

IV.2.3 La programmazione comunitaria

IV.2.3.1 Attuazione per programmi e aree obiettivo (convergenza e competitività)

L'attuazione dei programmi cofinanziati dai Fondi strutturali per il ciclo 2007-2013, evidenzia il persistere di gravi ritardi concentrati soprattutto in alcuni programmi. Nel corso degli ultimi mesi, tuttavia, si è registrata una significativa accelerazione degli impegni, frutto delle iniziative adottate per il recupero di questi ritardi, nell'ambito dell'attività di coordinamento e monitoraggio della politica di coesione.

In particolare, per quanto riguarda l'obiettivo Convergenza, il livello delle spese registrate dal Sistema di monitoraggio Nazionale MONIT al 28 febbraio 2011 risulta pari ad appena il 9,4 per cento del costo totale nel caso dei programmi FESR e all'11,7 per cento nel caso dei programmi FSE, con variazioni non apprezzabili rispetto al 31 dicembre 2010 (cfr. Tavola IV.3).

Il livello degli impegni è pari al 21 per cento per i programmi FESR e a poco meno del 22 per cento per i programmi FSE, evidenziando miglioramenti ancora contenuti rispetto al 31 dicembre 2010, che non consentono di ipotizzare una significativa inversione di tendenza.

A fronte di questi dati medi, la situazione dei programmi rimane alquanto differenziata, con una evidente concentrazione delle criticità nei programmi regionali, in particolare Campania e Sicilia e nel Programma Interregionale Attrattori Culturali, Naturali e Turismo.

Tavola IV.3 - OBIETTIVO CONVERGENZA – ATTUAZIONE FINANZIARIA AL 28 FEBBRAIO 2011

Programmi	Programmato	Impegni	Pagamenti	Impegni / prog (%)	Pagamenti /prog (%)
FESR					
Poin Attrattori	1.031,15	89,82	89,82	8,71	8,71
Poin Energie	1.607,79	663,47	156,96	41,27	9,76
Pon Gov. e AT	276,19	92,09	45,3	33,34	16,4
Pon Istruzione	495,31	231,03	152,32	46,64	30,75
Pon Reti	2.749,46	743,55	312,9	27,04	11,38
Pon Ric. e Comp.	6.205,39	1.587,54	571,85	25,58	9,22
Pon Sicurezza	1.158,08	396,3	184,46	34,22	15,93
Por Basilicata	752,19	229,68	130,77	30,53	17,39
Por Calabria	2.998,24	586,33	271,22	19,56	9,05
Por Campania	6.864,80	685,7	492,52	9,99	7,17
Por Puglia	5.238,04	1.331,41	462,55	25,42	8,83
Por Sicilia	6.539,61	914,08	512,59	13,98	7,84
Totale	35.916,25	7.551,00	3.383,26	21,02	9,42
FSE					
Pon Gov. e AS	517,86	149,43	55,92	28,86	10,8
Pon Istruzione	1.485,93	969,54	467,65	65,25	31,47
Por Basilicata	322,37	96,73	60,7	30,01	18,83
Por Calabria	860,5	125,25	86,62	14,56	10,07
Por Campania	1.118,00	74,64	26,54	6,68	2,37
Por Puglia	1.279,20	172,1	121,4	13,45	9,49
Por Sicilia	2.099,24	91,01	78,19	4,34	3,72
Totale	7.683,10	1.678,70	897,02	21,85	11,68

Fonte: dati di monitoraggio (MONIT)

Migliore nel complesso la performance dei programmi dell'Obiettivo Competitività, con un livello di pagamenti pari al 17,4 e al 21,4 per cento rispettivamente per i programmi FESR e FSE, mentre gli impegni raggiungono una quota pari, rispettivamente, al 32,6 e al 37,9 per cento (cfr. Tavole IV.4 e IV.5).

Tuttavia, anche nell'ambito di questa area Obiettivo emergono alcune criticità, con riferimento ai programmi FESR delle Regioni Friuli-Venezia Giulia e Molise, e al programma FSE della Regione Abruzzo. In generale, pur se il livello di impegni e pagamenti evidenzia avanzamenti apprezzabili negli ultimi mesi, permane la necessità di accelerare il ritmo dell'attuazione in relazione alle scadenze di rendicontazione di fine anno.

Tavola IV.4 - OBIETTIVO COMPETITIVITÀ FESR – ATTUAZIONE FINANZIARIA AL 28 FEBBRAIO 2011

Programmi	Programmato 2007/2013	Impegni	Pagamenti	Impegni /prog (%)	Pagamenti /prog (%)
Por Abruzzo	345,37	94,97	55,38	27,5	16,03
Por Emilia R.	346,92	106,94	43,06	30,83	12,41
Por Friuli VG	303	72,45	26,91	23,91	8,88
Por Lazio	743,51	235,08	79,47	31,62	10,69
Por Liguria	530,24	148,53	57,53	28,01	10,85
Por Lombardia	532	248,42	104,69	46,7	19,68
Por Marche	288,8	99,82	82,26	34,56	28,48
Por Molise	192,52	21,04	18,79	10,93	9,76
Por P.A. Bolzano	74,92	39,93	12,99	53,3	17,34
Por P.A. Trento	64,29	38,66	16,17	60,13	25,15
Por Piemonte	1.076,96	535,95	246,5	49,77	22,89
Por Sardegna	1.701,68	378,89	328,22	22,27	19,29
Por Toscana	1.126,65	288,02	177,49	25,56	15,75
Por Umbria	348,12	140,17	59,2	40,26	17,01
Por Valle d'Aosta	48,81	23,48	14,49	48,1	29,69
Por Veneto	452,69	190,73	99,42	42,13	21,96
Totale	8.176,48	2.663,08	1.422,57	32,57	17,4

Fonte: dati di monitoraggio (MONIT)

Tavola IV.5 - OBIETTIVO COMPETITIVITÀ FSE – ATTUAZIONE FINANZIARIA AL 28 FEBBRAIO 2011

Programmi	Programmato 2007/2013	Impegni	Pagamenti	Impegni / programmato (%)	Pagamenti / programmato (%)
Pon Azioni S.	72,00	32,63	9,40	45,32	13,06
Por Abruzzo	316,56	30,43	30,43	9,61	9,61
Por Emilia R.	806,49	504,66	303,04	62,57	37,58
Por Friuli VG	319,23	146,14	96,14	45,78	30,12
Por Lazio	736,08	136,51	88,98	18,55	12,09
Por Liguria	395,07	162,66	72,08	41,17	18,24
Por Lombardia	798,00	388,4	165,70	48,67	20,76
Por Marche	281,55	99,51	60,31	35,34	21,42
Por Molise	102,90	30,00	20,26	29,15	19,69
Por P.A. Bolzano	160,22	90,48	45,32	56,47	28,29
Por P.A. Trento	218,57	171,3	81,21	78,37	37,16
Por Piemonte	1.007,85	411,11	249,07	40,79	24,71
Por Sardegna	729,29	211,97	151,42	29,07	20,76
Por Toscana	664,69	239,48	91,68	36,03	13,79
Por Umbria	230,42	84,24	51,29	36,56	22,26
Por Valle d'Aosta	82,28	34,23	12,43	41,60	15,11
Por Veneto	716,70	125,00	105,99	17,44	14,79
Totale	7.637,90	2.898,75	1.634,75	37,95	21,40

Fonte: dati di monitoraggio (MONIT)

Dal raffronto con la capacità di attuazione registrata nel corrispondente periodo del 2000-2006, emerge un significativo peggioramento della performance di quasi tutti i programmi, particolarmente significativa nel caso dell'Obiettivo Convergenza, soprattutto per quanto riguarda i programmi regionali.

Questi ritardi pongono seriamente a rischio la capacità, da parte di alcuni Programmi, di conseguire gli obiettivi di spesa fissati al 31 dicembre 2011 senza incorrere nella perdita di risorse in applicazione della regola del disimpegno automatico.

Nel complesso, infatti, a fronte di 14,1 miliardi di spese da certificare alla Commissione europea entro il 31 dicembre 2011, di cui 6,6 di contributo comunitario, per tutti i Programmi operativi dell'Obiettivo Convergenza e Competitività, alla data del 10 giugno 2011, risultano certificate spese per un valore pari a 6,7 miliardi, di cui 3 di contributo comunitario. Entro la fine del 2011 dovranno quindi essere certificate alla Commissione ulteriori spese per un ammontare complessivo pari a 7,4 miliardi, di cui 3,6 di contributo comunitario (cfr. Tavola IV.6). Di questi, 5,9 miliardi sono imputati all'Obiettivo Convergenza.

Tavola IV.6 – CERTIFICAZIONI DI SPESA – IMPORTI CERTIFICATI E DA CERTIFICARE NEL 2011

		Certificato al 10/06/2011		Da certificare al 31/12/2011		Residuo da certificare	
		Totale	di cui UE	Totale	di cui UE	Totale	di cui UE
OB	Fondo	1	2	3	4	5=3-1	6=4-2
	FESR	3.194,6	1.584,5	8.249,3	4.100,1	5.054,7	2.515,6
	FSE	923,6	451,3	1.764,3	858,0	840,8	406,7
CONV	Totale	4.118,1	2.035,7	10.013,6	4.958,1	5.895,5	2.922,4
	FESR	1.219,5	471,3	2.098,4	814,9	878,9	343,6
	FSE	1.314,8	537,0	1.978,2	822,2	663,4	285,2
CRO	Totale	2.534,3	1.008,4	4.076,5	1.637,1	1.542,2	628,8
	Totale	6.652,4	3.044,1	14.090,1	6.595,2	7.437,7	3.551,1

Fonte: Elaborazione DPS su dati SFC2007 – Commissione europea

Stante la necessità di una forte e sistematica azione di accelerazione, con la delibera CIPE n.1/2011 sono stati fissati i principi e le regole, operativamente declinati, anche d'intesa con la Commissione europea, nelle decisioni assunte il 30 marzo 2011 dal Comitato Nazionale per il coordinamento e la sorveglianza della politica regionale unitaria (Comitato QSN) per il recupero dei ritardi registrati.

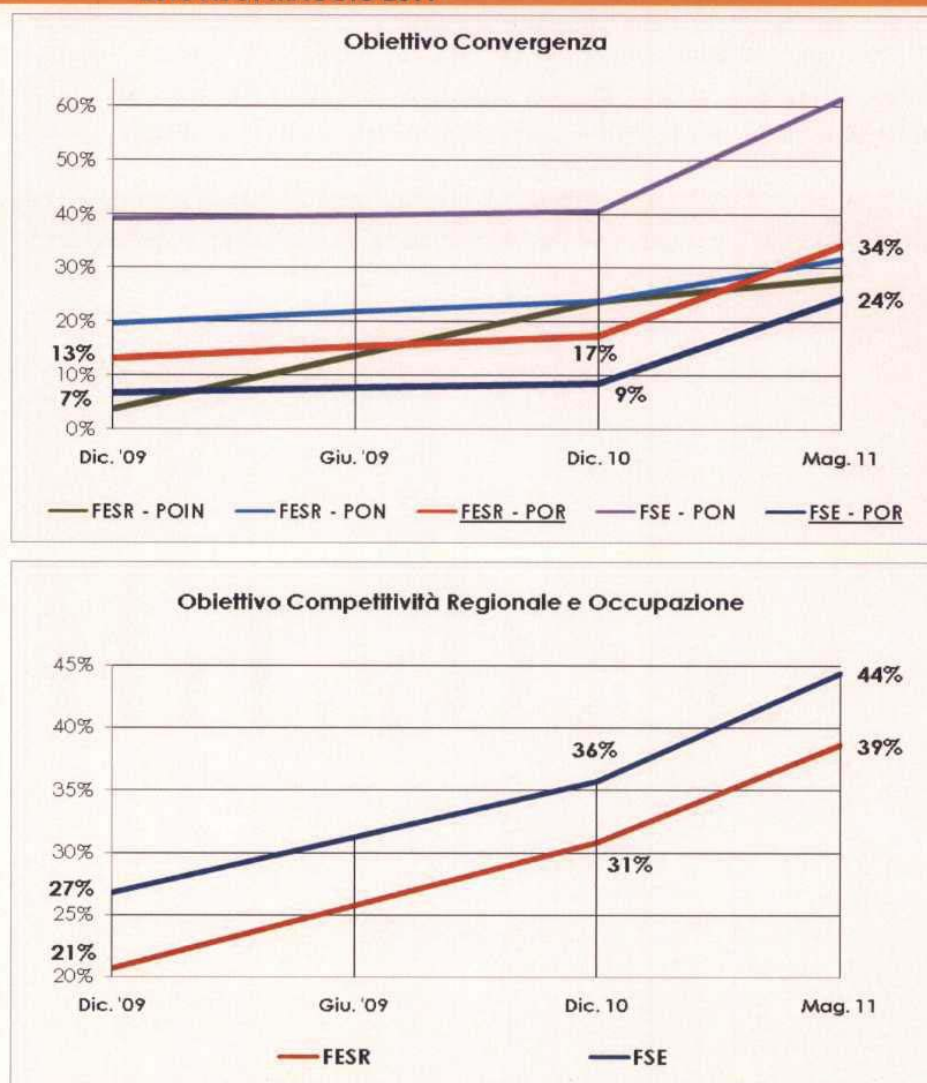
Nello specifico, sono stati definiti target di impegno al 31 maggio e al 31 dicembre 2011 e un target di spesa certificata al 31 ottobre 2011, uguali per tutti i programmi e tutti i fondi, il cui eventuale mancato raggiungimento comporta l'applicazione di una sanzione commisurata alla distanza dal target²². Gli importi che potranno rendersi disponibili a seguito dell'applicazione di queste sanzioni saranno riprogrammati in favore di programmi più performanti, fermo restando il vincolo di destinazione territoriale delle risorse.

A questa azione di riprogrammazione è stata associata una specifica iniziativa di accelerazione dei programmi regionali dell'Obiettivo Convergenza, basata sul rafforzamento dell'intervento di questi programmi nei settori dell'istruzione e della ricerca, grazie alla progettualità resa disponibile dalle Amministrazioni centrali titolari dei programmi nazionali per interventi di miglioramento delle infrastrutture e dei laboratori scolastici, di rafforzamento delle competenze dei giovani, nonché per progetti di ricerca industriale.

I dati registrati nel Sistema nazionale di monitoraggio a quella data mostrano che questa iniziativa ha determinato una forte accelerazione dell'attuazione, che ha consentito a quasi tutti i Programmi Operativi di centrare l'obiettivo.

²² Cfr. nota precedente.

Figura IV.3 – ACCELERAZIONE DEGLI IMPEGNI A VALERE SUI FONDI STRUTTURALI 2007-2013 AL 31 MAGGIO 2011



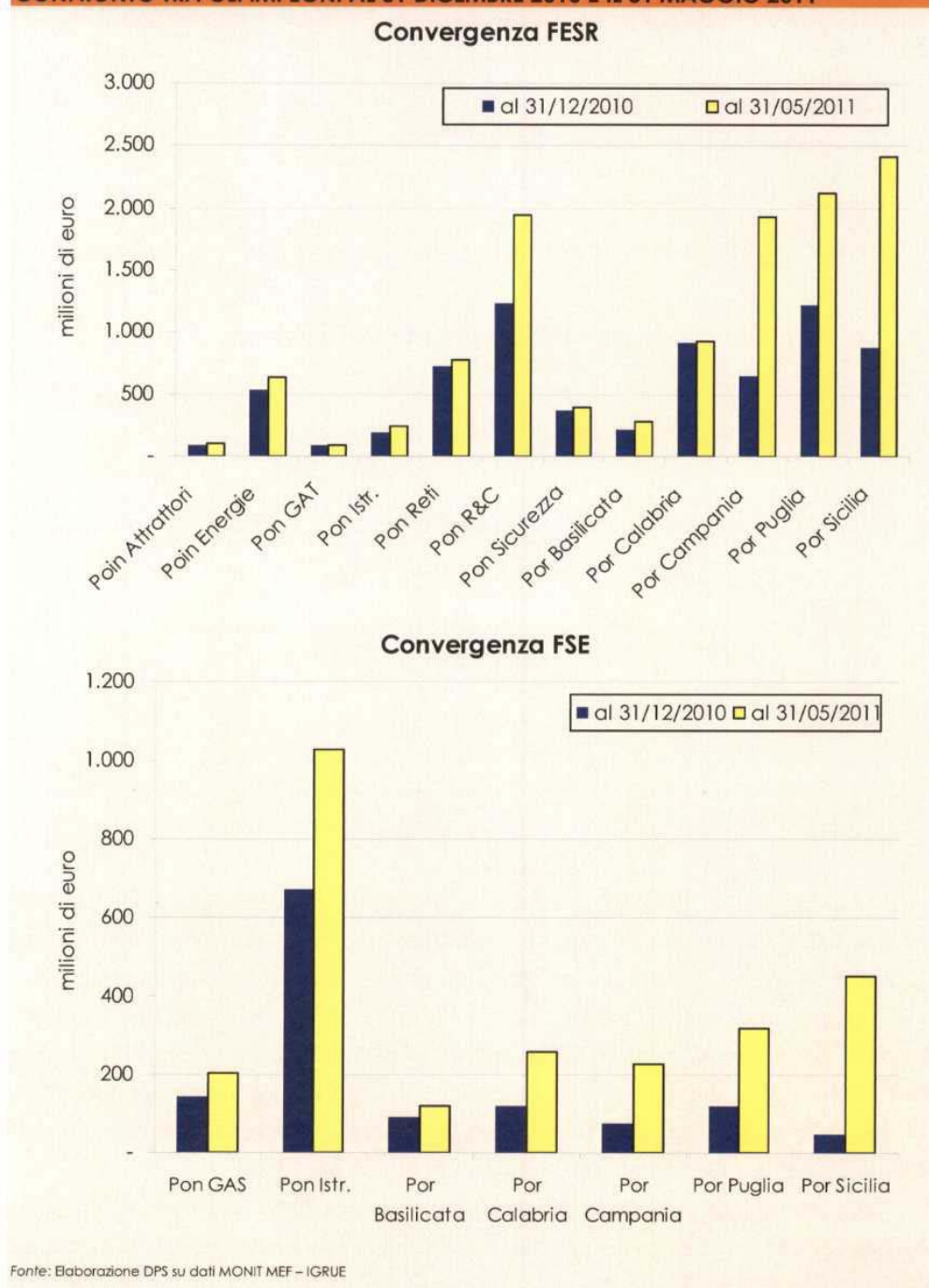
Fonte: dati di monitoraggio (MONIT)

Infatti, su 52 Programmi Operativi nazionali e regionali cofinanziati dal FESR e dal FSE, solamente il POIN Attrattori e il POR Sardegna FESR hanno raggiunto un livello di impegni inferiore all'obiettivo fissato. L'ammontare delle risorse da riprogrammare è pari nel complesso a 40 MEURO. Di questi 15 milioni verranno riprogrammati dal POIN attrattori in favore del Programma Istruzione FESR, mentre il POR Sardegna, unica regione italiana in phasing-in nell'Obiettivo Competitività e, per tale motivo, non assoggettabile a modifiche della dotazione finanziaria, dovrà riprogrammare al proprio interno 25 MEURO.

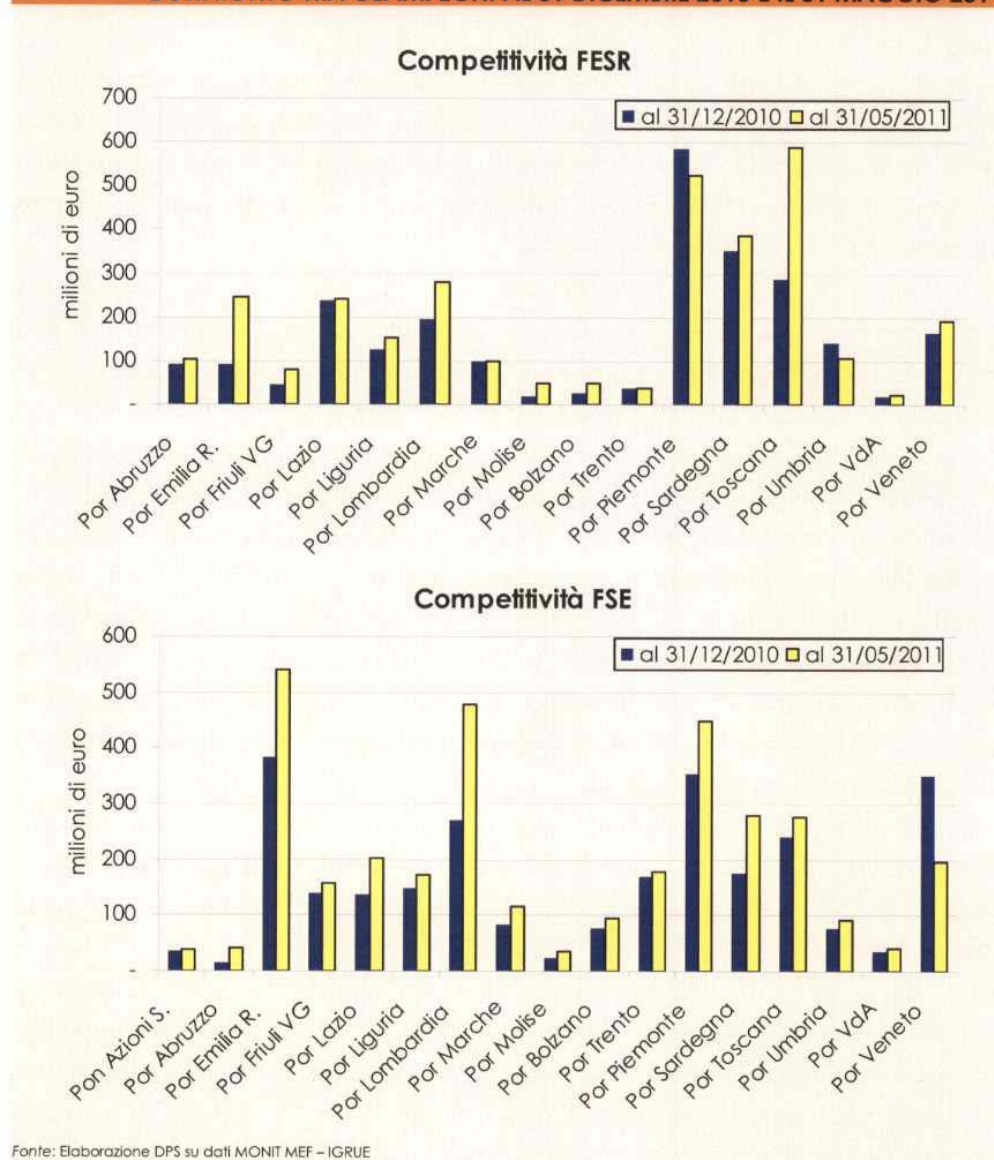
Questo positivo risultato dovrà ora essere confermato dall'incremento delle certificazioni di spesa previsto per fine ottobre, data alla quale ciascun Programma dovrà raggiungere un livello di spesa certificata dalla Commissione europea pari al 70 per cento del target di fine anno. A questa misura è legato, infatti, sia il

consolidamento di questo percorso di accelerazione, con la finalità di fronteggiare per tempo ogni eventuale rischio di perdita di risorse comunitarie, sia l'obiettivo, non meno importante, di anticipare il più possibile i rimborsi del bilancio comunitario nell'anno 2011, per evitare che un'eccessiva diluizione degli stessi influisca negativamente sulla nostra contribuzione annuale netta al bilancio europeo.

Figura IV.4 – PROGRAMMI OPERATIVI NAZIONALI E REGIONALI 2007-2013: CONFRONTO TRA GLI IMPEGNI AL 31 DICEMBRE 2010 E IL 31 MAGGIO 2011



segue Figura IV.4. – PROGRAMMI OPERATIVI NAZIONALI E REGIONALI 2007-2013:
CONFRONTO TRA GLI IMPEGNI AL 31 DICEMBRE 2010 E IL 31 MAGGIO 2011



Nel complesso, l'accelerazione conseguita è testimoniata dal forte incremento degli impegni al 31 maggio rispetto al valore registrato al 31 dicembre dell'anno passato, tanto più significativo quanto più ampio era il ritardo. In particolare, nell'area della Convergenza gli impegni dei programmi cofinanziati dal FESR sono cresciuti del 66 per cento negli ultimi cinque mesi, passando da 7.120 a 11.862 Meuro e quelli cofinanziati dal FSE del 100 per cento (da 1.302 a 2.614 Meuro). Nell'Obiettivo competitività, dove, nel complesso, l'attuazione era più avanzata, gli aumenti sono stati più contenuti: 25 per cento per i programmi cofinanziati dal FESR (da 2.520 a 3.156 Meuro), 24 per cento per i programmi cofinanziati dal FSE (da 2.730 a 3.392 Meuro).

IV.2.3.2 L'attuazione per Priorità

Priorità 1
Miglioramento e
valorizzazione
delle risorse
umane

Le risorse programmate per la Priorità 1, che promuove il rafforzamento delle competenze nelle diverse fasi della vita e nei diversi contesti, ammontano nel complesso a 9,4 miliardi (16 per cento del totale della programmazione comunitaria). Di questi, 3,3 miliardi sono destinati all'istruzione, con l'obiettivo di migliorare i livelli di apprendimento e le competenze chiave degli studenti del Mezzogiorno, misurati dall'indagine OCSE-PISA e individuati quali obiettivi di servizio²³ assieme alla riduzione della dispersione scolastica.

Al 28 febbraio 2011, la Priorità evidenzia un livello di avanzamento particolarmente soddisfacente, superiore a quello medio del QSN, con impegni pari al 36,8 per cento delle risorse programmate e pagamenti pari al 20,1 per cento (nel caso dell'istruzione, rispettivamente 34,7 e 18,5 per cento).

In questo specifico ambito l'attuazione appare fortemente trainata dai Programmi Nazionali FESR e FSE a titolarità del Ministero dell'Istruzione. In particolare, il Programma *Ambienti per l'apprendimento*, finanziato dal FESR, nel quadro della più ampia azione di riqualificazione delle infrastrutture scolastiche, ha promosso la realizzazione di 12.375 progetti per laboratori didattici, di cui 7.868 conclusi e, congiuntamente al POIN Energia e al Ministero per l'Ambiente, ha avviato interventi per la riqualificazione e l'efficientamento energetico degli edifici scolastici pubblici, per i quali il fabbisogno accertato (1.169 milioni) in risposta all'apposito bando supera largamente le risorse disponibili (237 milioni).

In attuazione del Programma *Competenze per lo sviluppo*, finanziato dal FSE, risultano conclusi quasi 26.000 progetti che hanno coinvolto 4.347 scuole per un totale di oltre 3,3 milioni di ore di didattica erogate presso le quattro Regioni della Convergenza²⁴.

Entrambi i Programmi Nazionali sono stati candidati a fornire supporto ai Programmi Operativi Regionali CONV per le iniziative di accelerazione previste dalla delibera CIPE 1/2011 e specificate nella deliberazione del Comitato Nazionale del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 del 30 marzo 2011²⁵, affiancando concretamente le amministrazioni regionali nella gestione degli interventi in questo ambito.

²³ Gli obiettivi mirano a ridurre al 31.12.2013 le percentuali "dei giovani che abbandonano prematuramente gli studi dal 26 al 10 per cento", "degli studenti di 15 anni con scarse competenze in lettura dal 35 al 20 per cento" e "degli studenti di 15 anni con scarse competenze in matematica dal 48 al 21 per cento".

²⁴ Tra questi, in particolare, il piano di formazione PON M@t.abel+ (Matematica. Apprendimenti di Base con E-Learning), per docenti della secondaria di primo e secondo grado, volto a migliorare l'insegnamento della matematica e la sua comprensione da parte degli studenti e il Progetto Qualità e Merito (PQM) per il miglioramento dell'insegnamento/apprendimento nell'area logico-matematica che coinvolge docenti e studenti di 320 scuole in Calabria, Campania, Puglia e Sicilia per migliorare il processo di insegnamento/apprendimento mediante un'adeguata misurazione dei risultati e una didattica fondata su attività di tutoring e coaching. Il portale PON SOS studenti consente un'interazione tra docenti e studenti in difficoltà per il recupero nelle materie Italiano, Matematica, Inglese e Fisica.

²⁵ Con questa decisione, in attuazione anche di quanto stabilito dalla Delibera CIPE 1/2011, sono state definite azioni di riprogrammazione, con valenza di medio lungo periodo e di accelerazione con un orizzonte "immediato" al 31.12.2011, per assicurare il conseguimento degli obiettivi di spesa fissati a quella data, recuperando i gravi ritardi registrati in particolare da alcuni programmi. E' in questo quadro che al MIUR, sulla base di apposite intese sono stati affidati, da parte di alcune Regioni dell'Obiettivo Convergenza, compiti di gestione diretta degli interventi per l'istruzione e la ricerca finanziati dai rispettivi POR FESR e FSE.

I Programmi Regionali FESR operanti nell'Obiettivo Convergenza risultano in notevole ritardo, non essendo rilevabile alcun avanzamento dal punto di vista finanziario per gli interventi di riqualificazione degli edifici scolastici e di diffusione delle tecnologie dell'informatica, mentre i Programmi Regionali FSE evidenziano impegni per circa 2 miliardi, concentrati soprattutto nell'area Competitività e focalizzati su interventi di tipo prevalentemente formativo. Inoltre in obiettivo Convergenza sono stati realizzati interventi di contrasto all'abbandono scolastico, di promozione della legalità e della cittadinanza attiva, di sostegno all'integrazione scolastica degli immigrati.

Con l'ultimo aggiornamento dell'indagine OCSE-PISA risulta evidente il contributo dei Programmi dell'area della Convergenza, in particolar modo dei programmi nazionali, al recupero dei ritardi nelle competenze chiave degli studenti registrato al 2009: è infatti nelle Regioni del Sud e soprattutto in alcune di esse che si registrano i miglioramenti più significativi rispetto al 2007.

La Priorità 2, che sostiene l'obiettivo di rafforzare e valorizzare l'intera filiera della ricerca e dell'innovazione, assorbe 10,8 miliardi di euro, corrispondenti al 18 per cento del totale della programmazione comunitaria (16 per cento nell'obiettivo CONV; 24 per cento nell'obiettivo CRO), ed è attuata da tutti i Programmi regionali FESR CONV e CRO, dalla quasi totalità dei Programmi FSE e, per l'Obiettivo CONV, dal Programma Nazionale FESR "Ricerca e Competitività".

Priorità 2
Promozione,
valorizzazione e
diffusione della
ricerca e
dell'innovazione
per la competitività

Alla data del 28 febbraio 2011 risultano impegni pari al 27,2 per cento delle risorse programmate, con differenze significative tra Obiettivo CONV (23 per cento) e obiettivo CRO (34,7 per cento), mentre i pagamenti si attestano al 14,2 per cento (11,5 nell'Obiettivo CONV e 19,1 per cento nell'Obiettivo CRO). Ancora oggi l'attuazione di questa Priorità appare trainata dagli interventi a favore della ricerca industriale promossi sia dal Programma Nazionale sia dai Programmi Regionali (CONV e CRO) e concentrati prevalentemente nei settori agroalimentare, ambiente, aerospazio, biotecnologie, energia, ICT, nuovi materiali e salute dell'uomo.

Gli interventi volti al rafforzamento del sistema dell'offerta di ricerca e al trasferimento tecnologico, basati sull'infrastrutturazione di centri di ricerca, poli tecnologici, tecnopoli, laboratori pubblico-privati, evidenziano un avvio più lento, in conseguenza di una governance complessa che prevede accordi tra soggetti e istituzioni diverse, nonché una fase piuttosto articolata di selezione e valutazione preliminare dei progetti²⁶. Tra questi interventi da segnalare il finanziamento dei distretti tecnologici e dei laboratori pubblico-privati (915 milioni) da parte del PON

²⁶ Il Progetto "Sostegno alle politiche di ricerca e innovazione delle Regioni", cofinanziato dal PON Governance e Assistenza Tecnica 2007-13 e attuato dall'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione in collaborazione con il Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, ha l'obiettivo di accompagnare le Amministrazioni nell'attuazione dei programmi operativi del QSN 2007-13 sui temi della Ricerca e Innovazione e – puntando a risolvere le criticità metodologiche connesse alla loro gestione – intende contribuire a qualificare e accelerare la spesa delle Regioni, in particolare di quelle della Convergenza che insieme alle altre sono soggetti beneficiari del progetto. Per rispondere a tale obiettivo sono state avviate le attività progettuali dei "Gruppi di lavoro" che si sono concentrati su 6 tematiche che riassumono il processo di gestione delle politiche per la Ricerca.

Ricerca e Competitività, i 13 Poli di Innovazione in Piemonte, i 10 Tecnopoli della Rete Alta Tecnologia in Emilia-Romagna che ospitano laboratori, centri per l'innovazione nell'ambito di diverse piattaforme tecnologiche tematiche²⁷.

Si conferma, infine, la difficoltà di entrata a regime dei Progetti di Innovazione Industriale di Industria 2015, al cui finanziamento concorre il PON *Ricerca e Competitività*, in ragione di complessità procedurali non ancora pienamente risolte. A questo si aggiunge la stasi degli interventi finalizzati a sostenere lo sviluppo precompetitivo e l'innovazione delle imprese (sportelli L.46/82, PIA Innovazione e PIA Networking) che nel caso del 2010 ha registrato un bassissimo livello di avanzamento dovuto al solo completamento dei progetti già avviati nel precedente ciclo di programmazione. Nel complesso, comunque, il Programma esprime una capacità/potenzialità di spesa che lo candida, analogamente a quanto avviene per il Programma Istruzione, a fornire supporto ai programmi regionali ai fini del raggiungimento del target di spesa 2011.

Priorità 3 Energia
e ambiente: uso
sostenibile ed
efficiente delle
risorse per lo
sviluppo

Per questa Priorità, che ha l'obiettivo di rafforzare e migliorare l'offerta dei servizi ambientali (energetici, idrici, di gestione dei rifiuti) e garantire più idonee condizioni di sicurezza del territorio, sono programmate risorse per 8,1 miliardi (il 13 per cento del totale della programmazione comunitaria) di cui 6,5 per l'area CONV e 1,6 per l'area CRO.

Al 28 febbraio 2011 si registrano impegni pari al 21,3 per cento delle risorse programmate, mentre i pagamenti si fermano all'8,2 per cento, con un andamento sostanzialmente analogo tra le diverse aree obiettivo ma alquanto differenziato tra i diversi settori di intervento. Per quanto riguarda in particolare l'energia, che con 4 miliardi assorbe circa il 50 per cento delle risorse complessive della Priorità, gli interventi finanziati (progetti di risparmio energetico negli edifici pubblici - quali scuole e ospedali - e nelle imprese; impianti di produzione di energie rinnovabili; sostegno allo sviluppo delle filiere della componentistica; realizzazione di reti intelligenti ed efficientamento delle reti, nonché interventi prototipali o di natura esemplare a cura del Programma Interregionale *Energie rinnovabili e risparmio energetico*²⁸ nelle regioni CONV) mostrano un avanzamento medio in linea con quello della Priorità.

Più avanzata l'attuazione degli interventi sul ciclo idrico integrato dell'acqua, con impegni e pagamenti pari, rispettivamente, al 38 e al 14 per cento delle risorse programmate, che sono però riconducibili, essenzialmente, al completamento di

²⁷ I settori interessati sono: Tecnologie per l'automazione industriale, per nuovi materiali Nanotecnologie, Telecomunicazioni multimedia e scienze della vita, Meccatronica e tecnologia della ceramica, Tecnologia dell'industria alimentare, Tecnologie per le macchine utensili e per l'energia, Tecnologie energetiche e ambientali e tecnologie delle costruzioni, Farmaceutica, Tecnologie per il ciclo dell'acqua e di biotecnologie, Nautica, multimedialità e design per il sistema moda, ICT e tecnologie per l'industria ortofrutticola.

²⁸ Dopo una lunga fase di avvio, nel quadro della più vasta azione di accelerazione e riprogrammazione definita d'intesa con la Commissione europea e in attuazione dell'accordo tra il Ministro per i Rapporti con le Regioni e per la Coesione Territoriale e i Presidenti delle Regioni dell'obiettivo Convergenza del 17 febbraio 2011, al fine di rendere più incisiva l'azione di questo Programma, è stato disposto il passaggio delle competenze gestionali agli uffici del Ministro per i Rapporti con le Regioni e per la Coesione Territoriale.

progetti avviati nel precedente ciclo di programmazione. Forti ritardi si riscontrano, infatti, nell'avvio di nuovi interventi soprattutto nei sistemi fognari e depurativi di cui molti territori del Mezzogiorno risultano ancora gravemente sottodotati. Ancora più problematica l'attuazione degli interventi relativi alla gestione dei rifiuti, per i quali gli impegni e i pagamenti si fermano, rispettivamente, ad appena il 5 e il 3 per cento delle risorse programmate. I gravi e perduranti ritardi in questi settori confermano la persistenza di molte criticità di "contesto" (incompletezza del quadro regolatorio, gestionale e/o pianificatorio; inadeguata organizzazione delle strutture amministrative e di gestione), avvalorate anche, in particolare per la gestione dei rifiuti e il trasporto e trattamento dei reflui, dalle procedure di infrazione aperte dalla Commissione europea²⁹ e dal perdurare, in alcune Regioni, delle gestioni commissariali³⁰.

A fronte di queste criticità, lo stesso meccanismo premiale degli obiettivi di servizio (che interessa entrambi i settori dell'acqua e dei rifiuti³¹) stenta a sostenere i cambiamenti necessari a conseguire migliori standard di servizio non risultando, almeno a oggi, l'incentivo finanziario una leva sufficientemente potente per promuovere l'azione necessaria da parte dei diversi soggetti interessati.

Quanto agli interventi per la difesa del suolo, la performance complessiva, con impegni e pagamenti rispettivamente pari al 13 e al 7 per cento delle risorse programmate, è da considerarsi largamente insoddisfacente se raffrontata al fabbisogno di interventi rilevato dalla pianificazione di settore e reso sempre più evidente dalle frequenti emergenze per il dissesto idrogeologico.

Per quanto riguarda, infine, gli interventi di bonifica dei siti inquinati a fronte di impegni pari al 26 per cento delle risorse programmate, i pagamenti risultano ancora fermi al 7 per cento, un dato che anche in questo caso denuncia una capacità di attuazione non commisurata all'ampiezza dei fabbisogni di intervento.

Obiettivi di questa Priorità sono il miglioramento dell'offerta dei servizi sociali e il contrasto ai fenomeni di violenza e discriminazione, nonché la riqualificazione dei contesti caratterizzati da maggiore pervasività e rilevanza dei fenomeni criminali.

Priorità 4
Inclusione sociale e
servizi per la
qualità della vita e
l'attrattività
territoriale

²⁹ Il mancato rispetto del diritto comunitario in materia di ambiente è causa del più alto numero (33 su 148) di procedure di infrazione aperte contro l'Italia (cfr. la banca dati EUR-Infra del Dipartimento Politiche Comunitarie della Presidenza del Consiglio dei Ministri www.politichecomunitarie.it). In tema di acque e rifiuti si ricordano tra le altre la procedura n. 2009/2034 per la non corretta applicazione della Direttiva 1991/271/CE relativa al trattamento delle acque reflue urbane; la procedura n. 2007/4680 per la non conformità della Parte III del decreto 152/2006 con la direttiva 2000/60/CE che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque; la procedura n. 2007/2195 per l'emergenza rifiuti in Campania; la procedura n. 2003/2077 per la non corretta applicazione delle direttive 75/442/CE e 91/689/CEE sui rifiuti.

³⁰ Sia per l'emergenza rifiuti che per l'emergenza fognaria-depurativa sono presenti gestioni commissariali fino al 31-12-2011 ancora in Calabria, Campania, Puglia e Sicilia dove, la gestione commissariale per i soli rifiuti urbani è stata prorogata fino al 31-12-2012.

³¹ Gli obiettivi da raggiungere per la gestione dei rifiuti sono i) Ridurre la quantità dei rifiuti urbani smaltiti in discarica dai 395 Kg procapite a 230 Kg; ii) Aumentare la quota dei rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata dal 9 al 40 per cento; iii) Incrementare la quota di frazione umida trattata in impianti di compostaggio dal 3 al 20 per cento. Per la gestione del servizio idrico integrato i) Aumentare la quota di acqua erogata nelle reti di distribuzione comunale dal 59 al 75 per cento; ii) Aumentare gli utenti serviti da impianti di depurazione delle acque reflue dal 63 al 70 per cento.

Le risorse a tal fine programmate ammontano a circa 4 miliardi (corrispondenti a poco meno del 7 per cento della programmazione comunitaria), di cui 3,2 miliardi nell'obiettivo Convergenza (CONV) e 0,8 miliardi nell'obiettivo Competitività e Occupazione (CRO).

Al 28 febbraio 2011 gli impegni e pagamenti corrispondono, rispettivamente, al 18,1 e 8,7 per cento delle risorse programmate, con un andamento molto differenziato tra le due aree obiettivo, che segnala un evidente ritardo dei Programmi regionali della Convergenza, rivolti in prevalenza alla realizzazione delle infrastrutture socio-assistenziali (in particolare per la custodia dei bambini), che concorrono al raggiungimento degli obiettivi di servizio³², e delle infrastrutture sanitarie, nonché all'inserimento nel mercato del lavoro di soggetti deboli.

Particolarmente rilevante, per quest'area, il ruolo del Programma Nazionale *Sicurezza per lo sviluppo* che, oltre agli interventi di infrastrutturazione tecnologica del territorio, in avanzato stato di attuazione, ha avviato diverse iniziative volte alla diffusione della legalità (tutela del lavoro regolare; riutilizzo dei beni confiscati alla criminalità organizzata, come ad esempio la realizzazione della Bottega dei Sapori in Corleone – Palermo, nella ex casa Provenzano; realizzazione di Centri polifunzionali per l'integrazione sociale e lavorativa degli immigrati regolari).

I Programmi FSE hanno contribuito con azioni formative, incentivi per la creazione di nuove iniziative imprenditoriali o incentivi all'assunzione e al mantenimento nel mercato del lavoro in chiave di sostegno all'inclusione sociale di soggetti deboli (immigrati, disabili, ecc.). Rilevante nell'obiettivo CRO l'azione svolta da questi Programmi per migliorare l'accesso dell'occupazione delle donne e l'integrazione o il rientro nel mondo del lavoro delle persone svantaggiate.

Priorità 5
Valorizzazione
delle risorse
naturali e culturali
per l'attrattività e
lo sviluppo

Per la valorizzazione delle risorse naturali, culturali e paesaggistiche sono stati programmati oltre 4,8 miliardi (8 per cento della programmazione comunitaria, di cui poco meno di 4 miliardi nell'obiettivo CONV) ripartiti tra tutti i Programmi regionali FESR e un Programma Interregionale operante nell'area della Convergenza, con l'obiettivo di rafforzare le specifiche scelte regionali e sostenere il riposizionamento strategico del Mezzogiorno sul mercato turistico internazionale.

Dai dati al 28 febbraio 2011 emergono impegni e pagamenti pari rispettivamente al 15,5 e all'8 per cento del totale programmato, con una performance lievemente migliore nell'area CRO.

Sul ritardo di questa Priorità incide significativamente il forte ricorso alla progettazione integrata la cui impostazione e avvio, così come già avvenuto nel 2000-2006, si è protratta ben oltre qualsiasi previsione iniziale. In entrambe le aree obiettivo, con limitate eccezioni, si conferma quindi come la fluidità dei processi nonché, più in generale, la stessa efficacia dell'intervento, dipendano in larga misura

³² Gli obiettivi mirano ad aumentare la percentuale di Comuni con servizi per l'infanzia dal 21 al 35 per cento, di bambini che usufruiscono di servizi di cura per l'infanzia dal 4 al 12 per cento, di anziani beneficiari di assistenza domiciliare integrata (ADI) dall'1,6 al 3,5 per cento.

dalla possibilità di indirizzare le scelte di intervento su territori già oggetto di una pianificazione territoriale locale, che ne abbia identificato le vocazioni di sviluppo e codificato i processi di governance, ovvero di intercettare sistemi territoriali già esistenti, con solide e chiare strategie di sviluppo locale, concertate a livello regionale e sub-regionale.

Anche l'esperienza del Programma Interregionale *Attrattori culturali, naturali e turismo*, volto a promuovere un intervento integrato intersettoriale di scala sovraregionale, evidenzia come le criticità dell'impianto programmatico concretamente adottato, assieme a una gestione discontinua, abbiano determinato un evidente allontanamento del Programma dai suoi obiettivi iniziali. In conseguenza di ciò, d'intesa con la Commissione europea e in attuazione dell'accordo tra il Ministro per i Rapporti con le Regioni e per la Coesione Territoriale e i Presidenti delle Regioni dell'obiettivo Convergenza del 17 febbraio, è stato definito un nuovo modello di governance, riassegnando le responsabilità di gestione del Programma, assieme a una revisione dell'impianto procedurale e programmatico, teso a recuperare l'interregionalità e la selettività/concentrazione dell'intervento.

Per quanto attiene, infine, agli interventi finalizzati alla tutela e valorizzazione della Rete ecologica (aree protette e aree della Rete europea Natura 2000), molto deboli sono i progressi registrati nell'attuazione, non solo per le complessità dovute all'impianto della progettazione integrata, ma anche, in particolare nell'area della Convergenza, per i ritardi nel completamento della pianificazione di settore che, in accordo con le direttive comunitarie pertinenti, è stata individuata dal QSN come condizione di ammissibilità per gli interventi per la biodiversità.

Questi ritardi, che si protraggono ormai da diversi anni, sono anche dovuti allo scarso presidio delle istituzioni regionali su questi temi, ai continui processi di riorganizzazione interna, alle carenze nelle strutture organizzative, e, quindi più in generale, alla debole attenzione riservata al settore.

La Priorità 6 è finalizzata ad accelerare la realizzazione di un sistema di trasporto efficiente, integrato, flessibile, sicuro e sostenibile fondato su una reale visione di "rete", che assicuri servizi logistici e di trasporto funzionali allo sviluppo e valorizzi la dimensione territoriale mediterranea e la vocazione ambientale e turistica del Paese.

Priorità 6
Reti e mobilità

Oltre al PON "Reti e Mobilità", tutti i Programmi Operativi Regionali dell'Obiettivo CONV sono interessati dalla Priorità, mentre, per l'Obiettivo CRO i programmi interessati sono nove su sedici³³.

Le risorse programmate ammontano a 7,9 miliardi complessivi, corrispondenti al 13 per cento del totale della programmazione comunitaria (6,9 miliardi per le aree CONV e un miliardo per le aree CRO). Di queste, ben l'80 per

³³ Friuli V.G., Lazio, Lombardia, Marche, Molise, Toscana, Sardegna, Valle d'Aosta, Veneto.

cento è destinato a finanziare modalità di trasporto sostenibili. Significativa la presenza di progetti di grandi dimensioni: 43 i Grandi Progetti³⁴ previsti dai Programmi Operativi, 28 relativi alla modalità ferroviaria, 7 alla stradale, 3 alla marittima, 2 all'aerea e 3 agli interporti. Tuttavia, dei Grandi Progetti previsti, a oggi solo 7 sono stati approvati con Decisione comunitaria e appena 13 notificati e attualmente in corso di istruttoria alla Commissione europea. A fronte di questo ritardo, che conferma ancora una volta le criticità degli interventi in opere pubbliche di significative dimensioni nel nostro Paese, con la Delibera CIPE dell'11 gennaio 2011 è stato imposto un termine stringente per la scelta definitiva dei Grandi Progetti da ammettere a cofinanziamento, pena la decadenza degli stessi.

La Priorità presenta uno stato di attuazione con impegni e pagamenti pari, rispettivamente, al 26,1 e al 12,6 per cento delle risorse programmate. L'attuazione ha visto una particolare attenzione al rafforzamento delle connessioni portuali, all'intermodalità e agli interventi sulle aree urbane congestionate. Nel 2010 è stata svolta un'azione di revisione programmatica complessiva degli interventi per il Mezzogiorno, in particolare ferroviari, il cui risultato è confluito nell'Allegato infrastrutture al DEF 2011 e, coerentemente, sarà recepito nell'aggiornamento 2010 al Contratto di Programma RFI. Tra le azioni PON maggiormente rilevanti a livello del sistema logistico meridionale si citano i collegamenti ferroviari intermodali dei porti di Taranto e Gioia Tauro - compreso il potenziamento ferroviario dell'itinerario Gioia Tauro-Taranto-Bari - e dell'interporto di Bari-Lamasinata, che hanno portato alla firma di un APQ e di un Protocollo di Intesa che vede coinvolti tutti gli attori dei processi. Di rilievo anche gli interventi POR sulle aree metropolitane, che comprendono interventi (a differenti stadi di avanzamento procedurale) a Napoli, Bari, Catania, Palermo e Firenze.

Priorità 7
Competitività dei
sistemi produttivi e
occupazione

La Priorità 7 intende sostenere i sistemi produttivi locali, integrando le azioni rivolte alla competitività, l'innovazione e sostenibilità dei processi produttivi, con gli interventi a favore dell'occupazione e quelli rivolti al capitale sociale. A questi temi sono dedicati complessivamente 8,4 miliardi, corrispondenti al 14 per cento del totale delle risorse della programmazione comunitaria (6,5 miliardi per l'obiettivo CONV e 1,9 per l'obiettivo CRO).

Al 28 febbraio 2011, risultano impegni e pagamenti rispettivamente pari al 25,3 e al 13,2 per cento delle risorse programmate; a livello di macro area i dati evidenziano un trend positivo per l'area CRO (con impegni al 55,6 per cento e pagamenti al 30,5 per cento), mentre ancora in forte ritardo è l'area della Convergenza (con appena il 16,4 per cento di impegni e un livello dei pagamenti dell'8,2 per cento).

³⁴ In base ai Regolamenti comunitari per Grande Progetto si intende un intervento superiore ai 50 milioni.

L'attuazione della Priorità, anche nel caso degli interventi avviati nell'ambito del PON *Ricerca e Competitività*, si presenta, nel complesso, piuttosto frammentata e caratterizzata da un significativo ricorso agli strumenti di ingegneria finanziaria, in particolare, Fondi di Garanzia solo parte dei quali, però, effettivamente operativi evidenziandosi un ritardo allarmante nell'area della Convergenza.

Con riferimento agli interventi diretti di sostegno alle imprese (programmi di investimento delle imprese per l'innovazione di prodotto e di processo, Pacchetti Integrati di Agevolazioni, nascita e start up delle imprese innovative, processi di aggregazione tra imprese), il 2010 ha segnalato, da una parte, un'accelerazione nella predisposizione e pubblicazione di bandi, e dall'altra, una significativa attivazione degli interventi e della spesa, pur in una situazione fortemente differenziata da programma a programma. Tale accelerazione, indipendentemente dalle diverse forme di aiuto previste dai diversi strumenti agevolativi (contributo in conto impianti, contributo in conto interesse, finanziamento agevolato, garanzia), è motivata anche da una forte risposta delle imprese, in particolare piccole e imprese artigiane, ai bandi "a sportello" rispetto a bandi di tipo più selettivo.

Punto centrale di riferimento, per l'intervento FSE, rimane l'Accordo Stato-Regioni del febbraio 2009 "Interventi a sostegno del reddito e delle competenze per i lavoratori colpiti dalla crisi economica", che ha previsto, in capo alla persona (lavoratore), l'uso di risorse finanziarie di diversa fonte: risorse nazionali (misure passive di sostegno al reddito) e risorse regionali e comunitarie (FSE) per le misure di politica attiva.

Con riferimento al biennio 2009-2010 (cfr. Tavola IV.7) a livello regionale sono state rese disponibili risorse FSE per un ammontare complessivo pari a 805 Meuro, a fronte di una disponibilità di risorse nazionali, erogate dall'INPS a sostegno del reddito, pari a 1.342 Meuro.

Tavola IV.7 – SPESA PER AMMORTIZZATORI SOCIALI DA RISORSE FSE, BIENNIO 2009-2010 (importi in euro)

Regione	Erogato INPS quota Stato (a)	Totale quota Regionale dovuta (parte indennità) (b)	Quota minima regioni per politica attiva (c)	Totale quote Regioni (d= b+c)
ABRUZZO	26.817.023,50	8.045.107,05	8.045.107,05	16.090.214,10
BASILICATA	7.146.271,51	2.143.881,45	2.143.881,45	4.287.762,91
CALABRIA	54.207.125,94	16.262.137,78	16.262.137,78	32.524.275,56
CAMPANIA	115.753.007,18	34.725.902,15	34.725.902,15	69.451.804,31
EMILIA ROMAGNA	99.773.758,36	29.932.127,51	29.932.127,51	59.864.255,02
FRIULI VENEZIA GIULIA	20.374.875,74	6.112.462,72	6.112.462,72	12.224.925,44
LAZIO	89.379.564,47	26.813.869,34	26.813.869,34	53.627.738,68
LIGURIA	24.151.492,61	7.245.447,78	7.245.447,78	14.490.895,57
LOMBARDIA	307.887.285,13	92.366.185,54	92.366.185,54	184.732.371,08
MARCHE	49.842.174,29	14.952.652,29	14.952.652,29	29.905.304,57
MOLISE	9.781.802,88	2.934.540,86	2.934.540,86	5.869.081,73
PIEMONTE	138.291.674,45	41.487.502,34	41.487.502,34	82.975.004,67
P.A. BOLZANO	1.091.713,29	327.513,99	327.513,99	655.027,97
P.A. TRENTO	2.355.839,26	706.751,78	706.751,78	1.413.503,56
PUGLIA	132.325.013,80	39.697.504,14	39.697.504,14	79.395.008,28
SARDEGNA	26.047.641,59	7.814.292,48	7.814.292,48	15.628.584,95
SICILIA	29.184.408,00	8.755.322,40	8.755.322,40	17.510.644,80
TOSCANA	66.953.712,25	20.086.113,68	20.086.113,68	40.172.227,35
UMBRIA	23.323.205,27	6.996.961,58	6.996.961,58	13.993.923,16
VALLE D'AOSTA	621.140,21	186.342,06	186.342,06	372.684,13
VENETO	116.670.989,81	35.001.296,94	35.001.296,94	70.002.593,89
	1.341.979.719,54	402.593.915,86	402.593.915,86	805.187.831,72

I dati si riferiscono prevalentemente al biennio 2009-2010. Con successivi accordi l'utilizzo delle risorse previste dall'accordo del 12.2.2009 è stato prorogato al 2012.
Fonte: Ministero del Lavoro

Più in generale gli interventi FSE, hanno riguardato la promozione di *spin off* attraverso interventi formativi e incentivi finalizzati a sostenere la nascita di nuove imprese; la promozione della competitività e dell'imprenditorialità, attraverso formazione per imprenditori; azioni per favorire il trasferimento tecnologico; il ricorso a strumenti di ingegneria finanziaria (in particolare micro-credito) per interventi finalizzati all'inserimento occupazionale attraverso forme di auto-impiego, incentivi alle imprese.

Con riferimento all'area CRO particolare rilevanza hanno assunto gli interventi del FSE, aventi per oggetto la qualificazione e finalizzazione dei servizi di politica attiva del lavoro in termini di occupabilità e adattabilità.