

Nel complesso, l'insieme delle attività sviluppate nel corso del 2003, unitamente agli approfondimenti effettuati nell'ambito dei Gruppi di lavoro tematici che operano a supporto del Comitato di Sorveglianza del QCS, con la partecipazione di tutte le Amministrazioni interessate e un ampio coinvolgimento dei partners socio-economici, *consente oggi di affrontare la revisione di metà percorso partendo da una forte condivisione dei principi e dei criteri da adottare.*

In primo luogo, *è ormai acclarata la conferma dell'impostazione strategica del QCS.* Questa è infatti la conclusione che emerge non solo da tutte le fonti sopra citate — e sulla quale converge la Commissione europea — ma anche dalla elevata varianza di risultati, a livello sia di aree e settori di intervento, sia di Amministrazioni responsabili (a cominciare dai progressi istituzionali fotografati dalla “premialità”). Gli obiettivi e i principi generali del QCS — quali la centralità della costruzione di capacità istituzionale, specie dei livelli decentrati di governo, e l'integrazione — hanno infatti mostrato di essere realizzabili, il loro effettivo conseguimento essendo legato al concorrere di condizioni locali, sociali, amministrative e politiche.

La riprogrammazione non dovrà pertanto consistere in una revisione dell'impianto strategico del QCS, ma in un suo adattamento che tenga conto: i) delle lezioni apprese; ii) dei cambiamenti di contesto; iii) dell'evoluzione degli orientamenti strategici dell'UE. In particolare, tale adattamento avrà i seguenti punti di riferimento:

- L'ulteriore rafforzamento delle capacità attuative, tenendo conto delle differenze significative fatte registrare dalle singole Amministrazioni nel corso dell'attuazione, anche nei risultati della premialità.
- Il ricorso a tali fini anche di nuove forme di premialità, eventualmente a valere sui fondi per le aree sottoutilizzate.
- Il rafforzamento del nesso fra le azioni/interventi e gli obiettivi, anche attraverso una maggiore concentrazione del numero degli obiettivi.
- Un più incisivo collegamento, anche istituzionale, con le politiche nazionali, centrali e regionali, per lo sviluppo, in primo luogo con gli interventi finanziati con il Fondo nazionale aggiuntivo per le aree sottoutilizzate, riordinato e avviato a coerenza con la programmazione comunitaria per mezzo della Legge Finanziaria 2003, e attraverso gli Accordi di Programma Quadro.
- Un rafforzamento dell'orientamento ai risultati.

In termini operativi, questo adattamento si dovrà realizzare attraverso *una precisazione e selezione:* i) degli obiettivi ritenuti maggiormente qualificanti, anche attraverso un più forte ricorso ad attività di valutazione; ii) delle azioni e interventi maggiormente incisivi ai fini del conseguimento di tali obiettivi; iii) delle modalità e strumenti con i quali migliorare la comunicazione sugli obiettivi perseguiti e la verificabilità dei risultati raggiunti; iv) dei settori di intervento che, caso per caso, sulla base di un approccio che tenga conto del posizionamento relativo di ciascuna Amministrazione, sotto il profilo delle capacità/potenzialità di intervento, richiedono una conferma/rafforzamento, ovvero una diminuzione delle dotazioni finanziarie attribuite.

A tal fine si dovrà anche tener conto *degli scostamenti registrati nel conseguimento degli obiettivi macroeconomici.* Si tratta di ritardi ascrivibili non solo ai fattori di na-

tura esogena, sia internazionale sia nazionale, ma anche alla durata del percorso di allineamento agli standard previsti (istituzionali, programmatici, tecnici e amministrativi) seguito dalle singole Amministrazioni, rivelatosi più lungo di quanto inizialmente stimato. A ciò si aggiungono i risultati, talora insoddisfacenti, conseguiti dai diversi soggetti di spesa nazionali sotto il profilo del rispetto del vincolo di destinazione al Sud della quota del 30 per cento della spesa ordinaria.

Il successo della strategia del QCS richiede la effettiva convergenza degli altri strumenti di intervento sugli obiettivi individuati nel QCS stesso, da realizzare progressivamente assumendo come primi obiettivi:

- un raccordo efficace con gli interventi nazionali finanziati con il Fondo unico per le aree sottoutilizzate;
- il sistematico utilizzo delle risorse liberate dalla rendicontazione dei progetti realizzati nella prima fase di attuazione (per i quali era prevista la possibilità di sfruttare la copertura di altre fonti finanziarie come volano), in piena coerenza con gli obiettivi del QCS e le regole da questo fissate.

È stato anche avviato un approfondimento sulle azioni di *assistenza tecnica*, più che mai strategiche nella prospettiva del necessario rafforzamento delle capacità tecnico-amministrative. Affinché questo miglioramento sia duraturo, occorre prevedere soluzioni atte ad una progressiva internalizzazione di queste competenze, che affranchino le amministrazioni dalla dipendenza dai supporti esterni e dalla logica di straordinarietà ad essi implicita.

Con riferimento ai singoli settori di intervento, dal complesso delle riflessioni avviate emerge chiaramente:

- *la valenza strategica prioritaria degli interventi in Ricerca, Società dell'Informazione, Reti di comunicazione, Città (cfr. Riquadro Q) e Risorse Idriche*, per i quali viene valutata l'ipotesi di un rafforzamento dell'intervento;
- *la necessità di affrontare le difficoltà emerse nei settori Servizi alla persona, Turismo, Rete ecologica e Internazionalizzazione*, per poterne riconfermare il ruolo nell'impianto strategico del QCS;
- *l'esigenza di ricondurre a piena coerenza con gli obiettivi strategici perseguiti gli interventi negli assi Risorse culturali, Risorse Umane e Sviluppo locale e nel settore Sicurezza*, soprattutto laddove più diffusa e radicata appare la tendenza a un ripiegamento negli ambiti di intervento più tradizionali, rispetto alla capacità di promuovere e gestire le innovazioni richieste da questo ciclo di programmazione. In tale ambito dovranno altresì essere individuate le azioni più appropriate per il contenimento dell'impegno finanziario sulle misure di aiuto, nel quadro della necessaria razionalizzazione degli strumenti attivati e alla luce delle diverse finalità da questi perseguite.

In ogni caso, *il peso relativo di ciascun asse, settore e fondo a livello di QCS sarà la risultante di un processo bottom-up*: le informazioni e gli elementi di analisi attualmente disponibili evidenziano, infatti, in molti casi, una forte differenziazione della performance delle singole Amministrazioni nei singoli settori di intervento. Assumerà rilievo, da questo punto di vista, l'analisi in corso sullo stato effettivo di attuazione dei Progetti Integrati Territoriali (PIT).

Per i Programmi i cui risultati appaiono caratterizzati da criticità generalizza-

RIQUADRO Q - LA PROGETTAZIONE INTEGRATA NELLE AREE URBANE

Con l'introduzione dell'Asse Città, il QCS 2000-2006 ha posto le aree urbane al centro del processo di programmazione come unità di analisi e intervento. Il QCS ha anche fornito indirizzi strategici per l'attuazione dell'Asse, enfatizzando i principi della concentrazione geografica delle risorse e dell'integrazione progettuale per superare la frammentazione degli interventi che aveva invece caratterizzato gran parte del precedente periodo di programmazione.

Anche se con modalità diverse e con alcune eccezioni, le scelte realizzate dalle Regioni hanno recepito i due principi in modo esauriente. I dati presentati nelle Tavole Q1 e Q2 mostrano come le istituzioni regionali abbiano infatti concentrato più del 60 per cento delle risorse disponibili su Progetti Integrati in 22 comuni capoluogo (PI Urbani)³. Le sinergie strategiche e le connessioni operative che legano tra loro i numerosi interventi puntuali all'interno di ciascun PI urbano testimoniano invece l'apprezzabile tentativo di tradurre in pratica il principio di integrazione.

Tavola Q.1 – Risorse dell'asse destinate a Progetti Integrati urbani
(valori percentuali)

	Quota sul totale dell'Asse V
Basilicata	100
Calabria	63
Campania	75
Puglia	67
Sardegna*	19
Sicilia	57
Media nazionale a) semplice	63
b) ponderata per le dotazioni finanziarie asse V	60

Fonte: elaborazione DPS su dati delle Autorità di Gestione regionali (maggio 2003)

* La Sardegna destina la maggior parte delle risorse dell'asse città a città medio-piccole e a reti di centri minori, mentre i quattro comuni capoluogo sono invece protagonisti di PIT cui l'asse città contribuisce in forma minoritaria rispetto ad altri assi del POR.

Tavola Q.2 – Progetti Integrati urbani nel QCS 2000-2006

	PI Urbani	Risorse pubbliche POR (milioni di euro)
Basilicata	2	60
Calabria	6	184
Campania	5	306
Puglia	5	208
Sardegna	2	83
Sicilia	2	170
Totale	22	1.011

Fonte: elaborazione DPS su dati regionali e comunali (2003)

¹ Per PI urbani si intendono progetti con un unico comune beneficiario (in due casi, aree metropolitane) che presentino caratteristiche di multisettorialità e integrazione, siano attuati con modalità PIT o con altre modalità progettuali assimilabili, quali i Progetti di Sviluppo Urbano (PSU) in Calabria, Progetti Integrati di Sviluppo Urbano (PISU) in Basilicata e i progetti urbani in Puglia.

Il disegno dei PI urbani ha avuto luogo in una cornice spesso incerta. I comuni non hanno infatti potuto basarsi su piani territoriali per lo sviluppo delle reti urbane o su piani strategici per le singole città, strumenti di governo del territorio non ancora molto diffusi nel Sud. In assenza di tali strumenti di programmazione, i comuni hanno spesso tratto ispirazione da precedenti esperienze di progettazione complessa e integrata, quali i Programmi di Riqualificazione Urbana e Sviluppo Sostenibile del Territorio (PRUSST), i Patti Territoriali, i Contratti di Quartiere, i Pic Urban o i Programmi di Riqualificazione Urbana (PRU).⁴

Queste esperienze progettuali locali (tutte realizzate con strumenti di finanziamento esterno: regionale, nazionale e comunitario) hanno contribuito direttamente all'elaborazione dei PI urbani fornendo informazione territoriale altrimenti indisponibile e idee progetto. Tuttavia, il loro maggiore valore aggiunto risulta nell'aumento della capacità istituzionale e tecnica dei comuni. Le scelte circa la localizzazione degli interventi dei PI urbani rappresentano un buon esempio della maggiore maturità acquisita dalle istituzioni comunali nel progettare interventi complessi: evitando di disperdere i progetti sull'intera area urbana, la maggioranza delle città ha deciso autonomamente di concentrare gli interventi in aree-bersaglio ben definite, prediligendo zone fortemente suscettibili di modifica e creando così le condizioni per un più elevato ritorno sociale ed economico. La Tavola Q.3, che riporta le tipologie di quartieri e aree urbane selezionate dai comuni (con una categoria residuale per PI urbani che invece presentano interventi in tutta la città), evidenzia la prevalenza non soltanto di centri storici ma anche di zone in corso di trasformazione (aree industriali, dimesse o non urbanizzate, corridoi urbani).

Tavola Q.3 – AREE URBANE SELEZIONATE NEI PROGETTI INTEGRATI URBANI E RISORSE POR ASSEGNATE

	Numero quartieri bersaglio*	Risorse finanziarie %
Periferie disagiate	4	9,0
Centri storici	9	29,9
Nuove centralità urbane	9	28,9
Intero comune o area metropolitana	7	32,5

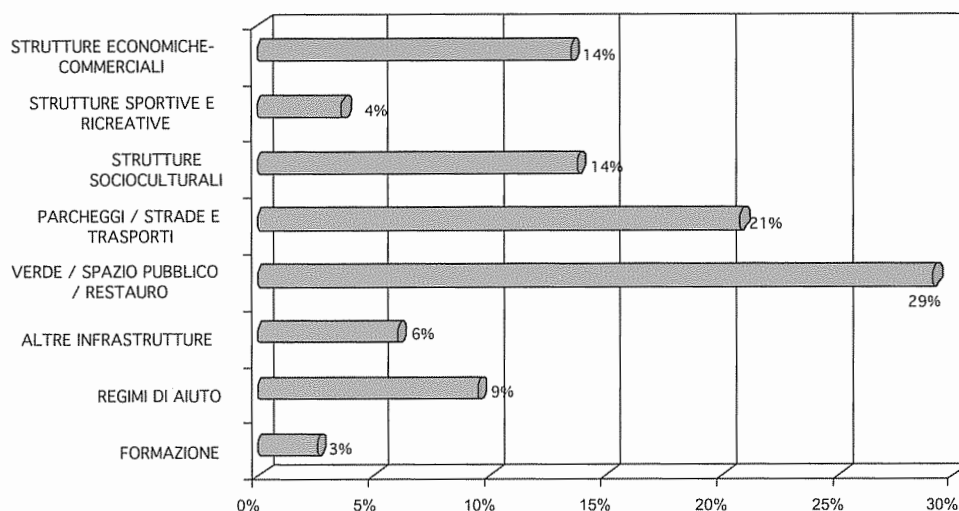
Fonte: elaborazione DPS su dati regionali e comunali per 21 PI urbani (2003).

*Alcuni PI urbani investono due distinte aree-bersaglio, dunque il numero di quartieri è superiore al numero di progetti considerati.

Per i comuni coinvolti, i PI urbani rappresentano una nuova fase nel processo di apprendimento strategico e istituzionale. La sfida è particolarmente impegnativa per le città di rango medio, al loro primo confronto con progetti integrati di tale dimensione, da gestire con gli articolati e non sempre immediati regolamenti comunitari.

Per avere una visione sintetica del contenuto dei PI urbani, possiamo riferirci alla fig. Q.1 che classifica gli interventi in sette categorie settoriali misurando la percentuale di risorse assegnate a ciascuna di esse.

⁴ A titolo indicativo, si può ad esempio rilevare che il 70 per cento dei comuni capoluogo ha gestito un progetto Urban e/o un PRUSST

Figura Q.1 - DISTRIBUZIONE SETTORIALE DEGLI INTERVENTI NEI PROGETTI INTEGRATI URBANI (per cento risorse finanziarie)

Fonte: elaborazioni DPS su dati regionali e comunali per 490 interventi inclusi in 20 progetti (2003).

Circa la metà degli interventi si concentra su infrastrutture di viabilità e di miglioramento fisico dello spazio urbano, ovvero tipologie progettuali su cui le istituzioni locali hanno competenze e esperienze più consolidate. Queste priorità, pur mostrando la volontà di intervenire su settori importanti per migliorare la qualità della vita, riflettono anche una certa timidezza dei comuni nell'utilizzare i PI urbani per il rilancio economico e competitivo delle città. Il finanziamento di infrastrutture economiche, commerciali e direzionali assorbe infatti appena il 14 per cento delle risorse pubbliche, porzione che si riduce al 7,4 per cento sottraendo tre investimenti di particolare peso finanziario previsti in Campania. Prediligendo interventi di riqualificazione urbana più tradizionali, le città hanno in certa misura penalizzato l'obiettivo trainante e ambizioso stabilito dal QCS per l'Asse Città: lo sviluppo economico, da raggiungersi attraverso la diversificazione della base produttiva urbana e la crescita di funzioni direzionali e di servizi specializzati.

Le scarse risorse private attivate nell'ambito dei PI urbani (al di là dei co-finanziamenti obbligatori in regime d'aiuto) confermano questo limite e riflettono il debole perseguimento di un altro principio trasversale al QCS, ovvero fare leva sulle ingenti risorse pubbliche disponibili per favorire il coinvolgimento - anche finanziario - di operatori privati nei progetti. Fa eccezione la Campania, dove il 24 per cento delle risorse complessivamente impegnate sui cinque PI urbani nella Regione sarà apportato da operatori privati per interventi in finanza di progetto. Questo risultato, raggiunto attraverso una riserva di premialità stabilita dalla Regione per l'Asse Città incentrata sulla capacità dei comuni di promuovere iniziative in project financing, rappresenta un'ulteriore conferma della possibilità di indurre innovazione istituzionale e progettuale combinando incentivi, premialità e assistenza tecnica (cfr. cap. V.2.2).

Il DPS ha allo studio diverse linee di intervento per l'anno 2004 per valorizzare il potenziale innovativo dei PI urbani e sostenere il ruolo centrale di città e aree metropolitane nei processi di trasformazione economica del territorio:

- Promuovere e incentivare iniziative che incoraggino l'integrazione di nuovi interventi nei PI urbani già approvati o il lancio di nuove iniziative progettuali finalizzate al rafforzamento o alla creazione di nuovi servizi e funzioni specializzate per lo sviluppo competitivo delle città.*
- Aumentare il coinvolgimento strategico e finanziario di operatori privati nei PI urbani attraverso specifiche attività di ricerca e assistenza tecnica già in corso e progetti pilota per identificare e diffondere l'applicazione di strumenti innovativi per partnership pubblico-privato in progetti di sviluppo urbano utilizzati con successo in altri Paesi dell'UE e altre Regioni italiane.*
- Favorire il coordinamento e la progressiva integrazione tra i diversi strumenti comunitari e nazionali di finanziamento allo sviluppo nel settore delle aree urbane, creando connessioni strategiche e operative tra i PI urbani e strumenti nazionali (come ad esempio gli APQ 'Città' finanziati con il Fondo per le aree sottoutilizzate) e internazionali (la BEI, ad esempio, è già molto attiva nel finanziamento di progetti nelle città nel Centro-Nord).*
- Superare le attuali lacune nella base analitica e strategica a sostegno dei processi di sviluppo locale, incentivando l'adozione di strumenti innovativi per il governo del territorio e per la programmazione di investimenti. A tal fine, si potrebbe promuovere la diffusione nelle città del Sud di nuove pratiche di pianificazione, come quelle sperimentate da diverse realtà del Centro-Nord con l'elaborazione di piani strategici di durata decennale.*

IV.3.3 Fondi strutturali comunitari 2000-2006 per il Centro-Nord

Per le Regioni e Province autonome del Centro-Nord nel 2003 si è realizzata una piena e regolare attuazione dei 14 Documenti unici di programmazione (Docup)¹.

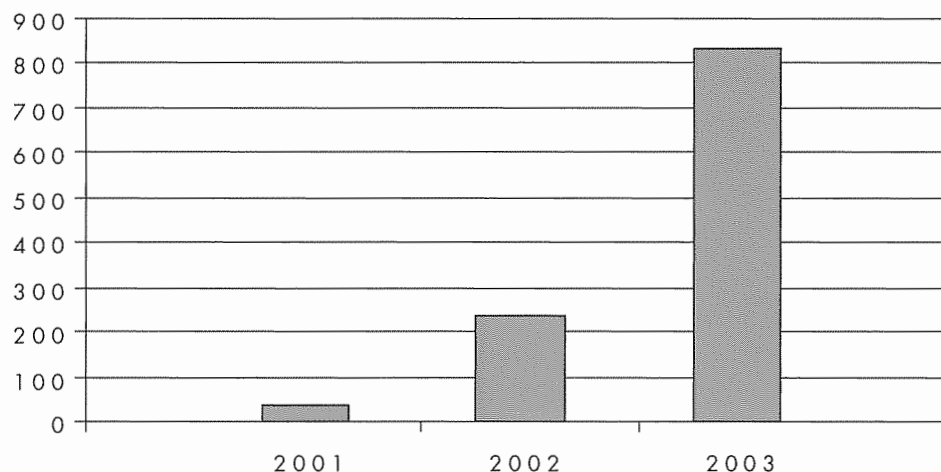
I Complementi di programmazione hanno tutti avuto assestamenti e affinamenti in versioni successive alla prima.

La fig. IV.6 evidenzia il sensibile avanzamento della spesa² registrato nel corso dell'ultimo anno.

In particolare, la data del 31 dicembre del 2003 ha visto per la prima volta anche per l'obiettivo 2 l'applicazione del meccanismo del disimpegno automatico (cosiddetto N+2). A seguito dei ritardi nell'avvio della programmazione, le risorse dell'anno 2000 infatti, sono state riassegnate alle annualità successive e pertanto la prima annualità dei Docup è quella 2001.

¹ Cfr. Tavola relativa ai Docup Centro-Nord in Appendice

² I Rapporti annuali di esecuzione 2002 presentati entro il mese di giugno 2003 sono stati tutti ritenuti conformi dai Servizi della Commissione e successivamente discussi e definitivamente approvati nel corso degli incontri annuali tenutisi a Roma in novembre.

**Figura IV.7 - FONDI STRUTTURALI COMUNITARI PER IL CENTRO NORD 2000-2006:
PAGAMENTI CUMULATI AL 30-09-2003** (milioni di euro)

Fonte: elaborazione DPS - Servizio per le politiche dei fondi strutturali comunitari su dati rilevati da sistema di monitoraggio

L'impegno profuso da tutte le Amministrazioni coinvolte è stato notevole e l'incremento della spesa, soprattutto nel terzo trimestre, è stato tale da consentire a tutti i Docup di raggiungere, già al 30 settembre, il livello della spesa necessario per evitare il disimpegno.

Anche per l'Obiettivo 2 è stata definita e formalmente inoltrata alla Commissione europea, come previsto, entro il 31.12.2003, la proposta di attribuzione della riserva di premialità del 4 per cento. Il sistema metodologico utilizzato per la rilevazione delle *performance* è simile a quello dell'Obiettivo 1 ma semplificato nella definizione di alcuni indicatori (di numero complessivo ridotto a 6), per via della diversa tempistica di avvio dell'attuazione dell'Obiettivo 2, nonché della più ridotta dimensione degli interventi.

La proposta di attribuzione inoltrata alla CE tiene conto del raggiungimento da parte di tutti i Docup degli obiettivi previsti.

IV.4 Gli Accordi di Programma Quadro attuativi delle Intese Istituzionali di Programma

Nell'ambito degli interventi a favore dello sviluppo e della coesione, accanto alla programmazione comunitaria e sempre più integrata con essa è quella finanziata con le risorse nazionali per le aree sottoutilizzate, stanziata annualmente dalla Legge Finanziaria e allocate dal CIPE principalmente alle Intese Istituzionali di Programma (Intese) stipulate da ogni Regione e Provincia Autonoma con il Governo centrale³.

Le Intese trovano attuazione attraverso gli Accordi di Programma Quadro (APQ), stipulati tra le strutture amministrative competenti per settore a livello re-

³ Legge n. 662/96.

gionale e centrale e il Ministero dell'Economia – DPS⁴. Gli APQ hanno ormai acquisito un posto centrale nella cooperazione istituzionale tra livello centrale e regionale per la programmazione e realizzazione degli investimenti pubblici. Al Sud, per la rilevanza delle risorse perequative allocate (nazionali e comunitarie); al Centro-Nord dov'è fortemente avvertita l'esigenza di uno strumento operativo di cooperazione istituzionale per l'integrazione delle strategie e delle risorse finanziarie ordinarie locali con quelle centrali.

IV.4.1 Lo stato della programmazione: risultati, criticità e prospettive

Il quadro complessivo e le fonti di finanziamento degli APQ

Le risorse assegnate alle Intese Istituzionali di Programma dal CIPE hanno raggiunto nel 2003 l'ammontare di 10.352,3 milioni di euro⁵, di cui 8.787,7 stanziati per il Sud e 1.564,6 per le Regioni del Centro-Nord.

La “dote” dell'ultima delibera di riparto (17/2003) rappresenta la più significativa accelerazione della politica di rafforzamento degli investimenti pubblici a favore delle aree più deboli del Paese dall'entrata in vigore della Legge n. 208/98; l'incidenza di tali risorse (2.821,6 milioni di euro) è infatti pari al 37 per cento dell'intero stanziamento cumulato a partire dal 1999⁶ e rappresenta circa una volta e mezzo il valore medio degli stanziamenti annui operati nel precedente periodo (1999-2002), pari a 1.890 milioni di euro.

Sono 167 gli Accordi di Programma Quadro (APQ) stipulati al 31 dicembre 2003, rispetto ai 99 rilevati al 31 dicembre dell'anno precedente, con un incremento di quasi il 70 per cento (76 per cento al Sud).

Il valore complessivo degli investimenti previsti negli APQ sottoscritti è pari a 42.185,5 milioni di euro, di cui il 56,6 per cento al Sud (48,3 per cento nel 2002). Gli investimenti previsti nei soli APQ stipulati del 2003 sono pari a 9.792 milioni di euro, di cui l'83,2 per cento al Sud (contro il 67,9 per cento del 2002).

Tavola IV.1 – ACCORDI DI PROGRAMMA QUADRO STIPULATI PER ANNO, VALORE E AREA GEOGRAFICA AL 31 DICEMBRE 2003

Anno Stipula	Centro-Nord			Mezzogiorno			Italia		
	N.	milioni di euro	%	N.	milioni di euro	%	N.	milioni di euro	%
1999	11	4.776,1	69,4	6	2.103,1	30,6	17	6.879,1	100,0
2000	9	7.423,4	84,7	11	1.342,5	15,3	20	8.765,8	100,0
2001	14	1.925,0	22,1	11	6.773,8	77,9	25	8.698,8	100,0
2002	23	2.510,1	32,1	14	5.307,1	67,9	37	7.817,2	100,0
2003	36	1.687,7	16,8	32	8.336,8	83,2	68	10.024,5	100,0
Totale	93	18.322,3	43,4	74	23.863,2	56,6	167	42.185,5	100,0

Fonte: DPS

⁴ La definizione e le caratteristiche dello strumento sono contenute nel V Rapporto, cit.

⁵ Al netto delle risorse allocate dalla delibera CIPE n. 70/1998 e comprensivo dell'ultimo riparto effettuato con la Delibera n. 17/2003

⁶ Il dato riportato nel testo rappresenta la quota delle risorse programmabili in APQ al netto degli accantonamenti premiali (10 per cento). L'importo complessivamente assegnato alle IIP è pari a 5.135 milioni di euro.