

Programma Operativo Nazionale Trasporti 2000-2006

L'UVAL segue l'attuazione della programmazione del Programma Operativo Nazionale Trasporti 2000-2006, partecipando alle riunioni del Comitato di Sorveglianza, e monitorando l'avanzamento del programma, soprattutto in relazione ai Grandi Progetti infrastrutturali.

Inoltre, l'UVAL partecipa al tavolo tecnico costituito nel 2004 a supporto del Gruppo di Lavoro "Trasporti", istituito nell'ambito del QCS, con il compito di partecipare alla definizione dell'articolazione e dei contenuti di alcuni studi prioritari, da realizzare con risorse di assistenza tecnica, nonché alla supervisione scientifica degli stessi. In particolare, nel 2006 risultano conclusi gli studi su *"Impatto occupazionale degli interventi sulle infrastrutture di trasporto nel Mezzogiorno d'Italia previsti nell'ambito del QCS e delle altre linee di intervento nazionali"* ed *"Effetti ambientali indotti dall'attuazione del PON Trasporti e degli interventi trasportistici dei POR"*³⁵.

Partecipazione al Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici

L'UVAL nel biennio 2005-2006 ha partecipato alle adunanze della Quinta Sezione del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici (infrastrutture di trasporto, strade, ferrovie porti). Nel biennio l'UVAL ha redatto diversi pareri, in particolar modo sugli ampliamenti di reti esistenti, autostradali in primo luogo. Nel 2005 ha partecipato al seminario sulla Validazione dei progetti con una relazione sull'impatto delle carenze di piano sulla stabilità e il livello dei costi delle infrastrutture.

Missione Corridoio Otto

L'UVAL ha partecipato nel 2005 alla missione del DPS lungo l'itinerario del Corridoio Otto (Albania, FYROM, Bulgaria). La missione, i tragitti e gli incontri vengono concordati con le ambasciate; vengono ascoltati nelle loro sedi a Tirana, Skopje, Sofia numerosi Ministri, Viceministri e Direttori ministeriali. Altri incontri altrettanto significativi vengono effettuati a Durazzo (porto) con direttori di agenzie pubbliche, banche e società internazionali di consulenza (BERS, BEI, Bulbank) e negli uffici dell'ICE delle tre città capitali.

Regolazione dei servizi infrastrutturali

La forte connessione fra investimenti in infrastrutture e remunerazione dei servizi erogati con il concorso di queste rende ragione delle attività specialistiche svolte dall'area a supporto delle funzioni di regolazione tariffaria condotte dal CIPE per il tramite del NARS.

³⁵ Sono previsti ulteriori 5 studi. È in via di predisposizione lo "Studio per la valutazione della coerenza degli interventi aeroportuali cofinanziati nell'ambito del QCS 2000-06", mentre ulteriori 4 sono da bandire: "Intermodalità del trasporto merci e logistica nel Mezzogiorno. Valutazione dell'assetto attuale e definizione di orientamenti per le politiche di sviluppo nel Mezzogiorno"; "Valutazione del contributo del QCS 2000-06 rispetto al sistema portuale del Mezzogiorno con particolare riferimento alle connessione tra nodi e reti"; "Studio sul sistema ferroviario del Mezzogiorno"; "Scenari di mobilità merci e passeggeri in rapporto all'attivazione della Zona di Libero Scambio Euromediterranea".

II. APPROFONDIMENTI SULLE PRINCIPALI LINEE DI ATTIVITÀ

II.1 La programmazione della politica regionale 2007-2013: il contributo valutativo dell'UVAL

In attuazione della politica di coesione economica, sociale e territoriale europea per il periodo 2007-2013 e degli impegni presi dall'Italia in supporto degli obiettivi di crescita e occupazione nel processo di Lisbona, nel periodo 2005-2006 è stata avviata la programmazione della politica regionale comunitaria e nazionale. Il percorso seguito dalle istituzioni italiane muoveva dalla necessità di individuare con maggiore chiarezza il contributo che la politica regionale poteva e può offrire alla ripresa della competitività e della produttività dell'intero Paese e alla riduzione della persistente sottoutilizzazione di risorse del Mezzogiorno. Si è trattato di un percorso istituzionale e partenariale fra amministrazioni centrali, regionali e locali e parti economiche e sociali, che ha dato vita a numerosi documenti di programmazione strategica e operativa, finalizzati poi nel Quadro Strategico Nazionale (QSN) e nei Programmi operativi attualmente in fase di preparazione.

A questo percorso l'UVAL ha partecipato in modo diretto:

- a) fornendo elaborati di natura valutativa sull'esperienza della politica regionale 2000-2006, ancora in corso, per orientare le discussioni e la preparazione dei documenti preliminari alla predisposizione del Quadro Strategico Nazionale, sia a livello centrale, sia a livello regionale³⁶;
- b) partecipando all'organizzazione, all'articolazione dei materiali di base e di discussione e, talvolta, all'animazione dei seminari tematici³⁷ che si sono svolti a partire dal luglio 2005 lungo l'arco dell'inverno 2006 e che hanno costituito base per l'individuazione dei fattori di debolezza del sistema economico italiano e delle politiche di sviluppo del Paese e per la discussione dei fattori di possibile successo o delle opportunità da cogliere attraverso la politica regionale;
- c) partecipando e talvolta coordinando i Tavoli Tematici³⁸ della politica regionale 2007-2013 nell'ambito dei quali le amministrazioni centrali e regionali e il

³⁶ I documenti strategici preliminari alla preparazione del QSN, predisposti da Amministrazioni centrali, Regioni e Province Autonome, con il contributo del partenariato economico e sociale sono il Documento Strategico Preliminare Nazionale - Continuità, discontinuità, priorità per la politica regionale 2007-2013 (novembre 2005), il Documento Strategico Mezzogiorno - Linee per un nuovo programma Mezzogiorno 2007-2013 (dicembre 2005), e i Documenti Strategici Regionali. I documenti sono disponibili sul sito <http://www.dps.tesoro.it/qsn/qsn.asp>.

³⁷ Conoscenza per lo sviluppo: il ruolo della scuola e dei processi di apprendimento nelle politiche di sviluppo (Roma, 7 luglio 2005); Ricerca e Innovazione per la competitività dei territori: come orientare la politica di sviluppo (Roma, 11 luglio 2005); Risorse naturali e culturali come attrattori (Roma, 28 settembre 2005); Il lavoro e le competenze delle persone: le sfide per lo sviluppo dei territori e la riduzione delle disparità (Rimini, 17-18 ottobre 2005); Ambiente e Energia per lo sviluppo sostenibile (Roma, 11 novembre 2005). La documentazione relativa ai seminari è disponibile sul sito http://www.dps.tesoro.it/QSN/qsn_seminari.asp.

³⁸ Istruzione, formazione, territorio (co-coordinato dall'UVAL); Ricerca e innovazione, banche e aiuti di stato, territorio; Ambiente, risorse naturali e culturali, mercato dei servizi, territorio; Servizi sociali, inclusione, sicurezza e legalità; Reti/collegamenti, territorio; Mercato del lavoro, sistemi produttivi, sviluppo locale; Città, sistemi produttivi (coordinato dall'UVAL); Internazionalizzazione e attrazione

partenariato economico e sociale, riprendendo i risultati delle esperienze di valutazione e dei seminari tematici, oltre che gli specifici contributi di programmazione, hanno prodotto gli indirizzi di strategia poi raccolti nel QSN;

- d) partecipando e talvolta coordinando i Gruppi Tecnici³⁹ di partenariato istituzionale, che hanno svolto un lavoro di approfondimento e sintesi su temi di rilevanza orizzontale per la politica regionale, elaborando contributi tecnici che sono confluiti direttamente nel QSN;
- e) partecipando al Tavolo di concertazione nazionale per la predisposizione del Piano Strategico Nazionale per lo Sviluppo Rurale 2007-2013; l'Unità ha contribuito a rafforzare il disegno strategico del Piano e le sue sinergie con il QSN, sulla base dei risultati della valutazione del precedente periodo di programmazione e di un'analisi di contesto territoriale.

La partecipazione dell'UVAL e i suoi contributi sono stati particolarmente importanti, in quanto il processo seguito per la programmazione 2007-2013, e chiaramente indicato nelle Linee Guida per l'elaborazione del Quadro Strategico Nazionale per la politica di coesione 2007-2013 (approvate con intesa della Conferenza Unificata del 3 febbraio 2005), è stato quello di partire dai risultati disponibili della valutazione dell'esperienza passata per poter decidere nuovi indirizzi o rafforzare, nella continuità, impostazioni della politica già presenti nel 2000-2006. Si è trattato di un processo che ha pertanto fatto ampio uso dei contributi di diagnosi, di analisi e di valutazione predisposti nel corso del 2000-2006 dalla comunità di valutatori e dalla stessa Unità in accompagnamento all'attuazione della politica regionale.

Negli approfondimenti che seguono si presentano alcuni contributi metodologici prodotti dall'UVAL a sostegno della definizione della programmazione 2007-2013 che attengono:

- a) alla finalità di assicurare la coerenza interna fra le scelte di priorità strategica del Quadro Strategico Nazionale e di destinazione territoriale degli interventi della politica regionale e l'allocazione finanziaria delle risorse per priorità strategica e per territorio regionale;
- b) all'obiettivo di misurare per obiettivi quantificati e vincolanti i risultati attesi della programmazione unitaria della politica regionale in settori chiave per il QSN, su cui agisce in modo determinante anche la politica ordinaria con finalità di sviluppo;
- c) alla opportunità di individuare una batteria ampia di indicatori statistici regionali e un insieme selezionato di *target* quantificati quali strumenti di supporto all'orientamento degli interventi nell'arco del ciclo di programmazione, al monitoraggio e alla valutazione complessiva dell'efficacia della politica regionale.

investimenti. I contributi elaborati nell'ambito dei Tavoli Tematici sono disponibili sul sito http://www.dps.tesoro.it/QSN/qsn_tavoli_tematici.asp.

³⁹ Processo unitario di programmazione FAS-FS; Partenariato economico-sociale; Cooperazione-obiettivo 3; Obiettivi di servizio: l'ipotesi di fissarli per alcuni servizi essenziali (coordinato dall'UVAL); Valutazione (coordinato dall'UVAL); Capacity building e premialità, assistenza tecnica e azioni di sistema; Monitoraggio e controllo; Circuito finanziario e di progettazione; Collegamento tra politica regionale e gli altri programmi comunitari. I documenti elaborati dai Gruppi Tecnici sono disponibili sul sito http://www.dps.tesoro.it/QSN/qsn_gruppi_tecnici.asp.

Si tratta di contributi innanzitutto di metodo e di individuazione di formule allocative atti ad aiutare le decisioni da parte dei responsabili amministrativi e dei decisori politici.

II.1.1 Dall'impostazione strategica alla programmazione della politica regionale unitaria 2007-2013 per il Mezzogiorno: la formulazione di una proposta sulla ripartizione delle risorse per ambiti tematici

L'unificazione della programmazione della politica regionale comunitaria (co-finanziata dai Fondi Strutturali - FS) con quella della politica regionale nazionale (a valere sul Fondo per le Aree Sottoutilizzate - FAS) e il conseguente processo di formulazione di priorità strategiche del Quadro Strategico Nazionale (QSN) hanno portato il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo (DPS) a definire una proposta tecnica sulla ripartizione per ambiti tematici delle risorse aggiuntive complessive delle politiche di sviluppo nel periodo 2007-2013 per il Mezzogiorno – area in cui si concentra la maggior parte delle risorse. Tale proposta è il risultato di un lungo percorso di confronto coordinato dall'UVAL che ha visto una prima fase esclusivamente interna al Dipartimento (oggetto del presente approfondimento) ed una successiva fase di integrazione degli orientamenti emersi nell'ambito del partenariato strategico, in particolare con le Regioni del Mezzogiorno. Questo processo si è sovrapposto a quello già in atto per prevenire ad una ripartizione delle risorse tra le regioni

Allo scopo di facilitare un confronto in merito alle diverse scelte strategiche emerse all'interno del DPS per indirizzare la ripartizione delle risorse aggiuntive 2007-2013 per il Mezzogiorno in base alle dieci priorità strategiche in cui si articola il QSN⁴⁰ è stato effettuato all'interno del Dipartimento stesso un esercizio strutturato. L'esercizio è stato guidato dall'Unità di Valutazione tra aprile e maggio 2006 ed ha coinvolto l'alta dirigenza del Dipartimento (il Capo Dipartimento, i Direttori Generali dei Servizi delle Intese, dei Fondi Strutturali, della segreteria del CIPE e del Servizio Studi ed i Responsabili delle Unità di Valutazione e Verifica).

Confronto interno al DPS con l'ausilio del metodo Delphi

L'esercizio è stato impostato secondo le regole del *metodo Delphi*⁴¹ ed articolato in tre fasi. In ciascuna fase è stato chiesto ai partecipanti di esprimere la propria allocazione finanziaria in termini di distribuzione percentuale tra le dieci priorità del QSN, corredata da una breve motivazione delle posizioni assunte e dal dettaglio relativo al

⁴⁰ Priorità strategiche del QSN: 1) miglioramento e valorizzazione delle risorse umane; 2) promozione, valorizzazione e diffusione della Ricerca e dell'innovazione per la competitività; 3) energia e ambiente: uso sostenibile e efficiente delle risorse per lo sviluppo; 4) inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale; 5) valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività per lo sviluppo; 6) reti e collegamenti per la mobilità; 7) competitività dei sistemi produttivi e occupazione; 8) competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani; 9) apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse; 10) governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali e efficaci.

⁴¹ Il *metodo Delphi* consiste nel prospettare ad un gruppo di esperti uno o più temi affinché ne forniscano successive valutazioni, di volta in volta modificate mediante un processo di apprendimento che porti all'espressione di una valutazione di gruppo. La convergenza verso una posizione comune va raggiunta attraverso più iterazioni della procedura durante le quali i singoli esperti non devono subire influenze dagli altri esperti del gruppo, evitando il più possibile effetti di *leadership*. Inoltre le valutazioni di ciascuno devono essere fornite agli altri in forma anonima.

policy mix ipotizzato per ciascuna priorità (espresso mediante la quota di incentivi). Sono state organizzate delle occasioni comuni di confronto durante le quali ai partecipanti è stata fornita la sintesi statistica dei risultati ricevuti, trattati in forma anonima (al fine di evitare il più possibile effetti di *leadership*) per valutare congiuntamente la variabilità riscontrata e le motivazioni ricorrenti alla base delle scelte effettuate. L'iterazione nelle diverse fasi ha consentito ai singoli partecipanti di esprimere una eventuale riformulazione della propria allocazione finanziaria effettuata sulla base di quanto emerso dal confronto, senza dover esplicitare pubblicamente la propria posizione rispetto agli altri. Solo nell'ultima riunione la discussione è stata chiaramente orientata a richiedere una motivazione dichiarata delle posizioni più estreme.

I risultati finali dell'esercizio rappresentano una sintesi delle ultime ipotesi di ripartizione espresse dal gruppo dirigente in termini di pesi percentuali. Il valore medio della quota di risorse allocate a ciascuna priorità e il corrispondente campo di variazione consentono un apprezzamento del grado di condivisione degli orientamenti sulla ripartizione finanziaria per ambiti tematici e delle eventuali alternative strategiche. La misura delle diversità dei punti di vista sull'orientamento di massima da assumere per ripartire le risorse per ambiti tematici è diminuita nel corso dell'esercizio in funzione degli approfondimenti sulle informazioni a disposizione (in particolare la ricostruzione delle risorse assegnate nel ciclo di programmazione precedente secondo le dieci priorità del QSN – cfr. Riquadro II.1.1) e del reciproco chiarimento, emerso durante le discussioni collettive, sul contenuto e sugli strumenti ipotizzabili per attuare alcune priorità.

Per alcuni ambiti tematici è emerso un sostanziale accordo del gruppo dirigente del DPS sull'entità di risorse da allocare, che riflettono la volontà di segnare continuità o discontinuità con l'esperienza della politica regionale 2000-2006 e del contenuto specifico delle priorità identificate nel QSN. L'esistenza di giudizi difformi per altre priorità è stato invece ricondotto al diverso peso attribuito dai singoli ad alcuni fattori quali: (a) la rilevanza della priorità nella strategia complessiva, (b) l'efficacia dei programmi di intervento del ciclo 2000-2006, (c) la capacità di assorbimento delle risorse in base all'esperienza del passato e in relazione all'entità della coda del precedente ciclo di programmazione (il *backlog*), (d) la possibile articolazione dei diversi livelli amministrativi che gestiscono le risorse, (e) la strumentazione già disponibile e le idee innovative immaginate per l'attuazione della politica regionale, (f) i contenuti ipotetici delle azioni collegate all'attuazione delle priorità e, infine, (g) l'incertezza in merito agli indirizzi della politica ordinaria a livello nazionale per alcuni ambiti tematici fortemente dipendenti dall'impegno strategico della politica nazionale ordinaria.

Il vettore medio del peso di ciascuna priorità del QSN rispetto alla totalità di risorse da allocare è stato il punto di partenza per fornire delle indicazioni allocative da esaminare in una sede allargata e di cui valutare la coerenza con l'insieme di vincoli esistenti e con le volontà politiche maturate nel corso del tempo. Frutto della discussione in questa fase è stato inoltre una maggiore precisazione della descrizione di alcune priorità nella bozza del QSN e, in particolare, sul contenuto immaginato delle azioni collegate all'attuazione di tali priorità.

II.1.2 La ripartizione programmatica delle risorse della politica regionale 2007-2013 per il Mezzogiorno tra priorità del Quadro Strategico Nazionale, fonti finanziarie e livelli di governo

L'Unità ha prodotto un insieme di strumenti per costruire e valutare scenari di ripartizione delle risorse 2007-2013 destinate al Mezzogiorno (circa 80 per cento del totale), sulla base di diverse ipotesi e volontà politiche. Ciascuno scenario è stato articolato per priorità QSN, per fonte finanziaria (FAS e fondi strutturali, e nell'ambito dei fondi strutturali, per il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale - FESR e il Fondo Sociale Europeo - FSE) e per livello di governo (risorse gestite da amministrazioni centrali e regionali). Si è inoltre tenuto conto dell'insieme di vincoli esterni sull'ammontare delle risorse per fonte, di eventuali limiti di eleggibilità dei fondi FESR e FSE per alcune priorità e di considerazioni sulle competenze di gestione dei programmi e, per i fondi strutturali, sugli stanziamenti previsti per le regioni dell'Obiettivo Convergenza (Campania, Calabria, Puglia, Sicilia e Basilicata in *phasing-out*) e per regioni dell'Obiettivo Competitività Regionale e Occupazione (Abruzzo, Molise e Sardegna). L'esame di vari scenari alternativi ha progressivamente portato il DPS a formulare una proposta completa e coerente.

Al fine di valutarne le implicazioni, la proposta è stata corredata da una ricognizione dell'ammontare complessivo delle risorse aggiuntive disponibili per il Mezzogiorno nel periodo 2007-2013⁴² e da una ricostruzione dell'articolazione delle risorse aggiuntive programmate per il periodo 2000-2006 ri-attribuite secondo le dieci priorità del QSN e secondo i settori tematici propri dei Conti Pubblici Territoriali, oltre che per fonte di finanziamento e livello di governo (cfr. Riquadro II.1.1).

RIQUADRO II.1.1 – RICOSTRUZIONE DELLA DISTRIBUZIONE DELLE RISORSE 2000-2006 IN BASE ALLE PRIORITÀ DEL QSN

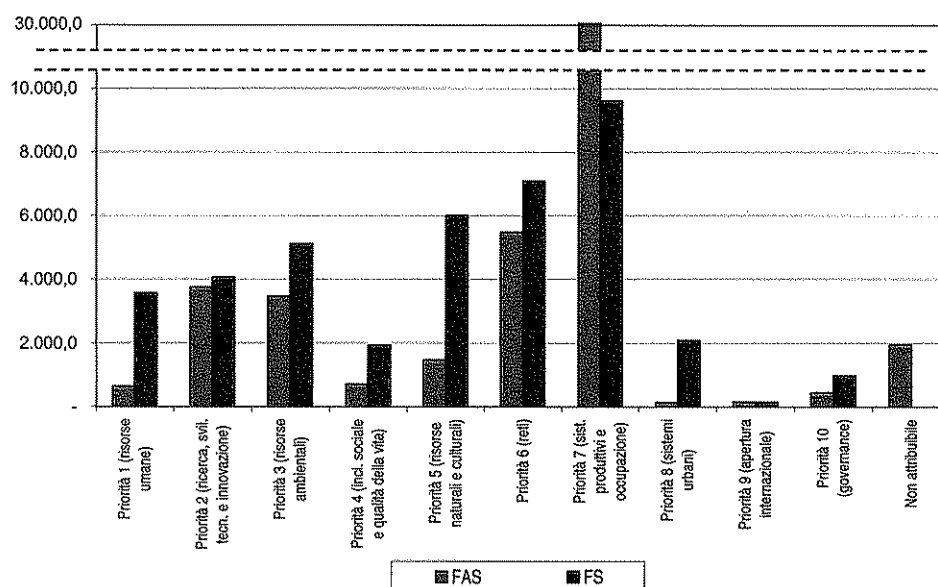
La ricostruzione delle risorse finanziarie aggiuntive per il Mezzogiorno 2000-2006 nelle dieci priorità del QSN ha riguardato la totalità delle risorse di competenza 2000-2006 e la loro articolazione per tipologia (investimenti e incentivi), per fonte finanziaria (FAS/FS e all'interno dei FS, FESR/FSE) e per livello di governo (risorse gestite da amministrazioni centrali e regionali).

Per i FS, l'attribuzione delle risorse 2000-2006 alle priorità QSN si è basata sulle informazioni disponibili a livello di singole "misure" di programmi operativi nazionali (PON) e regionali (POR). Coerentemente con la politica regionale 2007-2013, sono state escluse le risorse FEOGA e SFOP e quelle già disimpegnate a fine 2005. Per il FAS, l'attribuzione si è basata sull'analisi puntuale degli interventi finanziati e inseriti negli Accordi di Programma Quadro (APQ) (per semplicità tutti ipotizzati di competenza regionale) e, per i programmi a titolarità delle amministrazioni centrali, sugli ambiti settoriali rintracciabili dalle Delibere CIPE per l'assegnazione del FAS dal 1998 al 2006. Sono inoltre state incluse le risorse del Programma di accelerazione della spesa in conto capitale nel Mezzogiorno (Delibere CIPE 19/2004-34/2005-2/2006) e quanto stanziato direttamente con la Legge Finanziaria 2002 a favore dei Crediti d'Imposta.

⁴² Queste includono non solo le nuove risorse comunitarie dei fondi strutturali derivate dalle comunicazioni ufficiali della Commissione Europea sulle Prospettive finanziarie 2007-2013 per l'Italia ed una stima della consistenza del FAS basata sul disegno di Legge Finanziaria 2007, ma anche le risorse aggiuntive liberate nel periodo 2000-2006 e le risorse FAS già attribuite per gli anni di competenza 2007-2009.

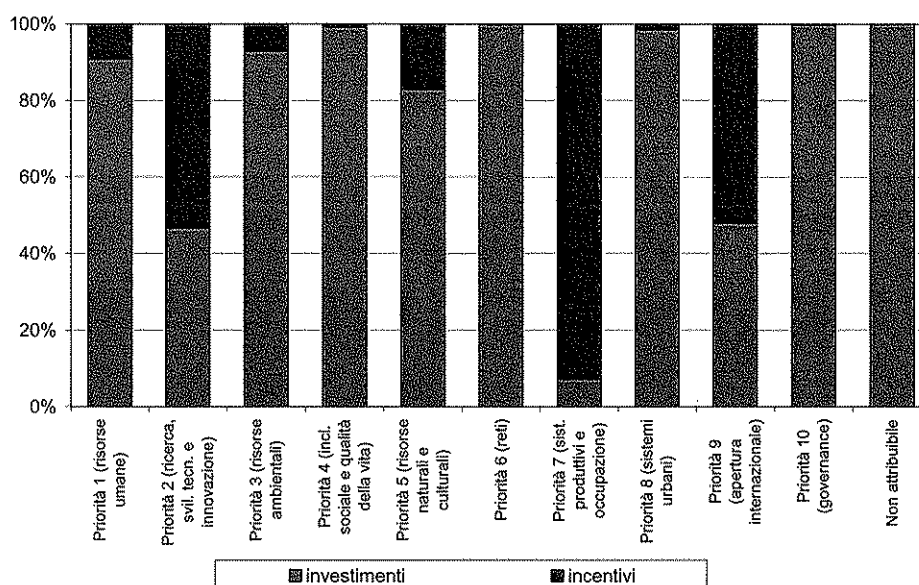
La ricostruzione della distribuzione delle risorse passate fornisce una rappresentazione che, per sua natura, non tiene conto della necessità di strumenti innovativi e tipologie di intervento finora non previsti. La disponibilità di queste informazioni ha tuttavia offerto indicazioni utili sia per quantificare le code di spesa esistenti, riportate alle nuove priorità, e valutare così al meglio, in fase di allocazione delle nuove risorse, eventuali sovrapposizioni di sforzo realizzativo, sia per leggere nelle nuove priorità QSN la precedente distribuzione degli incentivi e orientare il policy mix della futura programmazione.

Figura II.1.1 Attribuzione delle risorse aggiuntive del FAS e dei FS 2000-2006 per priorità del QSN (in milioni di euro).



Fonte: Elaborazione UVAL.

Figura II.1.2 Stima della distribuzione tra incentivi e investimenti delle risorse aggiuntive 2000-2006 per priorità del QSN (valori percentuali).



Fonte: Elaborazione UVAL.

Confronto parterneriale con le Regioni del Mezzogiorno

A partire dal mese di giugno 2006 il DPS ha avviato un percorso di confronto con le Regioni del Mezzogiorno per affinare la proposta di ripartizione delle risorse della politica regionale aggiuntiva. La proposta finale per la ripartizione delle risorse 2007-2013 è dunque il risultato delle interlocuzioni tecniche di confronto con le amministrazioni regionali e centrali e degli incontri a livello politico fra il Ministro dello Sviluppo Economico e i Presidenti delle Regioni del Mezzogiorno, che si sono concluse nel mese di dicembre 2006. La proposta di ripartizione riflette le scelte concordate nell'ambito del QSN e va incontro ad alcune richieste del partenariato economico-sociale e istituzionale maturate negli ultimi mesi di tale negoziato.

Il vettore di pesi delle priorità per la programmazione unitaria del QSN è stato parzialmente ri-modulato rispetto a quello iniziale avanzato dal DPS per tenere conto dei fabbisogni espressi dalle Regioni in termini soprattutto di un incremento delle risorse per reti e mobilità e per le risorse ambientali, e di una maggiore quota di risorse a responsabilità regionale diretta (vedi Riquadro II.1.2).

Le tavole che riportano l'articolazione delle risorse per priorità QSN e livello di responsabilità (centrale e regionale) sono state inserite nel testo del QSN trasmesso alla Commissione Europea ed approvato dal CIPE nella seduta del 22 dicembre 2006, previo parere favorevole della Conferenza Unificata Stato-Regioni.

RIQUADRO II.1.2 – LA PROPOSTA DI RIPARTIZIONE DELLE RISORSE 2007-2013 PER PRIORITA' DEL QSN

Nella proposta del DPS il peso delle priorità del QSN in termini di risorse complessive si caratterizza rispetto alla programmazione 2000-2006, così come ricostruita per i diversi ambiti tematici (cfr. Riquadro II.1.1), per:

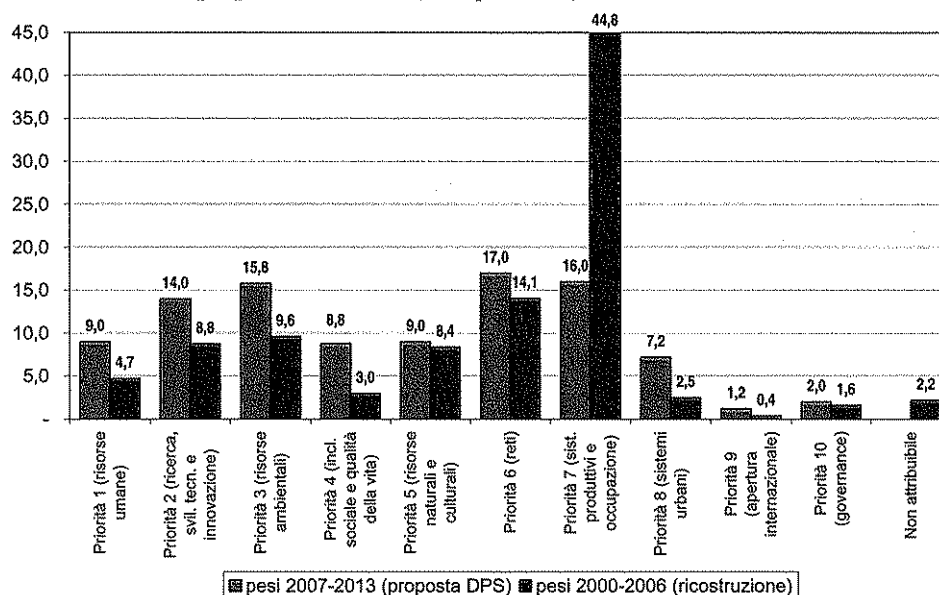
- a) un incremento del peso percentuale attribuito agli interventi di sostegno alla formazione del capitale umano e delle ricerca e dell'innovazione tecnologica;*
- b) una crescita rilevante del peso percentuale attribuito agli interventi a favore dell'ambiente, ivi inclusi gli interventi per le energie rinnovabili e il risparmio energetico;*
- c) un incremento del peso attribuito alla Priorità "inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e la sicurezza";*
- d) un forte decremento degli incentivi alle imprese riflesso nel minor peso attribuito alla Priorità 7 "Sistemi produttivi e occupazione" rispetto a quanto ricostruibile per il passato, sebbene si valuti che l'impatto delle risorse destinate complessivamente al Mezzogiorno a sostegno del sistema produttivo sia comparabile al passato. La riduzione della Priorità 7 è infatti in buona parte motivata dalle modifiche intervenute nei meccanismi di finanziamento legati alla L.488/92 introdotti con la Legge Finanziaria 2006, al finanziamento (a differenza del passato) con risorse ordinarie del Credito d'Imposta contenuto nella Legge Finanziaria 2007 e alla riduzione delle intensità di aiuto per il periodo 2007-2013. Inoltre, gli incentivi settoriali e specificamente destinati alle singole Priorità sono da considerarsi all'interno di queste ultime (come avviene ad esempio per gli incentivi al turismo inclusi nella Priorità 4 e per la ricerca nella Priorità 2);*

e) un incremento del peso relativo della Priorità riguardante alle reti di trasporto e alla mobilità di persone e merci in un'ottica di considerazione dei fabbisogni e di soddisfacimento delle richieste di maggiori risorse per il settore avanzate dalle Regioni del Mezzogiorno, pur in presenza di ampie disponibilità di risorse "liberate" da impegnare in nuovi progetti, rinvenienti dalla rendicontazione sui fondi strutturali europei nel periodo 2000-2006, di progetti con parziale o totale copertura finanziaria su fondi nazionali;

f) un considerevole incremento delle risorse destinate alla competitività e valorizzazione delle città metropolitane e dei sistemi urbani;

g) un leggero decremento per le azioni di sistema, di governance del progetto e di assistenza ai programmi.

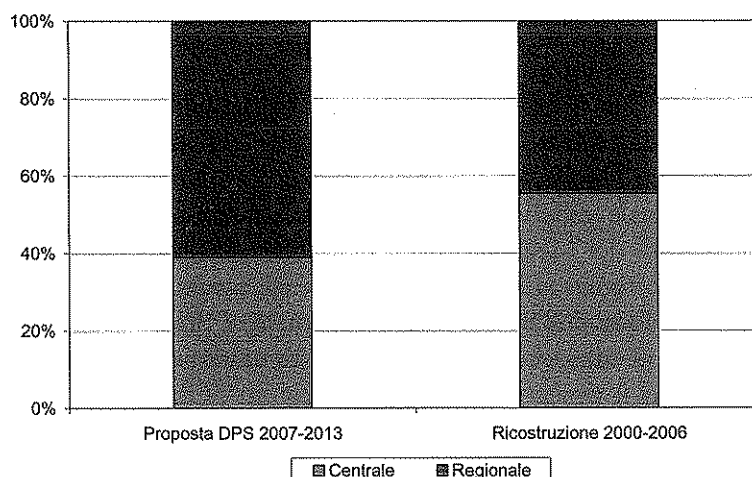
Figura II.1.3 Allocations delle risorse secondo le priorità QSN nel periodo 2000-2006 e nella proposta 2007-2013 (valori percentuali)



Fonte: Elaborazione UVAL

La ripartizione delle risorse per livello di responsabilità centrale o regionale per 2007-2013 segnala un significativo spostamento di risorse a favore delle Regioni (accentuato rispetto alla prima proposta del DPS, che già modificava tale rapporto rispetto alla programmazione 2000-2006) e tiene conto delle richieste poste in sede tecnica e politica da parte delle Regioni. Complessivamente si raggiunge un rapporto pari a circa il 29 per cento Centro – 71 per cento Regioni per i Fondi Strutturali e pari al 38 per cento Centro – 62 per cento Regioni per la totalità delle risorse FAS e fondi strutturali. Tali rapporti sono calcolati al netto dei programmi interregionali, il cui innovativo modello di governance verrà specificato di caso in caso, non prevedendo necessariamente l'attribuzione della responsabilità di gestione né ad una amministrazione centrale, né ad una regionale.

Figura II.1.4 Risorse aggiuntive per livello di governo nel periodo 2000-2006 e nella proposta 2007-2013 (valori percentuali).



Nota: I dati della proposta DPS 2007-2013 sono presentati al netto dei programmi inter-regionali.

Fonte: Elaborazione UVAL.

II.1.3 La ripartizione tra Regioni delle risorse della politica regionale 2007-2013

La definizione dei criteri per ripartire le risorse nazionali e comunitarie per lo sviluppo 2007-2013 tra i territori è stata affidata al partenariato istituzionale coordinato dal Dipartimento per le Politiche di Sviluppo. All'UVAL è stato affidato il compito di sostenere tale processo e di realizzare l'istruttoria tecnica per il riparto delle risorse fra Regioni del Mezzogiorno e del Centro-Nord per il Fondo per le Aree Sottoutilizzate, e tra Regioni dell'Obiettivo Convergenza 2007-2013 (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia e Basilicata in regime di sostegno transitorio) per i fondi comunitari⁴³. La proposta tecnica per la ripartizione dei fondi comunitari dell'Obiettivo Competitività Regionale e Occupazione è stata invece affidata direttamente alle Regioni interessate (tutte le Regioni del Centro-Nord, Abruzzo, Molise e Sardegna in regime transitorio).

Gli indirizzi delle politiche di sviluppo indicano che occorre:

- (1) garantire la concentrazione delle risorse nelle aree del paese dove è maggiore la sottutilizzazione del potenziale produttivo;
- (2) tenere conto all'interno di ognuna delle due aree del Paese di tutte le risorse che concorrono a determinare il potenziale produttivo di un territorio;
- (3) tenere conto all'interno di ognuna delle due aree del Paese dello svantaggio competitivo accumulato e prospettico.

Il primo requisito è soddisfatto, nel caso delle risorse comunitarie (e del relativo cofinanziamento), dal riparto stabilito nelle decisioni del Consiglio europeo del 16 dicembre 2005, e nel caso delle risorse nazionali (FAS), dalla chiave di riparto 85 per

⁴³ Il dossier completo relativo all'istruttoria tecnica per il riparto delle risorse fra Regioni - Fondo per le Aree Sottoutilizzate (Mezzogiorno e Centro-Nord) e Fondi comunitari Obiettivo 1 (2007-2013) è disponibile sul sito http://www.dps.tesoro.it/QSN/qsn_istruttoria_tecnica_riparto.asp.

cento - 15 per cento fra Mezzogiorno e Centro-Nord già adottata nel periodo di programmazione 2000-2006. Gli altri due requisiti devono guidare il riparto all'interno delle macro-aree.

In continuità con il ciclo di programmazione 2000-2006, il riparto regionale delle risorse aggiuntive all'interno delle macro-aree adotta un meccanismo basato su chiari indicatori statistici che riflettono gli obiettivi di riequilibrio e di riduzione dei divari, tenendo conto delle criticità individuate nei documenti strategici propri del nuovo ciclo di programmazione. In sintesi, le chiavi di riparto sono il risultato di un indice della dimensione regionale relativa, corretta con la gravità delle condizioni di svantaggio relativo. Le regioni del Mezzogiorno e del Centro-Nord sono trattate in due blocchi distinti per quanto riguarda il riparto delle risorse nazionali, per le quali si garantisce a monte un'attribuzione dell'85 per cento del totale al primo gruppo di regioni e del 15 per cento rimanente alle seconde. Per quanto riguarda invece le risorse comunitarie, si è considerato solo il riparto tra le quattro regioni l'Obiettivo Convergenza in senso stretto (ossia esclusa la Basilicata che è in regime di transizione di *phasing-out*).

Gli indicatori proposti per definire le quote di riparto delle risorse per il periodo 2007-2013 e condiviso con le Amministrazioni regionali direttamente interessate dalle responsabilità di intervento sul territorio sono:

- per l'indice di dimensione, una media ponderata delle quote regionali di popolazione (al 2004), a cui è dato peso pari al 70 per cento, e di superficie (rilevazione 2003), a cui è dato peso 30 per cento.
- per l'indice di svantaggio, una media ponderata di tre indicatori :
 - prosperità regionale misurata come reciproco del PIL pro capite (tasso medio del triennio 2002-2004), con peso 35 per cento;
 - difficoltà e potenziale del mercato del lavoro, misurati con il tasso di occupazione (peso 20 per cento) e di occupazione femminile (peso 15 per cento) (tassi medi del triennio 2002-04);
 - carenza di disponibilità di servizi collettivi essenziali misurata con l'indice di accessibilità media dei Sistemi Locali del Lavoro (SLL) della regione (peso 15 per cento) e la percentuale dei giovani in età 20-24 anni con almeno una qualifica di istruzione secondaria superiore (peso 15 per cento).

Gli indicatori scelti per costruire l'indice di svantaggio differiscono parzialmente da quelli utilizzati nel precedente ciclo di programmazione per meglio riflettere le criticità evidenziate nel QSN (ad esempio la difficoltà ad usufruire dei servizi nel caso delle misure di accessibilità e livello di istruzione), e gli obiettivi strategici della politica regionale (ad esempio per quanto riguarda l'occupazione femminile).

Per le regioni dell'Obiettivo Convergenza, l'indice di svantaggio è rafforzato elevandolo al quadrato al fine di enfatizzare le differenze relative tra le regioni. Similmente a quanto effettuato nel ciclo di programmazione comunitaria precedente viene introdotta una correzione per lo svantaggio specifico per insularità della Sicilia (pari a 0,2 punti su cento).

Per il riparto delle risorse FAS tra le regioni del Mezzogiorno, similmente a quanto effettuato nel precedente ciclo di programmazione, sono applicate alcune quote

correttive per tenere conto di svantaggi specifici e, in particolare, quote correttive per esternalità di piccola dimensione a favore di Abruzzo, Basilicata e Molise (per un totale di 1,4 punti su cento) e quote correttive per insularità a favore di Sardegna e Sicilia (per un totale di 1,7 punti su cento).

Si è inoltre ritenuto opportuno inserire nel riparto del FAS per il Mezzogiorno un principio di riduzione graduale (*decalage*) da applicare alle regioni fuoriuscenti dall'obiettivo della politica di coesione comunitaria. La misura della riduzione è quantificata supponendo che entro tre cicli di programmazione (a partire quindi dal 2020) la regione raggiunga una quota sul totale delle risorse nazionali dell'ordine di grandezza che essa avrebbe se fosse inclusa nella ripartizione Centro-Nord. Il *decalage* è stato applicato all'Abruzzo (che ha da più di un ciclo di programmazione una titolarità diversa per i fondi comunitari); la quota rimanente è stata destinata alle due regioni che sono fuoriuscite dall'Obiettivo 1 2000-2006, in proporzione alla perdita di risorse pro capite subita rispetto al pro capite medio delle regioni dell'obiettivo Convergenza 2007-2013 e tenendo qualitativamente conto della riduzione subita dalla regione Basilicata rispetto alla iniziale proposta di assegnazione della Commissione europea.

Nel caso del riparto delle risorse FAS tra le regioni del Centro-Nord l'indice di svantaggio è rafforzato elevandolo al quadrato. Similmente a quanto effettuato nel precedente ciclo di programmazione, al riparto ottenuto sono applicate alcune quote correttive per esternalità di piccola dimensione (a favore delle Province Autonome di Trento e Bolzano, della Valle d'Aosta, del Friuli Venezia-Giulia, della Liguria e dell'Umbria per un totale di 0,5 punti su 100). Infine, poiché la variabile di scala per l'indice di dimensione è mutata rispetto al ciclo di programmazione precedente (in cui la popolazione della regione era limitatamente quella ricadente in aree sottoutilizzate), si introduce un *safety-net* per il periodo 2007-2013 per assicurare una maggiore gradualità sui territori dell'impatto causato da tale modifica, e si adottano quote di riparto basate su una media ponderata del nuovo metodo e di quello della precedente programmazione (con pesi pari a 50-50). Tale metodologia di riparto per le regioni del Centro-Nord che spiega il 98 per cento dell'allocazione delle risorse, è stata poi rivista alla luce del confronto politico e integrata nella proposta proveniente dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni.

II.1.4 I target di servizio in alcuni ambiti di rilievo per le politiche regionali

Le politiche per lo sviluppo territoriale attribuiscono un ruolo chiave al miglioramento dei servizi disponibili per cittadini e imprese per ampliare le possibilità di sviluppo per gli individui, ridurre le disuguaglianze e creare condizioni favorevoli per la localizzazione di investimenti privati attratti anche dalle opportunità create da servizi più accessibili ed efficienti.

Pertanto, nel Quadro Strategico Nazionale per la Politica di coesione 2007-2013 sono individuati quattro obiettivi strategici per i quali sono stati identificati indicatori misurabili di servizi resi ai cittadini⁴⁴. Per convogliare un forte interesse e il necessario concorso di responsabilità al conseguimento di questi obiettivi, vengono fissati valori quantitativi degli indicatori selezionati (valori *target*) da raggiungere nel 2013 e al cui

⁴⁴ Gli ambiti sono la capacità di apprendimento della popolazione, i servizi di cura agli anziani e bambini, la tutela dell'ambiente in relazione al servizio idrico integrato e al sistema di gestione dei rifiuti urbani.

conseguimento è collegato un meccanismo di incentivazione per le Amministrazioni regionali e centrali che comprende anche un premio finanziario.

L'Unità di valutazione ha contribuito fortemente alla definizione del tema e alla sua affermazione tra le Amministrazioni regionali e di settore, avviando a settembre 2005 una riflessione sulla necessità di innovare parzialmente l'approccio interpretativo secondo cui gli investimenti pubblici di qualità, costruendo dotazione infrastrutturale e aumentando la qualità di servizi, migliorano le condizioni generali di contesto in cui vivono i cittadini e operano le imprese e quindi l'accessibilità e qualità dei servizi; l'attenzione è stata così riportata sulla finalità ultima delle politiche, esplicitando alcuni obiettivi strategici in termini di servizi offerti e misurando i miglioramenti intercorsi attraverso sistemi cogenti di *targeting*.

Nella nota tecnica⁴⁵ che raccoglie questa prima riflessione sono già delineati alcuni profili delicati per la riuscita di un sistema di incentivazione basato sul raggiungimento di target di servizi e suggeriti temi che vedranno un successivo approfondimento in sede partenariale. Tra ottobre e dicembre 2005 l'UVAL ha sollecitato incontri di discussione del tema relativo agli obiettivi di servizio con tutti i soggetti partecipanti alla definizione della strategia per la politica di coesione regionale per gli anni 2007 – 2013, vale a dire le Amministrazioni regionali e di settore e anche le parti istituzionali, economiche e sociali. Di conseguenza, l'ipotesi di fissare, nel ciclo di programmazione 2007-2013, *target* vincolanti per un numero limitato di obiettivi di servizio, con il fine di accrescere la mobilitazione per il loro raggiungimento, è delineata in entrambi i documenti preparatori del Quadro Strategico Nazionale⁴⁶.

A partire da gennaio 2006, l'UVAL ha coordinato un gruppo di lavoro interistituzionale, a cui hanno partecipato alcune regioni del Mezzogiorno, alcuni Ministeri e l'Istat, con il fine di redigere la versione del documento da inserire nel Quadro Strategico Nazionale, sciogliendo gli interrogativi posti nella nota tecnica dell'UVAL riguardo alle modalità con cui introdurre target vincolanti per obiettivi di servizio oppure prospettando le diverse opzioni per l'attuazione del sistema incentivante.

Nei primi mesi del 2006 le attività del gruppo di lavoro si sono concentrate sui criteri con cui scegliere gli ambiti, in numero limitato, degli obiettivi di servizio e sulle caratteristiche degli indicatori necessarie per poter definire target vincolanti. La riflessione ha condotto all'identificazione di tre requisiti per gli indicatori necessari per accelerare il concorso di mobilitazione ed evitare che si producano distorsioni nei comportamenti a seguito dell'introduzione di un meccanismo di incentivazione finanziaria: gli indicatori devono essere selezionati in modo da rappresentare un miglioramento percepibile e condiviso delle condizioni di vita dei cittadini, essere misurabili (disponibilità dell'informazione statistica) e, infine, devono essere riconoscibili le responsabilità per la modifica degli indicatori in capo ai diversi livelli di governo.

Con l'aiuto di una griglia preparata dall'UVAL, le Amministrazioni hanno esplicitato le proprie preferenze e suggerito temi ed indicatori che sono stati discussi nelle riunioni e

⁴⁵ Cfr. UVAL, "Fissare obiettivi di servizio per le politiche di coesione regionale: nota tecnica per la discussione" (ottobre 2005); disponibile su http://www.dps.tesoro.it/uval_doc_contributi.asp.

⁴⁶ Cfr. Documento Strategico Preliminare Nazionale, (capitolo IV.2), e Documento Strategico del Mezzogiorno, (riquadro nel capitolo IV) disponibili su <http://www.dps.tesoro.it/qsn/qsn.asp>.

successivamente approfonditi in istruttorie preparate dalle stesse Amministrazioni. La bozza tecnico amministrativa del Quadro Strategico Nazionale licenziata ad aprile 2006 contiene la scelta dei quattro temi strategici su cui introdurre obiettivi di servizio e la lista di indicatori con cui misurarli, insieme ad un'istruttoria approfondita dei profili di misurabilità e responsabilità per ciascun indicatore proposto⁴⁷.

Da aprile a luglio 2006 le attività del gruppo di lavoro sono proseguite, con assetti mirati distinti per obiettivo, per completare i profili operativi mancanti per i quattro obiettivi individuati nel QSN: elevare le competenze degli studenti e la capacità di apprendimento della popolazione; aumentare i servizi di cura per i bambini e gli anziani; tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente, in relazione al servizio idrico integrato e al sistema di gestione dei rifiuti urbani. L'UVAL, attraverso il coordinamento dei quattro gruppi, ha sollecitato la presenza dei responsabili di settore delle Regioni e dei Ministeri ma anche il coinvolgimento degli Enti preposti alla rilevazione e misurazione degli indicatori e di Istituzioni che svolgono attività su questi temi. L'esito di questi mesi è stato la condivisione della lista definitiva degli indicatori (che in parte differisce da quella proposta ad aprile), e la stesura di accordi, seppure non ancora formalizzati, per la disponibilità e trasmissione dell'informazione statistica. Nella tavola che segue sono riportati gli indicatori selezionati e i valori assunti nelle regioni del Mezzogiorno, attualmente disponibili.

Sulla base di esperienze pregresse nel disegno e attuazione di meccanismi incentivanti per le politiche di sviluppo regionale, l'UVAL ha proposto un disegno del meccanismo di incentivazione per gli obiettivi di servizio, discusso prima all'interno del Dipartimento di Politiche di Sviluppo e successivamente con tutte le Amministrazioni, i cui elementi principali sono stati inseriti nel Quadro Strategico Nazionale.

Le otto regioni del Mezzogiorno e il Ministero della Pubblica Istruzione (per il solo obiettivo relativo all'istruzione), partecipano al meccanismo competitivo per il quale sono appostati circa tre miliardi di euro delle risorse del FAS. Il meccanismo di incentivazione prevede oltre alla verifica finale dei risultati al 2013 una verifica intermedia alla fine del 2009. Mentre i target del 2013 sono generalmente uguali per tutte le amministrazioni partecipanti, la scadenza del 2009 misura il progresso fatto da ciascuna regione nell'avvicinarsi all'obiettivo finale. Per ogni target raggiunto la Regione avrà delle risorse (premio) destinate allo stesso settore dove l'obiettivo è stato conseguito.

Poiché per i temi selezionati i Ministeri di settore contribuiscono al miglioramento di questi servizi, seppure non hanno una responsabilità diretta nell'erogazione degli stessi, l'Uval ha avviato una riflessione insieme a tutte le amministrazioni per definire le azioni di sistema e di assistenza tecnica che questi Ministeri potranno attuare per sostenere le Regioni a raggiungere gli obiettivi stabiliti.

La descrizione dettagliata del meccanismo di incentivazione, del monitoraggio dei progressi, della verifica dei risultati e delle azioni di sostegno al conseguimento dei target è ancora in corso e sarà contenuta in un documento la cui approvazione da parte del Cipe darà l'avvio al meccanismo di incentivazione legato agli obiettivi di servizio.

⁴⁷ Cfr. Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 – bozza tecnico-amministrativa, aprile 2006 (paragrafo 2.6), disponibile su http://www.dps.tesoro.it/QSN/qsn_bozza_tecnico_amministrativa.asp, e Allegato "Obiettivi di servizio: l'ipotesi di fissarli per alcuni servizi essenziali", disponibile su http://www.dps.tesoro.it/QSN/qsn_gruppi_tecnici.asp.

Tavola II.1.1 Indicatori selezionati per gli obiettivi di servizio e ultimi valori disponibili nelle regioni del Mezzogiorno

OBIETTIVO	Elevare le competenze degli studenti e la capacità di apprendimento della popolazione			Aumentare i servizi di cura alla persona, alleggerendo i carichi familiari per innalzare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro			Tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente in relazione alla gestione dei rifiuti urbani			Tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente in relazione alla gestione del servizio idrico integrato	
INDICATORE	Percentuale della popolazione 18-24 anni con titolo di studio inferiore al diploma di scuola secondaria superiore e che non partecipa ad ulteriore istruzione o formazione	Percentuale di 15-enni, con al il massimo primo livello di competenza nell'area della lettura	Percentuale di 15-enni, con al massimo il primo livello di competenza nell'area della matematica	Percentuale di Comuni che hanno attivato servizi per l'infanzia (asilo nido, micronidi o servizi integrativi e innovativi) sul totale dei Comuni della regione	Percentuale di bambini tra zero e fino al compimento dei 3 anni che hanno usufruito dei servizi per l'infanzia (asilo nido, micronidi, o servizi integrativi e innovativi) sul totale della popolazione in età 0-3 anni	Percentuale anziani trattati in assistenza domiciliare integrata (ADI) sul totale della popolazione anziana (65 anni e oltre)	Rifiuti urbani smaltiti in discarica per abitante (kg)	Percentuale di rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata sul totale dei rifiuti urbani	Percentuale di frazione umida trattata in compostaggi o sulla frazione di umido nel rifiuto urbano totale	Percentuale di acqua erogata sul totale dell'acqua immessa nelle reti di distribuzione	Abitanti equivalenti effettivi serviti da impianti di depurazione delle acque reflue con trattamento secondario o terziario, in rapporto agli AE totali urbani
COD IND	S.01	S.02	S.03	S.04	S.05	S.06	S.07	S.08	S.09	S.10	S.11
ANNO ATTUALMENTE DISPONIBILE	2006	2003	2003	2004	2004	2005	2005	2005	2005	2005	2005
Abruzzo	14,7			23,6	6,7	1,8	398,5	15,6	12,1	59,1	44,3
Molise	16,2			2,2	3,2	6,1	395,1	5,2	1,1	61,4	88,4
Campania	27,1			30,5	1,5	1,4	304,8	10,6	2,3	63,2	75,8
Puglia	27,0			24,0	4,8	2,0	453,1	8,2	1,8	53,7	61,2
Basilicata	15,2			16,8	5,1	3,9	235,2	5,5	0,1	66,1	66,7
Calabria	19,6			6,6	2,0	1,6	394,7	8,6	0,8	70,7	37,4
Sicilia	28,1			33,1	6,0	0,8	473,2	5,5	1,3	68,7	33,1
Sardegna	28,3			14,9	10,0	1,1	389,6	9,9	4,5	56,8	80,5
Mezzogiorno	25,5	35,0	47,5	21,1	4,2	1,6	395,3	8,7	2,6	62,6	56,6
Italia	20,6	23,9	31,9	39,2	11,3	2,9	310,3	24,3	20,5	69,9	63,5
Centro-Nord	16,8	14,9	19,3	47,6	15,5	3,5	263,8	31,8	29,1	73,4	67,2
Fonte	Istat (Rilevazione continua forze di lavoro)	OCSE-PISA	OCSE-PISA	Istat (Indagine censuaria sui servizi sociali dei Comuni)	Istat (Indagine censuaria sui servizi sociali dei Comuni)	Ministero della Salute (Sistema informativo Sanitario)	APAT	APAT	APAT	Istat (sistema informativo sulle acque)	Istat (sistema informativo sulle acque)

NOTE: Per gli indicatori S.02 e S.03 sono attualmente disponibili solo i valori delle macroaree