di accrescere an-

cora il grado di scolarità secondaria (in tutte le tipologie di scuola) e universitaria, e di aggredire l'“incompetenza” dei 15-enni, così grave, dalla matematica alla lettura, specie nel Sud del paese. Ma si tratta anche di rilanciare un forte processo formativo continuo degli adulti e degli immigrati che riduca l'esclusione sociale e consenta loro di acquisire competenze chiave, ampliare la partecipazione al mercato del lavoro e sostenere la crescita del Pil nazionale. Su questi diversi profili il Documento avanza ipotesi per la discussione.

• L'intervento sull'ambiente è molto più di un requisito, peraltro doveroso, che gli obblighi europei e internazionale prevedono per la politica regionale e deve essere prioritario assieme alla cultura. Per la configurazione geografica del paese e il combinato disposto del “buon” stato di preservazione del patrimonio naturale culturale e degli altissimi rischi che esso corre; per il rilievo che la qualità della vita (del paesaggio, dell'aria, del mare, del cibo, della tradizione) ha nelle preferenze di noi italiani e per l'attrazione che essa esercita sul resto del mondo; per la permanente forza e la capacità di reazione di molte aree del settore agricolo; per i benefici economici che ne possono derivare attraverso il turismo e la filiera agro-alimentare; per il grado di concentrazione di questo patrimonio nel Mezzogiorno; per le notevoli prospettive di ricerca e di innovazione che questi comparti presentano e le filiere produttive che essi possono attivare (nel riciclaggio dei rifiuti, come nella fruizione dei siti archeologici; nelle energie rinnovabili e nella riduzione del consumo energetico, come nel design); per i risultati parziali (spesso non visibili ma “di base”) conseguiti nella programmazione in atto: per tutte queste ragioni, investire nel patrimonio naturale e culturale può dare risultati molto rilevanti per

l'aumento di competitività e costituisce priorità centrale del nuovo ciclo di programmazione. Dovranno essere, opportunamente identificati e quantificati a tale scopo gli obiettivi dell'azione e gli strumenti cogenti dell'attuazione: il Documento avanza ipotesi in questo senso.

• Nulla di tutto ciò sin qui prefigurato e di quanto segue potrà essere realizzato se non verrà dato adeguato impulso a completare il processo incompiuto – non nelle norme, ma nella loro attuazione – di *modernizzazione dei mercati e della Pubblica amministrazione*. Da un lato, sta alle amministrazioni che presidiano i grandi servizi di pubblica utilità e i servizi pubblici locali – decisivi per l'efficacia della politica regionale – la necessità di dare certezza, continuità ed efficacia alla regolazione, a garanzia di una genuina concorrenza, e alla Pubblica amministrazione in genere, l'esigenza di completare il processo di rafforzamento istituzionale, specie attraverso l'acquisizione di elevate competenze. Dall'altro, vi è l'opportunità e la necessità di configurare una strategia della *politica della promozione diretta e dell'incentivazione* che, a complemento della politica di offerta di servizi, e in coerenza con una chiara visione dei vantaggi comparati del nostro sistema negli scenari delineati, privilegi gli obiettivi “orizzontali” dell'innovazione, della ricerca, dell'ambiente, dell'inclusione sociale, con un approccio mirato anche ai sistemi di impresa, e, al tempo stesso, favorisca un impegno più forte del sistema bancario a sostegno della crescita, rafforzi la nuova strategia di attuazione degli investimenti esteri, accompagni la progettazione integrata territoriale e i processi di apertura internazionale. Anche in questo caso il Documento offre ipotesi di lavoro.

33. Un secondo asse di intervento riguarda due

priorità indispensabili *per il Mezzogiorno*, perché necessarie a un balzo del suo sviluppo, ma la cui attuazione deve essere primariamente affidata alla politica nazionale, ordinaria, potendo la politica regionale, aggiuntiva, integrarla e rafforzarne l'impatto, non certamente sostituirla: la sicurezza e l'inclusione sociale; le reti infrastrutturali e logistiche. Più in dettaglio:

- *L'inclusione sociale* è priorità della politica nazionale specie nel Mezzogiorno, dove essa presenta ancora così elevate criticità (anche quando, anziché con la "povertà monetaria", la si misuri con l'accesso ai servizi essenziali) e dove così alta è l'occupazione sommersa: alla riduzione dell'emarginazione e dell'esclusione sociale, alla promozione delle parità di trattamento, possono concorrere in modo determinante le quattro priorità indicate in precedenza, se esse sono realizzate avendo ben presente l'obiettivo dell'inclusione, ma è indispensabile un'azione nazionale di raccordo su cui la politica regionale deve potersi poggiare. Ciò è ancora più evidente nel caso della *sicurezza*. Nelle quattro regioni del Mezzogiorno dove la criminalità organizzata ha un ruolo diffuso e profondo e inquina, anche quando non attivamente presente, parte rilevante dell'azione pubblica, una più forte azione di politica nazionale per la sicurezza è condizione di buon governo. Di nuovo: la politica regionale non può sostituire questa azione; può solo affiancarla, accompagnandone l'azione

con la diffusione capillare della cultura della legalità in tutti i settori dell'intervento e prevedendo operazioni mirate, aggiuntive, con esplicita finalizzazione territoriale.

- Anche *il completamento delle reti e dei nodi logistici*, in coerenza con la vocazione ambientale e turistica del Mezzogiorno (più ferrovie,

più mare, più trasporto aereo) e con l'opportunità di un suo collegamento con alcune grandi direttrici Mediterranee e Balcaniche, è condizione necessaria del balzo dell'area. Si tratta di una condizione che può essere soddisfatta solo se si affermerà una pianificazione nazionale, concertata fra Centro e Regioni, che stabilisca priorità, tempi credibili, sistemi di monitoraggio, esplicitazione delle connettività territoriali degli interventi. Se queste condizioni saranno soddisfatte, la politica regionale potrà opportunamente aggiungere i propri finanziamenti alle azioni della politica nazionale.

34. Ma l'impianto sin qui richiamato non è ancora sufficiente; è monco. E' necessario ampliarlo e integrarlo *in tutte le aree del paese con il terzo asse d'intervento* che riguarda le tre dimensioni territoriali dell'azione pubblica: città, sistemi produttivi, aree rurali.

L'insieme degli interventi che la politica regionale può realizzare lungo le quattro priorità del primo asse di intervento e, specie nel Mezzogiorno, a sostegno delle politiche ordinarie del secondo asse di intervento, debbono trovare attivazione e integrazione attraverso *una forte programmazione e progettazione territoriale: città, sistemi produttivi, aree rurali* sono i punti focali, in parte sovrapposti, ma dotati di una propria identità, talora forte, talora assai più debole, dove tale azione territoriale ha luogo: il documento individua per ognuno di essi gli elementi di continuità e discontinuità su cui lavorare. In generale, la vocazione e l'attuazione territoriale della politica regionale, comunitaria e nazionale, devono essere rilanciate:

- assicurando una forte integrazione fra scale diverse di programmazione, locale, di area vasta, nazionale e internazionale,
- aprendo il livello locale all'apporto di com-

petenze esterne forti – università, banche, gestori di multi-utilities, mediatori di flussi internazionali di turismo -,

- assicurando una maggiore e più efficace mobilitazione del partenariato e delle avanguardie locali attorno a obiettivi monitorabili. Specie nel Mezzogiorno, le città, assumono, in modi che dipendono dalla loro dimensione, un ruolo centrale nell'attuazione di questi indirizzi. In particolare, il Documento indica come prioritari progetti che sostengano il posizionamento delle città nell'offerta di servizi di eccellenza, che assicurino una "valorizzazione sociale" dello spazio urbano attraverso appropriati servizi per tutte le fasce della popolazione, che permettano collegamenti delle città, alle reti infrastrutturali nazionali e regionali, adeguati alle funzioni svolte.

36. In questo quadro, la *Cooperazione territoriale* prevista dalla politica regionale comunitaria assume un ruolo di notevole rilievo. Essa deve diventare un fattore di propulsione

della progettazione territoriale locale, dare spiro e valorizzare le esperienze maturate nella cooperazione transfrontaliera, e offrire una palestra concreta per le sfide della globalizzazione e della competitività, legando le scelte di questo livello a strategie di apertura dell'Italia e del Mezzogiorno, soprattutto nel Mediterraneo e nei Balcani. La dimensione e la qualità dei partenariati internazionali rappresentano un elemento cruciale per affrontare tali sfide, sia rispetto alle aree di pre-adesione e di vicinato, sia rispetto ai grandi mercati emergenti.

Il Documento offre spunti in questa direzione, indicandone i requisiti: realizzare progetti di scala più elevata, diretti alla effettiva produzione di servizi per cittadini e imprese; coinvolgere queste ultime, più del passato; stabilire anche in questo campo obiettivi e forti percorsi di valutazione; rafforzare l'apporto di alti centri di competenza nazionale e internazionale.

1 L'intesa è assunta ai sensi dell'art. 8 della Legge 5 giugno 2003, n. 131.

2 Si tratta delle seguenti Amministrazioni: Ministero dell'economia e delle finanze; Ministero del lavoro e delle politiche sociali; Ministero degli affari esteri; Presidenza del Consiglio dei Ministri (attraverso i vari Ministri e Dipartimenti interessati); Ministero per l'istruzione, l'università e la ricerca; Ministero per le attività produttive; Ministero per l'ambiente e la tutela del territorio; Ministero per le infrastrutture e i trasporti; Ministero dell'interno; Ministero per le politiche agricole e forestali; Ministero per i beni e le attività culturali; Ministero della salute. Ai lavori del Comitato ha inoltre partecipato l'ISTAT, per gli aspetti connessi ai dati statistici ufficiali, comunitari, nazionali, regionali, locali.

3 Nel Comitato, le funzioni di amministrazioni capofila sono svolte dal Ministero economia e finanze - DPS e dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali con riferimento, rispettivamente, al Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), e al Fondo sociale europeo (FSE).

4 Il partenariato economico sociale, rappresentato da tutte le associazioni che nel 2000-2006 hanno partecipato alla programmazione e attuazione dei Quadri Comunitari di sostegno degli obiettivi 1 (Mezzogiorno) e 3 (azioni delazioni del Fondo sociale per le aree del Centro-Nord), ha predisposto documenti, discusso specifiche parti, partecipato ai Seminari tematici che hanno accompagnato la scrittura del documento, preso parte a quattro incontri collegiali, dedicati alla discussione dei capitoli, organizzati congiuntamente dal Ministero dell'economia e finanze e dal Ministero del lavoro e delle Politiche sociali (in qualità di capofila dei due Fondi, FESR e FSE). A conclusione dei lavori (sessione del 24 novembre) "è emersa - come risulta dal verbale dell'incontro - una condivisione di massima dell'impianto del documento e del metodo di confronto" adottato.

5 Cfr. per tutti: "A Modern Regional Policy for the United Kingdom", marzo 2003, elaborato dai Ministeri del Tesoro e dell'Industria e dagli Uffici del Vice-primario Ministro britannici.

6 Il termine "territoriale" è anche usato dall'OCSE per indicare questo tipo di politica. Si noti, peraltro, che con i termini "regionale" o "territoriale" si intende talora, con un'accezione più estesa, ogni politica di sviluppo orientata a specifici territori, anche priva del carattere di aggiuntività.

7 Si vedano in particolare le conclusioni del Consiglio europeo del 16-17 giugno 2005.

8 Si veda in proposito il capitolo III, paragrafo 3.

9 Ad esempio, come mostra il capitolo I (fig. I.4), la percentuale di 15-enni dei licei del Mezzogiorno in grado di risolvere "problemi complessi" è pari al 15 per cento, contro il 45 per cento nel Centro-Nord; scende al 6, contro 32, negli istituti tecnici.

10 Cfr. Decisione della Commissione C (2004) 4689 del 30 novembre 2004, in occasione della Revisione di metà periodo del Quadro Comunitario di sostegno per l'obiettivo 1, 2000-2006.

Energia: meno sprechi e fonti rinnovabili per la crescita economica e la difesa dell'ambiente

Con l'iniziativa "Ambiente ed Energia per lo Sviluppo sostenibile" dell'11 novembre scorso, si è conclusa la serie di seminari organizzati nell'ambito del processo di definizione del Quadro Strategico Nazionale (QSN) con lo scopo di analizzare specifiche tematiche particolarmente importanti per la futura programmazione

Ed ambiente ed energia rappresentano due dei punti nevralgici su cui si gioca la partita della crescita futura. Con il contributo di studiosi ed esperti del settore e alla presenza di un pubblico qualificato, sono state esaminate le problematiche tecniche, economiche ed ambientali del settore, nonché le sfide della politica energetica dei prossimi anni. Nel corso del seminario continui sono stati i riferimenti al protocollo di Kyoto e al ruolo che in questo contesto hanno le specifiche politiche previste per raggiungere l'obiettivo nazionale di riduzione dei gas ad effetto serra (GHT) nel 2012, contestualmente agli obiettivi di crescita e di sviluppo dell'economia. Traguardi questi che rendono necessario l'innescare di un percorso energetico virtuoso che tenda a sostituire l'uso dei combustibili fossili (carbone e petrolio) con quote crescenti di energia rinnovabile, specie di quella eolica, con la valorizzazione di piccole centrali idroelettriche, con la generazione distribuita di energia e con l'utilizzo delle biomasse. Possibilità quest'ultima prevista dalla riforma della politica agricola comune (PAC) che consente una migliore prospettiva economica ai territori rurali più marginali.

Parallelamente, il rilascio delle autorizzazioni per la costruzione di nuove centrali termoelettriche, dovrà essere subordinato alle normative in materia di polveri sottili di cui il settore energetico è

uno dei principali responsabili.

Particolare importanza è stata riconosciuta al ruolo del settore forestale nell'attuazione del protocollo di Kyoto in virtù della grande quantità di CO₂ (oltre 10 milioni di tonnellate) potenzialmente sintetizzabile (fotosintesi) in una prospettiva 20-25 anni. Nel medio-lungo periodo sono attesi positivi risultati sul contenimento delle emissioni dallo sviluppo del programma di ricerca sull'idrogeno.

Attualmente l'Italia attraversa una fase di transizione caratterizzata da un lato dall'esigenza di sistemi maggiormente concorrenziali, dall'altro da una perdurante rigidità della domanda di energia. E si prevede, nonostante i sensibili aumenti dei prezzi registrati in questi ultimi anni, che il fabbisogno aumenti rendendo difficile la riduzione della dipendenza dalle fonti primarie di origine fossile, con conseguente riduzione degli investimenti a causa della mancata apertura del mercato dell'energia. Gli sviluppi futuri, in una prospettiva di un sistema compiuto di concorrenza, fanno prevedere una ripresa degli investimenti della produzione di elettricità e, conseguentemente, di una riduzione dei prezzi. E' stato sottolineato come nell'attuale processo di creazione del mercato unico europeo sia necessario rafforzare le interconnessioni fra i vari paesi dell'Unione per armonizzare i prezzi e aumentare la sicurezza. Un esempio in tal senso è l'elettrodotto Italia-Grecia a servizio dell'area napoletana pugliese (linea Matera Santa Sofia) e la prospettiva di un suo collegamento con i Balcani. Particolare attenzione è stata riservata alla differenziazione delle fonti energetiche -in particolare agli approvvigionamenti di gas a causa del forte aumento dei consumi- per garantire una

maggiore sicurezza nelle forniture. Grazie alla sua posizione geografica l'Italia può svolgere, in tal senso, un ruolo strategico, di raccordo tra Europa e l'area mediterranea.

Si è evidenziato che una politica che voglia incidere sulla domanda per riequilibrare l'offerta di energia debba puntare anche sulla riduzione degli sprechi nelle fasi finali di utilizzo dell'energia - anche avvalendosi di campagne informative e di azioni di educazione ambientale - in particolare attraverso l'incentivazione della riqualificazione energetica in edilizia, dell'efficienza energetica dei motori, del trasporto pubblico locale e del rinnovo del parco macchine circolante, con positive ricadute sui settori industriali interessati e sull'occupazione.

Opportune, a tal fine, anche politiche dedicate all'intermodalità ed al passaggio progressivo dalla "gomma" al "ferro" a condizione di mettere in campo strategie capaci di superare, nel breve periodo, i problemi strutturali che finora ne hanno ritardato l'evoluzione. La futura programmazione, secondo la strategia in via di definizione con il QSN, vincolerà in maniera ancor più stringente le risorse della politica regionale al rispetto delle norme ambientali.

Fuori da questo ambito, si farà riferimento alle politiche ordinarie come nel caso delle azioni finalizzate alla sola riduzione delle emissioni inquinanti e ad effetto serra, di attuazione del protocollo di Kyoto; agli interventi volti al potenzia-

mento dell'offerta e della capacità delle reti; agli interventi di regolazione del mercato, pur riconoscendo la necessità e l'urgenza di approntare regole certe e un sistema di sanzioni efficace.

Per quanto riguarda il Mezzogiorno, il Quadro strategico nazionale orienterà verso condizioni ambientali adatte ad un modello di sviluppo fondato sulla valorizzazione delle risorse naturali e ambientali, sulla base di un percorso condiviso con le Regioni per evitare da una parte un approccio localistico e, dall'altro per garantire la necessaria sussidiarietà. Il coinvolgimento del territorio e delle amministrazioni locali consentirà una migliore programmazione delle risorse pubbliche con riflessi positivi sulla crescita degli attori locali e sulle capacità di gestione delle istituzioni locali.

Altro elemento sottolineato nel corso del seminario per l'integrazione degli aspetti ambientali nella politica regionale, è l'ottica di filiera che sarà adottata dal QSN come elemento strategico. A tal fine andranno rafforzati gli interventi in favore delle filiere produttive, soprattutto quella correlata al "solare termico", quella energetica alimentata dalle biomasse, compresa quella volta alla produzione dei biocarburanti. Le Università e gli enti di ricerca possono giocare un ruolo importante come partner nelle fasi della programmazione, ma anche nella produzione e diffusione delle innovazioni e come fattori di attrazione di risorse intellettuali.

Kyoto, pubblicato lo schema definitivo delle quote di emissione

Con la pubblicazione della versione definitiva del piano nazionale di allocazione delle quote di emissione di CO² per il periodo 2005-2007, l'Italia si avvia definitivamente all'applicazione del protocollo di Kyoto.

Lo schema, aperto fino al 2 dicembre alle consultazioni, sarà poi inviato alla Commissione europea che dovrà dare il via libera entro la fine del 2005.

Per le 1100 imprese italiane interessate, sono previste quote pari a circa 222,2 milioni di tonnellate l'anno. Quello elettrico è il settore cui sono state assegnate le quote più consistenti, pari a 393,3 milioni di tonnellate di CO² per l'intero triennio.

Decalogo per lo sviluppo sostenibile

Concludiamo la pubblicazione di alcuni contributi presentati a Torino in occasione del seminario internazionale "La politica regionale europea 2007-2013: obiettivo competitività regionale". Dopo quello del Capo del Dipartimento per le Politiche di sviluppo e coesione, Fabrizio Barca (Sud news n.23) e quello di Piera Magnatti (Sud news n.24) riportiamo la sintesi dell'intervento di un altro esperto della Commissione europea, Francesco La Camera, che è intervenuto sul tema "L'intervento del FESR nelle politiche regionali per lo sviluppo sostenibile"

Nonostante il carattere di obiettivo sovra ordinato che lo sviluppo sostenibile ha assunto per le politiche europee e nazionali, e quindi anche per la programmazione dei fondi strutturali, l'impatto di queste non appare capace di invertire le tendenze che minacciano la qualità futura della vita e la sostenibilità dello sviluppo. Anzi gli andamenti più recenti degli indicatori pertinenti segnalano un trend tutt'altro che positivo. In pratica, dopo l'adozione a Göteborg della strategia europea per lo sviluppo sostenibile le cose, dal punto di vista ambientale, peggiorano.

Tale preoccupazione investe anche l'Italia, ove ad esempio negli ultimi anni l'aumento di gas serra ha assunto dimensioni preoccupanti, in netta controtendenza rispetto gli obiettivi del Protocollo di Kyoto, e nel contempo i dati sulla competitività inseriscono il Paese fra i posti inferiori in tutte le graduatorie.

La questione cruciale per il successo delle politiche di sostenibilità è fare camminare i sistemi istituzionali/organizzativi, far lavorare i processi decisionali, attivare i meccanismi di valutazione e di *feedback*, affinché tutto concorra a muoversi nella direzione voluta. Occorre quindi rivedere, anche profondamente, la *governance* della pianificazione strategica e nell'utilizzo dei fondi strutturali. Con riferimento alla formazione del disegno strategico e programmatico ai vari livelli, appare necessario assicurare

il coordinamento fra le istituzioni interessate, i diversi livelli di programmazione (centrale-locale), le procedure di valutazione, il monitoraggio.

Raccomandazioni per la governance

- Il quadro di riferimento strategico nazionale che gli Stati membri debbono presentare, secondo quanto previsto dalla proposta di regolamento recante Disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione, dovrà essere coerente con il Piano d'Azione ambientale nazionale per lo sviluppo sostenibile adottato il 2 agosto 2002 dal Cipe.
- Le regioni interessate all'ottenimento dei fondi comunitari dovranno dotarsi, attraverso adeguati processi informativi e partecipativi, di una complessiva strategia di sviluppo sostenibile che sia coerente e definisca il contributo alla realizzazione degli obiettivi della strategia nazionale definita dal Cipe il 2 Agosto 2002. La costruzione delle strategie di sviluppo sostenibile regionale deve essere l'occasione di ricondurre ad unità l'attività di pianificazione regionale. Apposite strutture presso le autorità ambientali (ad esempio forum aperti ai soggetti interessati ed al pubblico), in collaborazione con i responsabili delle politiche economiche e sociali, potranno seguire il processo di attuazione delle strategie e la coerenza dei vari segmenti di pianificazione e programmazione.

- I programmi operativi regionali dovranno essere coerenti alle strategie regionali per lo sviluppo sostenibile, ovvero essere parti di queste. Le questioni economiche, sociali ed ambientali dovranno essere affrontate nello stesso tempo. Le autorità ambientali e i responsabili delle politiche occupazionali e sociali dovranno partecipare direttamente alla stesura dei programmi ed ai processi decisionali e non provvedere meramente alla loro valutazione dal punto di vista ambientale e sociale o alla definizione di criteri per i bandi.
- Occorrerà definire stabili meccanismi di coordinamento fra il governo centrale, le autorità regionali e quelle locali (ad esempio attraverso il rafforzamento della rete delle autorità ambientali e gestionali) che operino in continuo e superino la logica periodica di monitoraggio e controllo esercitato dai Comitati di sorveglianza a cui dovranno accompagnarsi.
- Solo le realtà territoriali che si siano dotate di strumenti strategici (ad esempio Piani d'azione locale nell'ambito dei processi d'Agenda 21 locale o Piani di distretto) coerenti e capaci di portare un contributo alla realizzazione degli obiettivi della strategia regionale, potranno accedere ai fondi comunitari (tale raccomandazione riprende gli indirizzi che il sesto Piano d'azione Ambientale comunitario ha definito in vista dell'adozione della strategia tematica sull'ambiente urbano).
- La valutazione ambientale strategica (VAS) e la valutazione d'impatto ambientale dovranno riferirsi al livello strategico pertinente. Motivo centrale dell'analisi sarà la valutazione della coerenza ed il contributo alla realizzazione degli obiettivi/azioni di livello superiore. Tale analisi potrà essere condotta attraverso l'utilizzo sistematico del cosiddetto *Test di sostenibilità*, sia per quanto riguarda gli strumenti di pianificazione/programmazione, che i singoli

progetti, garantendo in tali processi decisionali completa ed effettiva informazione e partecipazione del pubblico. Il processo di valutazione nella sua interezza dovrà anche assicurare che piani e progetti riducano il flusso di materia ed energia che attraversa il sistema economico e la connessa produzione di rifiuti. La definizione di un sistema di valutazione efficace quindi necessita di:

- strategie di sviluppo sostenibile definite coerentemente ai diversi livelli territoriali con meccanismi di *feed-back*
- procedure e capacità istituzionali per lo svolgimento delle procedure di valutazione ambientale
- modalità e procedure che consentano l'effettiva informazione e partecipazione del pubblico
- l'utilizzo sistematico dei test di sostenibilità per valutare coerenza e contributo agli obiettivi/azioni definiti ad ogni livello dalle strategie di sostenibilità.
- Il sistema di monitoraggio, su base regionale (Agenzie per la protezione dell'ambiente regionali) e nazionale (Apat e Sistan), dovrà garantire la raccolta dei dati concernenti gli indicatori strutturali o altri appositamente scelti.
- Le strutture delle autorità ambientali andranno potenziate attraverso il reclutamento di nuovo personale e ridistribuendo ed utilizzando al meglio le risorse umane già formate nell'ambito delle precedenti esperienze della programmazione.

"Sganciamento"

Per quanto riguarda i contenuti, dal punto di vista del rapporto fra crescita economica (finalità prioritaria dei fondi), attraverso un aumento della competitività, e capacità dell'ambiente di sostenere tale crescita, l'obiettivo principale del disegno strategico nazionale dovrà essere quello di "sganciare le pressioni

ambientali dalla crescita economica", nell'ottica di un miglioramento generale dell'ambiente e di "ripristinare e sviluppare il funzionamento dei sistemi naturali".

Si parla di sganciamento o dissociazione relativa quando il flusso di risorse ed energia che alimentano l'economia e gli impatti relativi crescono meno del Pil, ovvero della complessiva produzione annua di beni e servizi finali; di dissociazione assoluta quando il flusso diminuisce pur in presenza di una crescita economica.

Tale dissociazione sarà possibile o aumentandola la produzione, o l'utilità dei beni e servizi prodotti, a parità di risorse complessivamente (input + inquinamento prodotto) utilizzate o aumentando la capacità di sostegno da parte dell'ambiente con investimenti sul capitale naturale (ad esempio, l'aumento di superficie forestata può avere un impatto positivo in termini di assorbimento della CO₂).

Gli strumenti attuativi

Fra gli strumenti che possono, coerentemente a tale disegno, sostenere l'operatività dei fondi strutturali è possibile elencare

- servizi per facilitare il passaggio dalla ricerca ai mercati, anche per le piccole e medie imprese, o per il miglioramento delle condizioni di funzionamento dei mercati stessi;
- nuove modalità e strumenti finanziari per l'attivazione di capitale di rischio per l'accesso e diffusione delle tecnologie eco-innovatrici anche presso le imprese medio-piccole;
- la definizione di standard tecnologici ambientali per distretti industriali a cui ancorare possibili attività di supporto;
- il supporto alla produzione di prodotti "verdi" (ad esempio prodotti ecolabel) o ai settori economici con basso impatto ambientale;
- la lotta ai cambiamenti climatici attraverso la promozione delle energie rinnovabili, dell'effici-

cazia energetica e di trasporto sostenibile (particolarmente trasporti pubblici urbani puliti, integrazione fra le diverse modalità di trasporto, shift modale);

- Per quanto riguarda le energie rinnovabili occorrerà rivedere i parametri relativi alla loro economicità alla luce degli andamenti del prezzo del petrolio;
- il supporto delle tecnologie informatiche per la riduzione dei costi esterni;
- interventi sull'ambiente, anche attraverso la rete Natura 2000, con finalità di attrazione turistica ed occasioni di sviluppo integrato locale nel rispetto della capacità di sostegno dell'ambiente;
- investimenti sulle infrastrutture produttive capaci di migliorare il rapporto fra input + inquinamento prodotto ed utilità fornite in termini di maggiore benessere sotto forma di beni e servizi;
- campagne di informazione ai consumatori ed ai turisti sulle caratteristiche tecnologiche e di basso impatto delle tecnologie o le caratteristiche ambientali di luoghi di particolare pregio ed attrattiva;
- interventi che non abbiano un immediato riscontro in termini di Pil, ma migliorino le condizioni di benessere attraverso un miglioramento delle condizioni ambientali o delle opportunità sociali debbono essere considerati;
- elaborazione di piani e misure volte a prevenire e gestire rischi naturali o tecnologici. In riferimento alle principali aree produttive ed alle aree urbane.

Le buone prassi

Durante la seconda giornata del seminario di Torino tali raccomandazioni sono state poi discusse in un Atelier dedicato, avente come oggetto la definizione di programmi di qualità per attuare le politiche per lo sviluppo sostenibile, insieme a tre esempi di buone pratiche:

La prima, a cura di José Luis Gorbeña, dell'Unità Servizi generali della BILBAO Ría 2000, S.A., ha riguardato la "Riconversione di siti industriali in aree urbane" nell'area di Bilbao.

La seconda, a cura di Gordon McLaren, responsabile esecutivo dell'East of Scotland European Partnership (UK) - Esep, ha avuto come titolo "Integrare lo sviluppo sostenibile nel rilancio dell'economia regionale".

La terza, a cura di Pietro Garbelli, dirigente della Regione Lombardia, ha riguardato l'esperienza del "Progetto ENPLAN - La Valutazione ambientale di piani e programmi (Interreg/Medoc)".

Alla luce delle *best practice* esaminate, le conclusioni del dibattito sono state così sintetizzate:

1) Importanza del processo: occorre dedicare risorse alla costruzione e condivisione degli obiettivi strategici e degli strumenti d'azione (tempo, informazione, capacità di ascolto e di comunicazione, capacità tecniche di valutazione e proposta, processi partecipativi);

2) Considerare contestualmente ed assegnare pari coerenza ai tre pilastri della sostenibilità economica, sociale ed ambientale che devono (e possono) aiutarsi a vicenda, come emerge dalle buone pratiche.

3) Importanza della sinergia delle politiche per la competitività (coerenza degli obiettivi e collaborazione dei mezzi) con i Piani d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile nazionali e regionali e con le altre politiche. La mancanza di sinergia è uno dei punti deboli che abbassano la produttività degli interventi.

4) I quadri di riferimento strategico nazionali e regionali devono assicurare la coerenza e portare un contributo esplicito agli obiettivi del VI programma d'azione

5) Importanza dell'organizzazione: assicurare che le autorità ambientali concorrano in egua-

le misura alla formazione dei quadri strategici ed operativi insieme ai responsabili delle politiche occupazionali e sociali in tutte le fasi del processo decisionale

6) Ricercare la condivisione degli obiettivi tra gli attori della strategia attraverso l'uso sistematico di strumenti di valutazione economica sociale ed ambientale. In particolare per quanto riguarda la componente ambientale utilizzare la VAS (direttiva 2001/42/CE) sia nella costruzione dei quadri di riferimento strategico ai diversi livelli sia nella costruzione dei programmi operativi. Formare la capacità di valutazione anche connettendo a rete i centri settoriali di conoscenza (università, centri di ricerca, ecc.)

7) Concordare gli indicatori e i metodi di misurazione dei risultati, con particolare attenzione al pilastro ambientale del concetto di sostenibilità non adeguatamente considerato nelle linee guida.

8) Importanza della partecipazione e monitoraggio: presso le autorità ambientali occorre organizzare apposite strutture (ad esempio forum aperti ai soggetti interessati ed al pubblico) per seguire il processo di attuazione delle strategie e la coerenza dei vari segmenti di pianificazione e programmazione.

9) Utilizzare gli strumenti della comunicazione per potenziare l'espansione a rete degli effetti positivi delle politiche attuate e supportare i programmi operativi con azioni di formazione, informazione e comunicazione.

10) Potenziare le capacità di monitoraggio degli effetti delle politiche rispetto agli obiettivi (non solo per la verifica dell'efficacia della spesa, ma per la flessibilità all'azione e per la costruzione della base comune di conoscenza).

Francesco La Camera

Esperto della Commissione europea

Recepita la direttiva sull'accesso al pubblico alle informazioni ambientali

Dall'8 ottobre scorso, per i cittadini italiani è più facile conoscere lo stato dell'ambiente.

Con il decreto legislativo del 19 agosto 2005, n. 195, di recepimento della Direttiva 2003/4/CE, l'Italia si è infatti adeguata alla legislazione comunitaria sul diritto di accesso al pubblico alle informazioni ambientali, da rendere disponibili in modo sistematico e progressivo, anche attraverso i mezzi di telecomunicazione e gli strumenti informatici nonché in forme facilmente consultabili. Prende in tal modo il via una norma che favorisce la partecipazione consapevole dei cittadini alle politiche e alle questioni legate all'ambiente. Non potrà che giovarsene, ad esempio, la consultazione pubblica di piani e programmi a forte impatto per la gestione del territorio, in termini sia di sostenibilità sia di criteri e vincoli sull'uso delle risorse ambientali da parte delle istituzioni e dei cittadini, come i Piani di assetto idrogeologico o i Piani di gestione di bacino idrografico.

L'applicazione della normativa rappresenta un vero e proprio banco di prova per l'efficienza delle istituzioni responsabili e per la robustezza dei sistemi informativi ambientali che, in alcune aree del nostro Paese, presentano non poche criticità (es. lacune informative; mancanza di aggiornamento; debolezza delle strutture).

L'accesso all'informazione ambientale è su richiesta del cittadino e prescinde dall'interesse del richiedente; l'autorità pubblica la rende disponibile nel più breve tempo possibile,

comunque, entro 30 giorni dalla data di ricevimento o entro 60 per informazioni particolarmente complesse. In quest'ultimo caso, lo slittamento del termine dovrà essere opportunamente motivato e comunicato. Anche quelle generiche non possono rimanere inevase: l'autorità pubblica, entro 30 giorni dalla data della richiesta, può sollecitare maggiori precisazioni in merito alle informazioni richieste.

Può essere negato l'accesso qualora i dati richiesti siano già disponibili in un formato diverso e facilmente accessibile. In questi due casi l'autorità è tenuta a comunicare il rifiuto entro 30 giorni dalla data di ricevimento dell'istanza.

L'accesso all'informazione ambientale è precluso nei casi di: errata destinazione della richiesta; irragionevolezza della richiesta; genericità degli elementi della richiesta; disponibilità di dati incompleti o in corso di completamento. Le informazioni non sono rese disponibili anche nei casi in cui la loro diffusione pregiudica la riservatezza delle deliberazioni interne all'autorità pubblica; alle relazioni internazionali, all'ordine e alla sicurezza pubblica o alla difesa nazionale; allo svolgimento di procedimenti giudiziari; alla riservatezza delle informazioni commerciali o industriali; ai diritti di proprietà intellettuale; alla riservatezza dei dati personali o di una persona fisica; alla tutela dell'ambiente e del paesaggio. L'autorità pubblica applica, quindi, le disposizioni di esclusione soppesando l'interesse pubblico all'accesso all'informa-

zione e l'interesse tutelato dall'esclusione. Nonostante questi principi di tutela, la norma salvaguarda i casi di richieste in materia di emissioni nell'ambiente per i quali la richiesta non può essere respinta. Garantita, inoltre, la possibilità di accesso parziale nel caso sia possibile enucleare dalle informazioni richieste quelle escluse dal diritto di accesso. Il rifiuto, parziale o totale, impegna l'autorità a darne informazione scritta o per via informatica, entro 30 giorni (nei casi ordinari) o 60 (nei casi di richieste complesse), specificando i motivi dell'esclusione e informando il richiedente della possibilità prevista di effettuare ricorso.

La consultazione è gratuita, fatta eccezione per i casi previsti dalla legge per il rilascio di copie; tuttavia l'autorità pubblica può applicare una tariffa determinata sulla base del costo effettivo del servizio o sulla base del mercato (nei casi di informazione ambientale a titolo commerciale). In ogni caso la tariffa da applicare è predeterminata ed è pubblica.

Per le autorità responsabili sono già in calendario alcune scadenze. Entro l'8 aprile 2006, infatti, dovranno definire un piano per favorire una progressiva e sistematica disponibilità di informazioni ambientali, da aggiornare annualmente, in banche facilmente accessibili al pubblico tramite reti pubbliche di telecomunicazione. Entro l'8 ottobre 2007 l'autorità pubblica è tenuta a trasferire nelle banche dati istituite in attuazione dei piani alcune informazioni ambientali prioritarie e in particolare: testi di trattati, convenzioni, accordi internazionali, atti legislativi comunitari e nazionali; politiche e piani ambientali; relazioni sullo stato dell'ambiente; i dati o le sintesi di dati ricavati dai sistemi di monitoraggio ambientale; le autorizzazioni e i pareri rilasciati dalle autorità in applicazione della normati-

va sulla valutazione d'impatto ambientale; gli studi sull'impatto ambientale, le valutazioni dei rischi. Le informazioni possono essere messe a disposizione mediante collegamenti a sistemi informativi e banche dati di altre autorità da rendere facilmente accessibili al pubblico.

I dati ambientali dovranno essere diffusi in caso di minaccia imminente per la salute umana o dovuta a cause naturali per favorire l'adozione di misure di prevenzione o riduzione del rischio.

L'autorità pubblica, entro ogni 30 dicembre, negli anni dal 2005 al 2008, invia al Ministero dell'Ambiente i dati degli archivi automatizzati relativi alle richieste di accesso alle informazioni ambientali. Al dicastero spetta il compito di garantire l'aggiornamento, la correttezza e la confrontabilità dell'informazione ambientale disponibile; elaborare, entro il 14.2.2009, la relazione sullo stato di attuazione della normativa; trasmettere alla Commissione europea, entro il 14.2.2009, la relazione sugli adempimenti effettuati in conformità alla normativa; pubblicare la relazione sullo stato dell'ambiente, con le modalità più idonee a garantire un effettivo accesso al pubblico.

Il sistema avrà senz'altro riflessi organizzativi e procedurali a livello regionale e sub regionale, che dovranno essere individuati sulla base di accordi da raggiungere, in sede di Conferenza unificata, entro l'8 gennaio 2006. Gli accordi sono finalizzati a definire le modalità di coordinamento tra le autorità pubbliche; i livelli minimi di informazione al pubblico; i criteri di esclusione del diritto di accesso; le modalità di produzione della relazione sullo stato di attuazione della normativa sull'accesso al pubblico dell'informazione ambientale.



UNIONE EUROPEA



Quadro Comunitario di Strategie
Obiettivo 1 2000-2006



Ministero dell'Economia e delle Finanze



Dipartimento per le Politiche di Sviluppo
Servizio per le politiche dei Fondi strutturali comunitari

**Con i Fondi europei, 51.000 milioni di euro
per le regioni italiane del Sud che vogliono crescere**

L'Europa può farci grandi



www.qcs.tesoro.it

A historical map of the Atlantic Ocean and Europe, showing the coastline of Europe and the Atlantic Ocean. The text "MARE ATLANTICO" is written vertically along the coast. Various cities and regions are labeled, including Lisbonna, Faro, and Str. The map is partially obscured by a blue horizontal band.

www.qcs.tesoro.it

Stampa

Primaprint snc - Via dell'Industria, 71 - VITERBO