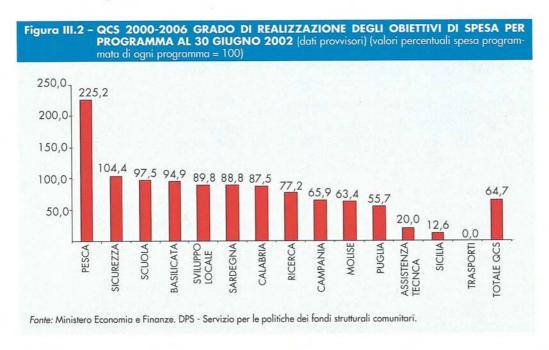
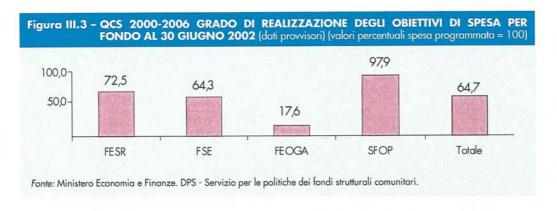
La scelta del profilo indicato, con flussi di spesa molto bassi nel primo triennio, determinato essenzialmente dalla necessità di dare alle Amministrazioni pubbliche responsabili il tempo necessario per realizzare la modernizzazione interna e per portare a maturazione progetti di qualità, suggerisce di prendere in considerazione il confronto tra le erogazioni effettuate e il corrispondente profilo programmatico (cfr. Fig. III.1).

Grado di realizzazione



Risulta speso il 64,7 per cento di quanto previsto con andamenti diversi per i singoli programmi e per i diversi fondi (cfr. Figure III.2 e III.3). Tali diversità di comportamento sembrano identificare fasce di Amministrazioni dai comportamenti similari.

Sette programmi, tra cui quelli regionali di Basilicata, Sardegna e Calabria presentano tassi di realizzazione intorno al 100 per cento (circa il doppio nel caso del Programma Pesca); quattro programmi, fra cui quelli regionali di Campania, Molise e Puglia, presentano valori attorno a quello medio. Assai inferiori sono gli altri.



Concorre a spiegare questi risultati ancora insoddisfacenti, l'impiego straordinario che le Amministrazioni hanno dovuto sostenere nel 2001-2002:

- a) nella predisposizione e nel negoziato degli strumenti di programmazione (PO e relativi complementi);
- b) nell'adeguamento di strutture e procedure alle nuove regole in materia di gestione finanziaria e controllo, introdotte nella nuova programmazione dai Regolamenti del Consiglio e, soprattutto, dai Regolamenti attuativi della Commissione (questi ultimi emanati solo nel marzo 2001);
 - c) nella chiusura della programmazione 1994-1999;
- d) nella soddisfazione dei criteri stringenti di selezione dei progetti fissati per migliorare la qualità degli investimenti, elemento qualificante del Piano di Sviluppo del Mezzogiorno, interamente recepito dal QCS: essi hanno ritardato l'attuazione di alcuni Assi chiave del QCS, soprattutto per le operazioni finanziate dal FESR.

Al venire meno di questi fattori di rallentamento si contrappone il fatto che entrano ora a regime tutte le regole a presidio della qualità della spesa, puntualmente definiti dal QCS e dai PO per ciascun asse e legate alle innovazioni istituzionali e amministrative necessarie per conseguire gli obiettivi attesi.

In sintesi, si può allora affermare che le Amministrazioni che hanno saputo cogliere la fase di avvio per consolidare le proprie strutture attuative, realizzare le riforme di settore, avviare le procedure, sviluppare la progettazione, anche a costo di qualche freno sulla spesa, potranno ora e nel 2003 cogliere appieno la fase di accelerazione. Le altre Amministrazioni potranno viceversa incontrare difficoltà.

Il prevedibile risultato positivo del 2002 in termini di mancato disimpegno automatico non deve distogliere dalla forte preoccupazione, espressa già nel corso del Comitato di Sorvegliaza del QCS di luglio, per la necessaria ulteriore accelerazione che bisognerà imprimere all'attuazione dei programmi nel corso del 2003. La notevole quantità di risorse comunitarie (circa 3.173 milioni di euro), alle quali sarà applicabile la norma dell'art.31 del Regolamento CE del Consiglio n. 1260/99 sul disimpegno automatico, richiederà un rinnovato forte impegno da parte di tutti, Commissione, Amministrazioni centrali, regionali e locali, partners istituzionali, economici e sociali, per dare concreta attuazione alle decisioni assunte dal Comitato di Sorveglianza al fine di garantire le condizioni ottimali per il raggiungimento di un risultato positivo anche nel 2003.

III.2.2 Interventi per Asse

L'analisi dello stato di attuazione dei singoli Assi prioritari sui quali si basa la strategia del QCS fornisce indicazioni significative in merito ai progressi realizzati per assicurare il conseguimento degli obiettivi quantitativi e qualitativi fissati, mettendo anche in luce le più evidenti criticità.

Asse I Risorse Naturali

Questo Asse fa registrare una spesa complessiva pari al 6,3 per cento del costo totale dovuta, prevalentemente, alla buona performance degli interventi attinenti ai settori Acqua e Suolo (con spese pari all'8 per cento del costo totale), mentre molto meno soddisfacenti sono i risultati conseguiti dai settori Rete Ecologica ed Energia (rispettivamente all'1,8 e 3,7 per cento dei rispettivi costi totali). Gli interventi nel settore dei Rifiuti fanno registrare spese di poco inferiori al 5 per cento del costo totale.

Più in dettaglio, i risultati raggiunti dal settore Acqua e suolo sono in massima parte ascrivibili agli interventi realizzati nell'ambito del ciclo integrato dell'acqua, per i quali il QCS ha fissato precisi vincoli qualitativi e quantitativi legati all'attuazione della riforma del settore prevista dalla Legge 36/94 e rimasta a lungo inattuata. Rispetto ai criteri fissati, che delineano un percorso attuativo articolato su due fasi distinte, si rileva una forte accelerazione del processo di riforma istituzionale e amministrativa del settore con ritardi limitati ad un numero ristretto di ambiti territoriali ottimali.

A questa accelerazione ha notevolmente contribuito il meccanismo della premialità nazionale (cfr. par. IV 3): la necessità di soddisfare i criteri di avanzamento istituzionale legati alla riforma di settore ha comportato, soprattutto in questi ultimi mesi, una notevole progressione nel soddisfacimento degli adempimenti previsti (individuazione degli ATO; elaborazione dei piani d'ambito; ecc.).

È quindi nella direzione della definitiva entrata a regime di questa riforma che deve essere indirizzato l'impegno delle Amministrazioni regionali; nel contempo le risorse disponibili sui programmi operativi verranno utilizzate per gli interventi individuati come prioritari dai rispettivi Piani di Ambito.

Per quanto riguarda il settore dei Rifiuti, a fronte di un risultato medio pari al 3,4 per cento del costo totale, le performance più significative sono quelle relative ai POR Campania e Puglia (rispettivamente 13,1 per cento e 16,9 per cento del costo totale); decisamente modeste sono le quote raggiunte dalle altre Regioni, in molti casi ancora al di sotto dell'1 per cento.

La piena operatività di queste misure è subordinata alla disponibilità di Piani regionali di gestione dei rifiuti, dotati dell'apposito parere di conformità da parte della Commissione europea. Questo processo è in forte accelerazione; a breve quindi le Regioni potranno operare in un contesto radicalmente rinnovato rispetto al passato e pienamente coerente con le disposizioni comunitarie e nazionali.

Asse II Risorse Culturali

Come noto, l'Asse II "Risorse Culturali", che rappresenta una delle principali innovazioni di questo ciclo di programmazione, ha l'obiettivo di valorizzare e salvaguardare il patrimonio culturale, considerato una delle grandi risorse immobili del Mezzogiorno, e di creare nuove opportunità imprenditoriali.

Nel complesso, lo stato di realizzazione degli interventi previsti da questo Asse (che evidenzia una spesa pari al 3,8 per cento del costo totale) è condizionato dalla graduale maturazione dei progetti integrati che ne rappresentano la modalità di attuazione prioritaria. In fase di avvio sono emerse per alcune criticità che scontano le difficoltà indotte dalla complessità e innovatività delle indicazioni del QCS, che possono tuttavia essere superate con una forte azione di assistenza tecnica da parte dell'amministrazione centrale, anche avvalendosi del supporto del Gruppo di Lavoro "Risorse Culturali".

Circa il 68 per cento delle risorse complessive dell'Asse è concentrato nei POR Sicilia e Campania: di conseguenza, le prospettive di questo Asse sono in gran parte subordinate alle potenzialità realizzative di questi due programmi. Esse appaiono molto significative in Campania, dove sono stati individuati i sei grandi attrattori culturali e gli itinerari culturali minori, mentre per la Sicilia i progressi sono ancora limitati non essendo ancora superate alcune criticità attuative. È quindi su questo Programma che devono essere concentrati gli sforzi per assicurare un piano recupero delle potenzialità di questo Asse in coerenza con gli obiettivi e i criteri fissati dal QCS.

Asse III Risorse Umane

All'interno di questo Asse sono compresi oltre ai POR e alla parte del PON ATAS dedicata alle azioni di sistema, i due PON Scuola e Ricerca, dei quali soprattutto il primo presenta performance di spesa tra le migliori di tutto il QCS (Cfr. Riquadro N).

Nel complesso la spesa totale dell'Asse risulta pari al 5,4 per cento del costo totale. A questo risultato medio corrispondono performance molto differenziate a livello di programma, fondo e settore di intervento (Risorse Umane e Ricerca).

Il settore Risorse umane, che comprende tutte le attività formative e correlate al sistema della formazione professionale, nonché le politiche attive del lavoro, è quello più dinamico, con una spesa complessiva pari al 7 per cento. In tale ambito va segnalato il forte impegno delle Regioni, soprattutto Basilicata, Calabria e Campania nell'attuazione del policy field D – volto al rafforzamento dell'imprenditorialità – e del policy field B – volto alla tutela delle fasce più deboli al mercato del lavoro. Da rilevare anche l'attivazione di tutte le task-force regionali per l'applicazione del modello di accreditamento degli enti di formazione; così come previsto dai POR, a partire dal 2003, le risorse FSE per la formazione potranno infatti essere attribuite solo ad enti accreditati.

Per quanto riguarda la Ricerca, la spesa complessiva è pari solo all'1,3 per cento ed è dovuta pressocchè esclusivamente, con la sola eccezione del Molise, agli interventi realizzati in ambito PON. Oltre che dalla necessità di completare il processo di definizione delle Strategie Regionali per l'Innovazione, l'attuazione degli interventi è condizionata dalle difficoltà sinora incontrate

dalle Regioni ad attivare le linee di intervento particolarmente innovative che il QCS attribuisce alla loro sfera di competenza, per le quali si incontrano maggiori difficoltà attuative.

L'attività di confronto fra le Regioni e l'Amministrazione centrale, avviata anche nell'ambito dell'attuazione del Protocollo di intesa siglato da queste con il MIUR, rappresenta quindi necessariamente la sede elettiva nella quale affrontare tali problematiche, alla luce anche delle importanti modificazioni introdotte dalla riforma del Titolo V della Costituzione.

Asse IV Sviluppo Locale

Nel suo insieme questo Asse, (sul quale insistono anche i due PON Sviluppo Locale e Pesca per i quali il livello di attuazione finanziaria è molto soddisfacente) fa registrare spese complessivamente pari al 6,6 per cento del costo totale. Raggiunge una spesa pari all' 11,1 per cento del settore Industria, Artigianato e Servizi, mentre la quota relativa al settore Turismo risulta pari al 2,9 per cento. Il settore Agricoltura e Sviluppo rurale, che si attesta, invece ad appena l'1,7 per cento, evidenzia un ritardo generalizzato in pressocchè tutti i programmi regionali, che richiede una forte accelerazione del processo attuativo e una robusta azione di indirizzo e coordinamento da parte dell'Amministrazione centrale.

Per quanto riguarda gli interventi relativi alla Pesca e Acquacoltura, cofinanziati dallo SFOP, l'ottima performance complessiva di questo fondo è da attribuire, pressoché esclusivamente, all'andamento del Programma nazionale; tuttavia, i ritardi evidenziati dai POR, posso essere recuperati non appena completato il processo di definizione e autorizzazione dei regimi di aiuto, ormai prossimo alla conclusione.

Il sistema di incentivi operante nell'ambito di questo Asse, e in particolare nel settore Industria, Artigianato e Servizi è alquanto vasto e articolato, e fondato sulla coesistenza di strumenti nazionali già ampiamente rodati e regimi regionali di nuova istituzione. Molto ampio è anche il ricorso ai regolamenti di esenzione che hanno introdotto modalità semplificate di attuazione delle misure di sostegno al sistema produttivo. Risultano ancora scarsamente attivati gli strumenti di aiuto maggiormente innovativi, per le complessità organizzative e procedurali insite nell'attivazione di strumenti e modalità di intervento non consolidate. L'individuazione di soluzioni procedurali efficienti risulta determinante per evitare che le risorse dei programmi si concentrino sugli interventi più tradizionali e trascurino le opportunità offerte da altre tipologie di incentivi finalizzate ad obiettivi più articolati e basati su nuove modalità di intervento. È pertanto in questa direzione che è stata indirizzata l'attività dell'apposito Gruppo di lavoro, anche nella prospettiva di una complessiva razionalizzazione ed integrazione fra gli strumenti posti in essere.

Asse V Città

L'attuazione di questo Asse è stata condizionata sia dalla complessa fase di concertazione propedeutica alla scelta delle città sulle quali concentrare gli interventi, ormai conclusa, sia dalla necessità di ricondurre questi interventi nell'ambito della progettazione integrata.

A fronte di una spesa complessivamente pari al 6 per cento del costo totale, il Settore "Servizi alla persona" evidenzia un andamento migliore (10 per cento) rispetto al Complesso delle misure "Città" (5,7 per cento).

In questo quadro, la performance relativa delle singole Regioni appare strettamente legata non solo al concreto avvio dei progetti integrati ma anche al superamento di alcune criticità specifiche per migliorare la capacità di gestione degli interventi

Allo stato, quindi, le potenzialità attuative di questo asse appaiono non ancora pienamente valorizzate; risulta pertanto necessario, un maggior coinvolgimento delle autonomie locali finalizzato a valorizzare le vocazioni specifiche delle città oggetto di intervento nel contesto più ampio del territorio regionale su tale contesto potrà essere anche valutato un potenziamento degli interventi volti al rafforzamento del capitale sociale.

Asse VI Reti e nodi di servizio

Nell'insieme tale Asse fa registrare una spesa complessiva pari al 5,7 per cento, dovuta essenzialmente alla buona performance del PON Sicurezza e agli interventi avviati dalle Regioni nel settore dei trasporti, che, soprattutto in Molise, Campania e Sardegna, sono già consistenti (con spese rispettivamente pari al 42,2 e 21 per cento del costo totale).

Grazie alle significative innovazioni di questi ultimi anni (adozione del PGT; predisposizione di strumenti di programmazione regionali, i PRT, già perfezionati in Basilicata, Campania e Sardegna e in via di completamento nelle altre Regioni; definizione degli APQ settoriali, a supporto dell'attuazione) lo scenario dei trasporti del Mezzogiorno appare radicalmente mutato. Si tratta ora, avvalendosi a tal fine del Gruppo di lavoro Trasporti, recuperandone una maggiore operatività, di strutturare il raccordo fra il livello centrale e regionale anche al fine di governare il processo attuativo evitando incoerenze e sovrapposizioni.

Quanto al settore Società dell'informazione, si evidenziano spese pari al 2,4 per cento circa del costo totale di tutte le misure dedicate, concentrate essenzialmente nel POR Basilicata (35 per cento del costo totale) e in misura inferiore in Calabria (6 per cento).

Le prospettive di questo settore sono ovviamente legate alla tempestiva operatività dei Piani regionali della Società dell'informazione, sui quali si è conclusa l'attività di valutazione. Da questa sono emersi, come punti di forza delle strategie elaborate, sia le modalità partenariali perseguite, sia la coerenza delle azioni

individuate con le politiche e priorità nazionali e comunitarie nel settore, sia infine le potenzialità di cooperazione tra Regioni, conseguenti alla individuazione di molte azioni comuni.

Le Regioni sono ormai prossime al completamento della attività di revisione dei documenti, sulla base delle indicazioni scaturite dalla valutazione degli stessi, e alla conseguente definitiva formalizzazione dei Piani.

Si evidenziano comunque fin da ora potenzialità di intervento che possono richiedere, in ragione dei risultati attesi, e di quanto già esplicitamente previsto dallo stesso QCS, un rafforzamento della dotazione finanziaria inizialmente prevista

Le prospettive a medio termine

Sulla base di quanto concordato nel Comitato di Sorveglianza del QCS obiettivo 1 del luglio scorso, è stata effettuata una ricognizione completa del posizionamento di tutte le misure sulle quali sono articolati i programmi operativi, rispetto agli obiettivi quantitativi e qualitativi fissati.

Questa attività, condotta in partenariato con le amministrazioni titolari dei programmi operativi, ha permesso di individuare puntualmente le criticità che condizionano il raggiungimento di questi obiettivi, misurarne l'ampiezza e l'incidenza relativa, definirne le caratteristiche in relazione alla natura sistematica ovvero circoscritta delle problematiche individuate.

Sono state altresì identificate le misure che presentano uno stato di attuazione soddisfacente, tanto sotto il profilo finanziario, quanto in termini di recepimento delle nuove regole poste a presidio della qualità degli interventi.

Questa ricognizione ha consentito di concordare un programma di lavoro che vede, già nei primi mesi del 2003, i Comitati di sorveglianza dei programmi, impegnati ad adottare le iniziative necessarie per evitare che le problematiche individuate compromettano il raggiungimento degli obiettivi attesi, anche attraverso interventi di riprogrammazione.

Questo esercizio costituisce il primo passo in direzione della revisione di metà percorso, nell'ambito della quale, con l'ausilio dei valutatori indipendenti, da tempo, primo caso in Europa, pienamente operativi, verranno anche considerate le esigenze di riorientamento delle priorità di intervento per assicurare piena efficacia a questo ciclo di programmazione e al contempo garantire l'integrale utilizzo delle risorse attribuite.

RIQUADRO N - POLITICHE DELLA RICERCA

La spesa per la ricerca scientifica, di fonte sia pubblica che privata, rappresenta un contributo insostituibile per assicurare all'Italia una maggiore crescita della produttività e il mantenimento di un vantaggio competitivo.

L'esistenza di una forte correlazione tra attività di R&ST e la potenzialità di crescita di un sistema economico ha determinato un'attenzione crescente agli investimenti diretti high-tech quale fattore che può sviluppare il "sistema innovativo meridionale". Le risorse complessive a essa devolute ammontavano nel 1999 a circa 11,5 mld di euro (1,04 per cento del Pil), di cui 1,9 mld circa nel Mezzogiorno pari allo 0,69 per cento del Pil dell'area.

Nell'ottica di introdurre correttivi a tale andamento differenziato, in cui il Mezzogiorno d'Italia risulta fortemente penalizzato, il Programma Operativo Nazionale Ricerca, sviluppo tecnologico, alta formazione 2000-2006 per le Regioni dell'obiettivo 1 affidato al Ministero per la Ricerca scientifica e Tecnologica prevede un complesso di azioni differenziate che investono la ricerca, l'alta formazione ed il potenziamento strutturale del sistema scientifico meridionale. Il programma si concretizza attraverso le seguenti priorità strategiche:

- generare mutamenti strutturali nell'economia e nella società del Mezzogiorno attraverso la ricerca e l'alta formazione;
- favorire raccordo e sinergie tra il PON Ricerca e i Programmi Operativi Regionali;
- migliorare le condizioni di occupabilità delle risorse umane delle Regioni dell'obiettivo 1.

Le risorse pubbliche messe in campo per l'attuazione del PON (Fondi strutturali UE e fondi statali) ammontano, per l'intero periodo di programmazione 2000-2006, a 1716,3 Meuro (considerando anche le risorse private attivate, si raggiungono i 2038,7 Meuro).

Il sostanziale incremento della complessiva dotazione finanziaria, riportato nella tabella seguente, risulta evidente dalla lettura comparata dei dati della nuova programmazione con quelli afferenti al precedente ciclo 1994-1999.

Provenienza risorse	1994-1999	2000-2006	Var. %(2)
UE 1)	821	1191,5	24,4
Stato	434	524,8	3,0
Privati	54	322,5	512,2
Totale	1.309	2.038,8	33,5

Fonte: Ministero Istruzione, Università e Ricerca.

Unitamente al tasso di crescita complessiva sopra rilevato, si evidenzia con la nuova programmazione una nuova tendenza volta ad incentivare l'investimento privato; ciò al fine, non solo di all'inearsi agli orientamenti comunitari, ma anche di responsabilizzare gli utilizzatori delle risorse pubbliche attraverso un loro diretto coinvolgimento finanziario.

Fondo europeo di sviluppo regionale e Fondo sociale europeo.
Variazioni percentuali tra valori rapportati a periodi omogenei per tenere conto della durata dei due periodi di pro-