

Dipartimento di Impresa e Management
Cattedra di Storia e teoria dello sviluppo economico

I PROGRAMMI EUROPEI PER LO SVILUPPO DEL
MEZZOGIORNO NEI CICLI 2000-2006 E 2007-2013.
CARATTERISTICHE E PROBLEMI.

RELATORE
Prof. Giovanni Farese

CANDIDATO
Francesco Setola
Matr.155411

ANNO ACCADEMICO 2011-2012

Sommario	
Introduzione	2
La programmazione 2000-2006	4
1.1 Brevi cenni storici	4
1.2 Le caratteristiche della programmazione 2000-2006	6
1.3 L'attuazione del programma	14
1.4 I risultati dell'attuazione del programma	28
La programmazione 2007-2013	34
2.1 Le caratteristiche della programmazione 2007-2013	34
2.1.1 Le caratteristiche in generale	34
2.1.2 Il PON "Governance e assistenza tecnica"	41
2.2 L'attuazione del programma	49
2.3 I risultati dell'attuazione del programma	54
2.4 Le differenze concettuali tra le programmazioni analizzate	60
Conclusioni	63
Bibliografia	65
Sitografia	68

Introduzione

La *questione meridionale* rappresenta uno dei maggiori problemi dell'Italia sin dall'unificazione. Nel tempo, le cause del sottosviluppo dell'area in questione si sono evolute e susseguite; se dopo il 1861 esse erano da ricercarsi nella carenza di infrastrutture e di apparati industriali (seppur embrionali), negli anni 2000 il *focus* si sposta verso una problematica che rappresenta la causa madre di numerosi fenomeni sociali che destabilizzano l'economia del Mezzogiorno minandone la capacità di intraprendere la strada per lo sviluppo: la scarsa formazione del capitale umano.

In questo lavoro è affrontato lo studio delle modalità attraverso le quali le autorità centrali hanno affrontato il problema tentando di arginarne i risultati. Lo studio è effettuato sull'orizzonte temporale di un dodicennio, dal 2000 al 2011, estremi inclusi. Questa scelta è scaturita dal fatto che è nel 2000 che è iniziata una massiccia opera, da parte dell'Unione Europea, di riqualificazione delle aree sottosviluppate d'Europa tramite lo stanziamento di fondi strutturali di durata settennale. Tra queste aree rientra il Mezzogiorno d'Italia quale area in ritardo rispetto alla media del resto d'Italia e d'Europa.

A tale scopo sono state analizzate le programmazioni 2000-2006 e 2007-2013, facendo riferimento alle principali caratteristiche che le contraddistinguono, agli obiettivi di programmazione e ai vari strumenti adottati per distribuire nel miglior modo le risorse sul territorio. A tal proposito si nota come la programmazione 2000-2006 abbia avuto una funzione "esplorativa", nel senso che (specie per quanto riguarda la distribuzione dei poteri sull'utilizzo dei fondi) ha riscontrato numerose difficoltà per l'attuazione di alcuni programmi causate, principalmente, da un'organizzazione tra gli Enti chiamati in causa non eccellente. Se è vero che "sbagliando s'impara", la programmazione 2007-2013 ha imparato dagli errori derivanti dalla scarsa attenzione a particolari dinamiche in fase di

redazione dei principi per la programmazione 2000-2006, superandone i limiti e garantendo un utilizzo ottimale delle risorse.

Numerose sono, infatti, le differenze che emergono dallo studio comparato di tali programmazioni ed è da tali differenze che si porranno le basi per la prossima programmazione, che vedrà la luce nel 2014. Nel complesso, esse si distinguono soprattutto per il grado di importanza conferito alla competenza degli Enti chiamati a gestire i fondi, evidenziando un elevato interesse per la formazione e le competenze di questi ultimi nell'ambito della programmazione 2007-2013 confermando l'importanza di quanto affermato in precedenza: la formazione del capitale umano concorre allo sviluppo del territorio.

CAPITOLO I

La programmazione 2000-2006

1.1 Brevi cenni storici

“Dopo la fine dell’intervento straordinario nel 1992, l’economia del Mezzogiorno non ha ancora ripreso il passo di uno sviluppo vigoroso. Il Sud non si è mostrato, negli ultimi cinque anni, capace di superare con le proprie risorse d’impresa e di lavoro la recessione che aveva colto l’Italia, come gli altri paesi d’Europa, nel biennio 1992-1993 e i nuovi orientamenti della politica di bilancio (riduzione del disavanzo pubblico in vista dell’adesione italiana alla moneta unica europea) hanno contribuito ad aggravare la situazione”. Questo è ciò che scrivono Mariano e Francesco D’Antonio nel lavoro “Il futuro del Mezzogiorno: tendenze, tesi e politiche a confronto” pubblicato su *I quaderni di economia italiana* (Unicredit Group, 2008, Roma), evidenziando le difficoltà dell’economia del Sud Italia nell’intraprendere la strada verso uno sviluppo autonomo e vigoroso. Può risultare eccessivo parlare di *sottosviluppo*, eppure non lo è affatto: sviluppo e sottosviluppo sono due concetti che hanno una valenza estremamente relativa in quanto hanno senso solo se è possibile confrontare due o più economie in modo tale da poterle classificare. È proprio in questo senso che non è eccessivo parlare di *sottosviluppo del Sud Italia* in quanto il Mezzogiorno è collocato, geograficamente e culturalmente, in un’area sviluppata (l’Italia) situata, a sua volta, in una macro area sviluppata (l’Europa). I governi hanno preso consapevolezza della situazione di sottosviluppo sin dai decenni che hanno seguito l’Unità d’Italia. I costi per l’Unità furono spropositati, specie se si considera la quasi totale assenza d’infrastrutture nel Mezzogiorno d’Italia che creava non pochi problemi ad entrambe le economie appena unificate: il Nord aveva difficoltà a far reperire

i manufatti al Sud che, a sua volta, aveva difficoltà a far reperire materie prime al Nord affinché venissero lavorate e commercializzate.¹

Il primo vero, grande programma di aiuti al Sud Italia è sicuramente rappresentato dall'istituzione della Cassa Del Mezzogiorno. Su proposta del meridionalista Pasquale Saraceno e di altri collaboratori, quali il Menichella, il Giordani e il Morandi, il governo De Gasperi creò un ente pubblico il cui scopo era quello di ricalcare le agenzie di sviluppo nate negli Stati Uniti a seguito del New Deal per promuovere lo sviluppo del Mezzogiorno tramite interventi finanziati dal settore pubblico.² L'obiettivo degli interventi era di colmare il divario tra Nord e Sud in modo da creare una struttura economica forte, unita e competitiva. Il piano d'intervento, inizialmente previsto per 10 anni, è stato poi prorogato con leggi successive fino al 1984. Con decreto presidenziale 6 agosto 1984, la Cassa per il Mezzogiorno è stata soppressa e posta in liquidazione dal 1° agosto 1984. Nel 1986 è stato istituito un nuovo ente, l'Agenzia per la promozione e lo sviluppo del Mezzogiorno (AgenSud) che è stata poi soppressa a sua volta nel 1992. I motivi principali delle soppressioni sono stati i risultati profondamente discostanti dalle attese. Fino agli anni settanta la Cassa ha lavorato bene, realizzando opere importanti per il Sud, in particolare per le risorse idriche e viarie, nonché opere di costruzione, bonifica e sviluppo industriale, realizzato in parte con sovvenzioni americane. I risultati non sono stati più soddisfacenti da quando la politicizzazione degli apparati ha comportato una scarsa qualità della spesa, con diffusi fenomeni di illegalità e numerosi sprechi, legati soprattutto alla costruzione di opere infrastrutturali che non sarebbero mai state usate o sfruttate perché lasciate incompiute o perché del tutto estranee alle realtà economiche del Sud (le cosiddette "cattedrali nel deserto"). In termini di risorse finanziarie, la Cassa del Mezzogiorno ha privato le casse dello Stato di circa 279.763 miliardi di lire,

¹ F. Assante et al., *Storia dell'economia mondiale (Secc. XVIII-XX)*, Monduzzi, Bologna, 2000.

² V. Castronovo, *Storia economica d'Italia*, Einaudi, Torino, 1995.

pari a circa 140 miliardi di euro, con una spesa media annuale di 3,2 miliardi di euro³ con risultati che lasciano molto a desiderare, come evidenziato dai D'Antonio.

1.2 Le caratteristiche della programmazione 2000-2006

Una nuova frontiera sul tema degli aiuti alle zone sottosviluppate è proposta dall'Unione Europea che, attraverso i Fondi Strutturali⁴, mira ad arginare le problematiche del sottosviluppo.

I Fondi mirano a:

- Promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni europee in ritardo di sviluppo;
- Riconvertire le aree in declino industriale;
- Lottare contro la disoccupazione;
- Facilitare l'inserimento professionale dei giovani;
- Accelerare la riforma agraria.

La programmazione ha durata di 7 anni. Gli ultimi due cicli di programmazione (2000-2006 e 2007-2013) sono sicuramente quelli che stanno impegnando maggiormente l'UE sia dal punto di vista economico sia da quello politico. Basti pensare che più di un terzo del bilancio (37,5%) è stato investito nella costituzione dei Fondi⁵.

La programmazione 2000-2006 mira al raggiungimento di tre obiettivi definiti *prioritari*:

³ G. A. Stella, *Lo Spreco*, Mondadori, Milano, 2001.

⁴ Nello specifico trattasi del FESR (Fondo europeo di sviluppo regionale), fondo comunitario nato per promuovere la coesione economica e sociale attraverso la correzione dei principali squilibri regionali esistenti nell'Unione Europea, come si legge nel Trattato di Amsterdam (articolo 160). Il compito principale è quello di contribuire a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle regioni europee e il ritardo delle regioni europee più svantaggiate, comprese le zone rurali.

⁵ Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, *Cento idee per lo sviluppo. Schede di programma 2000-2006*, a cura del Dipartimento per le politiche di sviluppo e di Coesione, Catania, 1998.

- I. Obiettivo 1: promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni che presentano ritardi nello sviluppo. Vi rientrano in particolare le regioni il cui PIL è minore del 75% della media europea (PIL misurato secondo gli standard del potere d'acquisto e calcolato sulla base dei dati disponibili al 26 marzo 1999), come ad esempio le regioni del Mezzogiorno di Italia. L'Obiettivo 1 si rivolge ad un numero limitato di Regioni UE, ma dispone di circa il 70% degli interi finanziamenti (195 miliardi di euro complessivi);
- II. Obiettivo 2: favorire la riconversione economica e sociale delle zone con difficoltà strutturali;
- III. Obiettivo 3: favorire l'adeguamento e l'ammodernamento delle politiche e dei sistemi di istruzione, formazione e occupazione nelle regioni non incluse nell'Obiettivo 1.

Le regioni Europee che rientrano in questi obiettivi hanno diritto all'accesso ai Fondi, purché siano rispettati i seguenti principi:

- **Complementarità** con le azioni degli Stati membri e **partenariato** con le autorità competenti, comprese le parti economiche e sociali più rappresentative, per la concertazione sulle fasi di preparazione, finanziamento, sorveglianza e valutazione degli interventi (l'attuazione è di competenza degli Stati membri)
- **Coordinamento** con gli altri strumenti finanziari dell'Unione europea (fondo di coesione, BEI, FEI)
- **Addizionalità** rispetto alle spese pubbliche degli Stati membri (i fondi strutturali cofinanziano gli interventi e non si sostituiscono a queste ultime)
- **Compatibilità** e conformità con i Trattati, le politiche comunitarie e gli atti derivati, comprese le norme sulla concorrenza, gli appalti pubblici, la tutela dell'ambiente e le pari opportunità.

Possono partecipare ai finanziamenti dei fondi: enti, organismi pubblici e privati, imprese e singole persone. Le regioni Italiane da includere

nell'Obiettivo 1 sono Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia. A queste si aggiunge il Molise in sostegno transitorio⁶ o phasing out.

I principali strumenti di finanziamento sono:

- **I fondi strutturali**

FSE: Fondo sociale europeo (per prevenire e combattere la disoccupazione e sviluppare le risorse umane e l'integrazione sociale nel mercato del lavoro)

FESR: Fondo europeo per lo sviluppo regionale (per promuovere la coesione economica e sociale attraverso la correzione dei principali squilibri regionali)

FEAOG: Fondo europeo per l'agricoltura (per finanziare la politica agricola comune e definisce il quadro del sostegno comunitario per lo sviluppo rurale sostenibile)

Diviso in due sezioni:

- Sezione orientamento (si applica alle regioni e zone dell'obiettivo 1. Finanzia progetti pubblici per migliorare le strutture di produzione, trasformazione e vendita di prodotti agricoli)
- Sezione garanzia (si applica alle zone e fuori dall'obiettivo 1. Finanzia le misure di sostegno dei prezzi e di stabilizzazione dei mercati anche tramite pagamenti diretti agli agricoltori)

SFOP: Strumento finanziario di orientamento per la pesca (contribuisce all'equilibrio tra conservazione, gestione e sfruttamento razionale delle risorse ittiche e dell'acquacoltura e della trasformazione e commercializzazione dei relativi prodotti)

⁶ Il Regolamento generale (regolamento CE n. 1260 del 1999, articolo 6) prevede un sostegno transitorio o phasing out per le regioni o zone che erano ammissibili agli obiettivi regionalizzati del periodo di programmazione 1994-1999 e che non lo sono più per il 2000-2006.

Si tratta di un regime transitorio decrescente che permette l'uscita graduale dal sostegno comunitario per spese strutturali. Lo scopo del phasing out è quello di evitare l'improvvisa interruzione degli aiuti e facilitare il consolidamento dei risultati degli interventi strutturali precedenti.

- **Il fondo di coesione**

Si tratta di un fondo speciale (può finanziare sino all'85% dei costi ammissibili per la realizzazione di grandi progetti in materia di ambiente e infrastrutture di trasporto, contribuendo così a rafforzare la coesione e la solidarietà all'interno dell'Unione europea) in favore degli Stati membri con PIL inferiore al 90% della media comunitaria. Dal 1° maggio 2004 rientrano in questa categoria Grecia, Portogallo, Spagna, Cipro, Repubblica Ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacchia e Slovenia.

Contribuisce inoltre al raggiungimento dei risultati previsti per l'Obiettivo 1, ma non è uno strumento esclusivo di questo obiettivo, la **Banca Europea per gli Investimenti**, in quanto ha lo scopo di contribuire allo sviluppo equilibrato dell'Unione Europea, appoggiando le iniziative utili a diminuire gli squilibri economici e di sviluppo tra le regioni.⁷

Le priorità e le strategie in merito all'uso dei fondi strutturali europei sono riportate all'interno del Quadro Comunitario di Sostegno (QCS), un documento presentato da ogni stato membro e approvato dalla Comunità Europea, diviso in *Assi Prioritari* e composto da uno o più *Programmi Operativi*.

L'articolazione del QCS in *Assi Prioritari* mira a favorire una piena applicazione all'assetto programmatico dei principi di coerenza, concentrazione ed integrazione; essi rappresentano il punto di riferimento dal quale partire per la redazione dei Programmi Operativi, suddividendo l'area di intervento in diversi settori.

Gli Assi Prioritari⁸ sono i seguenti:

⁷ E. Todarello (a cura di), *La riforma dei fondi strutturali nel periodo di programmazione 2000-2006*, 2001.

⁸ Individuati nel capitolo 3 del documento QCS. Rappresentano le priorità strategiche per le scelte di investimento da realizzare nel periodo di programmazione (regolamento CE n. 1260 del 1999, articolo 9).

- Asse I - Valorizzazione delle risorse naturali e ambientali (Risorse Naturali);
- Asse II - Valorizzazione delle risorse culturali e storiche (Risorse Culturali);
- Asse III - Valorizzazione delle risorse umane (Risorse Umane);
- Asse IV - Potenziamento e valorizzazione dei sistemi locali di sviluppo (Sistemi Locali di Sviluppo);
- Asse V - Miglioramento della qualità delle città, delle istituzioni locali e della vita associata (Città);
- Asse VI - Rafforzamento delle reti e nodi di servizio (Reti e Nodi di Servizio).

L'articolazione della strategia in assi prioritari ha lo scopo di concentrare gli interventi sulle aree che possono avere un impatto più rilevante sulla crescita economica del Mezzogiorno, con due principi trasversali a tutti gli assi: la sostenibilità ambientale e il rispetto delle pari opportunità tra uomini e donne. Il QCS conferisce molta importanza alla situazione ambientale, tanto da prevederne un'analisi ex-ante, una intermedia e una ex-post per la valutazione della sostenibilità dello sviluppo. La strategia ambientale proposta nel QCS mira al miglioramento del contesto ambientale, alla valorizzazione delle risorse naturali e alla promozione di uno sviluppo che coniughi gli aspetti economici, sociali e ambientali utilizzando strumenti quali l'azione preventiva, la correzione alla fonte dei danni causati all'ambiente e il principio del "chi inquina paga". Riguardo al rispetto delle pari opportunità tra uomini e donne, il QCS mira a minimizzare le differenze sociali integrando la funzione del principio, trasversale ai sei assi, a quello specifico dell'asse III, riservando il 10% delle risorse del FSE col fine di rafforzare l'efficacia del principio e garantirne l'applicazione.⁹

⁹ F. Barca, *Obiettivi e assetto del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione (DPS)*, "Economia Italiana", n. 3, 1998, pag. 603.

I **Programmi Operativi** (Nazionali o Regionali, PON o POR) sono documenti approvati dalla Commissione ai fini dell'attuazione del QCS. Rappresentano, dunque, una formalizzazione della strategia teorizzata nel QCS sulla base degli Assi Prioritari.

Ogni Piano Operativo (sia Nazionale che Regionale) comprende i seguenti elementi:

- a) descrizione più specifica della strategia perseguita e delle priorità tematiche (gli assi prioritari) di intervento così come individuate dal QCS;
- b) descrizione sintetica delle misure che attuano le priorità specifiche (assi prioritari) e che sono, a loro volta, i contenitori pluriennali dei singoli progetti (operazioni);
- c) un piano finanziario che, per ciascun asse prioritario e per ogni anno, indica la ripartizione dei Fondi strutturali e degli altri fondi impiegati: i PO sono infatti cofinanziati da Fondi strutturali comunitari, ma anche da fondi pubblici nazionali e regionali, e da fondi privati;
- d) le disposizioni di attuazione del Programma Operativo.

Le Autorità di Gestione¹⁰ elaborano i PO, che vengono successivamente adottati dalla Commissione Europea con apposita Decisione. I Complementi di Programmazione (CdP) hanno poi lo scopo di dettagliare meglio le informazioni fornite dai PO.

Ogni Complemento di Programmazione comprende la descrizione nel dettaglio delle misure fissate dal PO, con tanto di valutazione ex-ante e indicatori per sorveglianza e monitoraggio, le categorie di beneficiari finali, il piano finanziario che indica, dettagliatamente, la provenienza e la quantità di fondi utilizzati per una determinata misura, i provvedimenti che assicurano la pubblicità del Programma e la descrizione delle modalità convenute tra la

¹⁰ Ministero dell'Economia e delle Finanze; Ministero dello Sviluppo Economico; Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca; Ministero dell'Interno; Ministero delle Attività Produttive; Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti; Ministero per le Politiche Agricole e Forestali; Regione Basilicata; Regione Calabria; Regione Campania; Regione Molise; Regione Puglia; Regione Sardegna; Regione Sicilia.

Commissione Europea e lo Stato membro ai fini di uno scambio di informazioni necessario a eliminare le asimmetrie informative e a facilitare la sorveglianza e il monitoraggio.

In Italia, il QCS 2000-2006 prevede 14 Programmi Operativi: 7 Nazionali e 7 Regionali, e riguardano solo le regioni facenti parte dell'Obiettivo 1.

I PON sono:

- **PON Ricerca scientifica, sviluppo tecnologico, alta formazione**, mira a: valorizzare le risorse umane; rafforzare il contenuto scientifico e tecnologico del sistema produttivo; radicare una vocazione di “rete” nell’operare dei soggetti coinvolti nel sistema produttivo, sia imprese che università e, più in generale, centri di competenza tecnologica; promuovere una stretta connessione tra il sistema della ricerca e il sistema imprenditoriale, inteso sia come attore che come espressione di fabbisogni;
- **PON Scuola per lo sviluppo**, mira a: garantire la promozione del sapere, della conoscenza, delle competenze di base e trasversali e delle abilità; favorire il miglioramento del sistema scolastico e la formazione del personale; sostenere l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita; formare all'imprenditorialità e all'ambiente e alle pari opportunità di genere;
- **PON Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno**, mira all’innalzamento degli standard di sicurezza nelle regioni Obiettivo 1 attraverso: intensificazione del controllo del territorio; impiego di tecnologie avanzate; interventi per gestire il fenomeno dell’immigrazione che richiede l’interazione tra sicurezza, solidarietà, tutela delle risorse ambientali e culturali; incentivazione dell'incontro tra istituzioni e cittadini; sensibilizzazione della popolazione sui temi della legalità.

- **PON Sviluppo imprenditoriale locale**, mira alla crescita e al consolidamento del tessuto imprenditoriale nelle Regioni dell'Obiettivo 1, con particolare attenzione alle PMI (cui è destinato il 70% delle risorse del PON), tramite: il sostegno alle attività produttive e di servizi, attraverso aiuti agli investimenti materiali e immateriali nell'ottica dello sviluppo sostenibile; l'adeguamento dei sistemi di prodotto/processo attraverso le migliori tecnologie disponibili; l'affiancamento o tutoraggio delle PMI nella realizzazione di nuove iniziative; programmi di formazione mirata per la qualificazione del capitale umano;
- **PON Trasporti**, mira alla realizzazione di un servizio di trasporti integrato e idoneo allo sviluppo sostenibile delle regioni proponendo un potenziamento delle connessioni fra le aree locali e le grandi direttrici di traffico nazionali e transnazionali;
- **PON Pesca**, mira a stabilire un equilibrio durevole tra sforzo di pesca e risorse biologiche esistenti, proponendo anche un ammodernamento delle flotte e l'utilizzo di sistemi di pesca più selettivi favorendo condizioni di maggiore sicurezza a bordo e di maggiore igiene e qualità dei prodotti ittici;
- **PON Assistenza tecnica e azioni di sistema**, mira a migliorare la capacità istituzionale della Pubblica Amministrazione e a contribuire a migliorare l'attuazione dei Programmi Operativi e degli interventi cofinanziati dai Fondi strutturali, proponendo azioni di affiancamento, assistenza tecnica e azioni di sistema per numerose Amministrazioni a livello centrale e regionale, nonché iniziative mirate alla definizione di standard e linee guida, alla realizzazione di studi e ricerche, all'individuazione di indicatori, al potenziamento di database, allo sviluppo degli scambi di esperienze tra Amministrazioni Pubbliche, al sostegno al partenariato.

I sette POR hanno tutti la medesima struttura che li divide in sei capitoli (analisi della situazione di partenza, strategia di sviluppo, assi prioritari d'intervento, misure del Programma, piano finanziario, disposizioni di attuazione), e sono:

- **POR Basilicata**
- **POR Calabria**
- **POR Campania**
- **POR Puglia**
- **POR Sardegna**
- **POR Sicilia**
- **POR Molise**

È importante considerare che i POR hanno valenza settennale ma a metà periodo, dopo il quarto anno (in questo caso nel 2004), sono soggetti a revisione ed eventuali modifiche. Anche le revisioni, così come la prima stesura, sono di competenza delle Autorità di Gestione che, nel caso dei POR, sono riconducibili alle amministrazioni regionali.

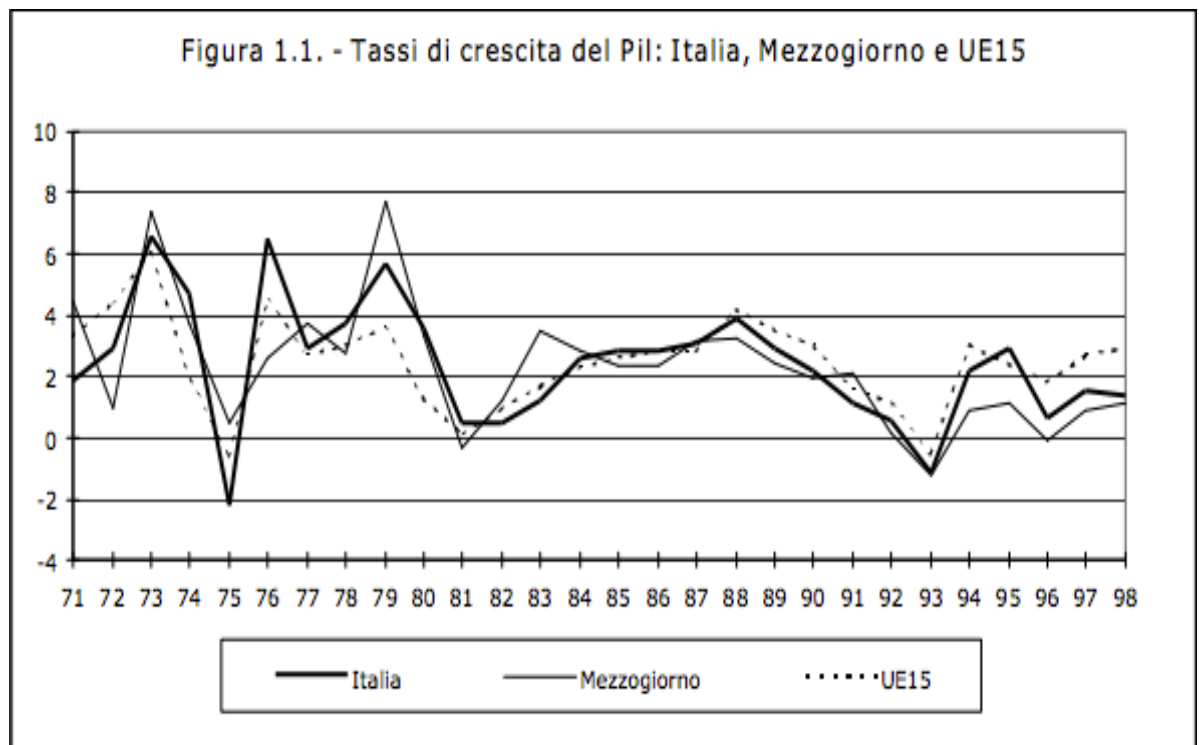
Le regioni oggetto dell'Obiettivo 2, invece, fanno capo al DocUP (Documento Unico di Programmazione) quale documento per la programmazione degli interventi da porre in essere con l'ausilio dei Fondi Strutturali.¹¹

1.3 L'attuazione del programma

Ai fini di questo lavoro, analizzeremo la situazione delle sole regioni facenti parte dell'Obiettivo 1 (il Mezzogiorno d'Italia).

¹¹ A. Mattei, *La nuova programmazione dei fondi strutturali per il periodo 2000-2006*, Kappa, Roma, 2001.

Il decennio antecedente l'anno 1999 (anno di approvazione del programma di sviluppo 2000-2006 per il Mezzogiorno) vede una profonda divergenza tra i tassi di crescita dell'Europa dei 15, dell'Italia e del Sud Italia (Figura 1.1¹²)



Si nota che, nel periodo 1993-1998, il tasso di crescita del PIL del Sud Italia è sempre inferiore a quello dell'Italia e dell'Europa registrando, nel 1995, uno spread di circa un punto percentuale. Questa differenza di crescita si riflette soprattutto sulle differenti dinamiche del reddito: se la media del PIL pro capite per un cittadino italiano è di 102, quello per un cittadino del Mezzogiorno è 69.¹³

Le cause del preoccupante andamento dell'economia del Sud Italia vanno ricercate anche nelle politiche economiche effettuate dal 1992 in poi. È questo il periodo, infatti, nel quale furono attuate decisioni di politica

¹² Tratta da PROGRAMMA DI SVILUPPO DEL MEZZOGIORNO (Piano presentato a titolo dell'obiettivo 1, ai sensi dell'art. 16 del Reg. n. 1260/1999 del Consiglio recante disposizioni generali sui Fondi strutturali ed ai sensi della Delibera CIPE n.71 del 14/5/99), Roma 30 settembre 1999.

¹³ Valori calcolati indicando 100=PIL pro capite UE15. Fonti Eurostat. Periodo di riferimento 1994-1996.

economica volte al raggiungimento degli standard europei per l'adesione al progetto EURO, la moneta unica europea. I risultati di queste politiche, legati all'andamento del PIL, hanno portato il settore pubblico a ridurre gli investimenti determinando, nel 1998, un impiego di risorse per investimenti in opere pubbliche vicino al 16,6% del PIL (nel 1992 era il 21,2%).¹⁴ In termini cumulati, ciò ha comportato una diminuzione degli investimenti lordi del 25% e una diminuzione degli investimenti per opere pubbliche del 30%.

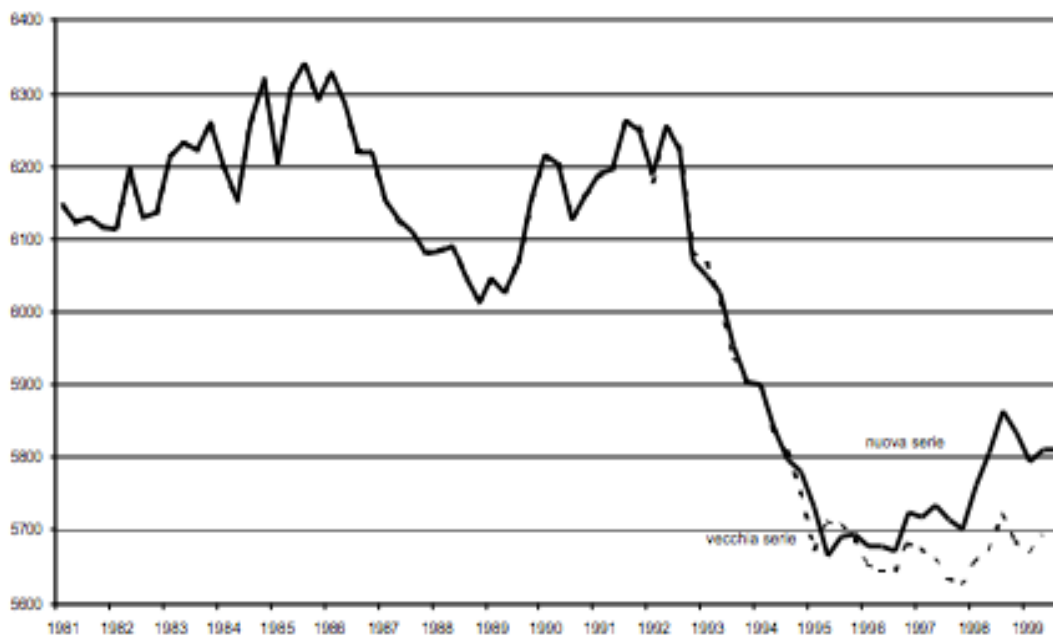
Il legame tra prodotto e occupazione è di tipo lineare: più il prodotto è alto, più l'economia crea posti di lavoro; più il prodotto si contrae, più si contrae la domanda di lavoro. È possibile notare la linearità della relazione nella Figura 1.2¹⁵: tra il 1992 e il 1995, anni in cui il PIL del Mezzogiorno comincia a non stare più al passo di quello italiano, più di 500.000 persone perdono il lavoro.

Ulteriore causa della recessione che ha colpito il Sud Italia è stata, sicuramente, la struttura produttiva. Trattasi di una struttura produttiva che non ha mai permesso la competitività. Il primario, nel 1997, copriva il 12% della popolazione attiva, quando la media europea segnava un 5%; il secondario copriva un misero 23,5%, con media europea 29,8% e media italiana 32%; il terziario era l'unico settore che rispettava gli standard europei e italiani (64,5% contro una media europea del 65,2% e italiana del 61,2%) ma non è difficile trovare una spiegazione a questo fenomeno: buona parte del terziario era coperta dal turismo e dall'attività di commercio, sia per l'esportazione di prodotti agricoli o alimentari sia per l'importazione di prodotti industriali.

¹⁴ SVIMEZ, *Rapporto Svimez sull'economia del Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna, 2001.

¹⁵ Tratta da PROGRAMMA DI SVILUPPO DEL MEZZOGIORNO (Piano presentato a titolo dell'obiettivo 1, ai sensi dell'art. 16 del Reg. n. 1260/1999 del Consiglio recante disposizioni generali sui Fondi strutturali ed ai sensi della Delibera CIPE n.71 del 14/5/99), Roma 30 settembre 1999.

Figura 1.2: Tassi di occupazione nel Sud Italia (migliaia di persone)



È implicito nel discorso, dunque, il domandarsi quale sia stato il ruolo giocato nel quarantennio precedente il 1992 dalla Cassa per il Mezzogiorno. Come già anticipato nel paragrafo 1.1, gli ingenti trasferimenti di risorse non sono stati riversati su individuati settori di specializzazione, di conseguenza non si è dato adito alla nascita di uno sviluppo sostenuto e sostenibile nel tempo. Non si sono dunque neanche realizzati quei meccanismi, tipici della teoria della crescita endogena, che spiegano il rapido ed efficiente sviluppo che si è creato in altre regioni europee.¹⁶

Solo nel 1998, a seguito della riduzione quantitativa dei trasferimenti, le politiche economiche hanno conosciuto il carattere qualitativo degli interventi per lo sviluppo mirando all'attenta selezione di questi ultimi.

È nel 1998, infatti, che il PIL del Mezzogiorno comincia a convergere verso quello della Nazione (vedi fig. 1.1) anche a causa di numerosi investimenti, anche privati, volti a sfruttare le risorse di lavoro e territorio presenti nel Meridione. È questo il caso dei distretti: divengono importanti quelli dell'avellinese, di Solofra, di Martina Franca, di San Giuseppe Vesuviano, di

¹⁶ C. Monaca, *Leader + - orientamenti per la nuova programmazione 2000-2006*, La Rosa di Gerico, Roma, 2001.

Casarano, di Matera (centrati su imprese a capitale meridionale) e dell'area di Melfi dove si sono insediate grandi imprese. Tale inserimento dei privati ha trovato terreno fertile soprattutto in seguito alla perdita di peso del settore pubblico.

Agli aspetti economici non vanno sottratti quelli sociali: il Sud Italia non ha mai conosciuto un vero e proprio sviluppo anche a causa di quei fattori che, in diversi modi, sfruttavano (e sfruttano) le incomprensioni e le discordanze tra la popolazione e il potere amministrativo statale. Ci riferiamo al crimine organizzato che, sfruttando le condizioni di disagio delle popolazioni, ha creato nel tempo una sorta di “stato parallelo”, pronto a intervenire con ogni mezzo, lecito ed illecito, per la persecuzione di interessi propri o altrui, sulla base di un corrispettivo economico. Risulta intuitivo comprendere come sia difficile, in una situazione del genere, imboccare la strada verso uno sviluppo sostenuto e sostenibile: come può una comunità mantenere le spese di uno stato “ufficiale” e di uno “parallelo”? Come può una comunità vedere garantite le proprie libertà contro una forza che agisce con mezzi illeciti? Come può una comunità sviluppare una coscienza sociale se le forze che agiscono nella società lo fanno nell'interesse proprio?

Queste domande hanno un'accezione prettamente retorica: la criminalità organizzata rappresenta un cancro per lo sviluppo di un territorio.

Porre l'attenzione a fenomeni sociali vuol dire porre l'accento anche sul capitale sociale, oltre che su quello economico. Al capitale sociale era stata pertanto prestata scarsa o nessuna attenzione nelle passate fasi di intervento; anzi l'intervento pubblico centralistico aveva operato in direzione opposta.¹⁷

Alla fine degli anni '90, tuttavia, la presa di coscienza da parte delle autorità locali e statali di un Sud in profondo ritardo rispetto al resto del paese ha determinato l'inizio di un processo di rinnovamento che si traduce, essenzialmente, in un'apertura del Mezzogiorno al resto del Paese, prima, al

¹⁷ F. Mantino, *Fondi strutturali e politiche di sviluppo : la programmazione e la gestione degli interventi 2000-2006 nell'Unione europea*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2002.

resto del mondo, poi. Vista la condizione di inferiorità, il Mezzogiorno si è trovato di fronte ad una situazione che propinava due ipotesi: da una parte il rischio dell'impovertimento relativo, dettato dall'impossibilità di competere con le altre economie; dall'altro l'opportunità di sfruttare la propria condizione per imboccare la strada verso lo sviluppo. Importante nella determinazione di queste due ipotesi diventa il contesto monetario nel quale il Mezzogiorno, dagli anni 2000, si trova a competere: la moneta unica comporta una più facile mobilitazione di capitali determinandone il movimento verso le aree in cui i profitti sono più certi e i rischi minori. Il Sud Italia, nel 2000, non godeva di queste peculiarità: era un'area dove il rischio di investimento era molto elevato e le opportunità di profitto pressappoco uguali a quelle del resto d'Italia. Tuttavia, a causa del succitato rinnovamento, l'area del Meridione d'Italia è stata in grado di attirare capitali e l'ha fatto non solo grazie alla compressione dei costi, ma anche grazie al rafforzamento delle condizioni socio-istituzionali che sono alla base della buona riuscita di un progetto di sviluppo del territorio. Offrire una maggiore sicurezza, giustizia, qualità dell'amministrazione pubblica e relazioni fiduciarie diventa la chiave di volta per l'attrattiva dei capitali esteri.¹⁸

Sarebbe riduttivo citare queste cause senza considerare l'importante ruolo svolto dalle amministrazioni che, in svariati casi, hanno avuto la capacità di riconoscere quelli che erano i punti di forza e di debolezza del territorio, cercando di attuare politiche che massimizzassero i pregi e minimizzassero i difetti delle aree interessate: individuate le enormi risorse naturali, culturali e umane, le amministrazioni si sono trovate a non riuscire a coprire i costi della valorizzazione di queste risorse. Trattasi, infatti, di costi che i privati non riuscirebbero ad accollarsi in quanto presentano esternalità e necessità di cambiamenti sociali e culturali che solo l'azione pubblica può promuovere tramite una spesa pubblica sufficiente sia dal punto di vista qualitativo che quantitativo. L'aspetto qualitativo è stato valutato considerando alcuni aspetti

¹⁸ SVIMEZ, *Rapporto Svimez sull'economia del Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna, 2003.

denominati “variabili di rottura”. Queste variabili rappresentano dei punti critici per lo sviluppo socio-economico dell’area e la suddivisione in punti ha permesso un continuo monitoraggio sui risultati raggiunti in ogni campo.¹⁹ La figura 1.3²⁰ identifica le variabili di rottura specificandone anche gli indicatori di misurazione.

Figura 1.3

n.	Variabili di rottura	Indicatori
1	Capacità di esportare	Esportazioni/PIL
2	Grado di indipendenza economica	Importazioni nette/PIL
3	Capacità di attrazione dei consumi turistici	Presenze turistiche per abitante
4	Intensità di accumulazione del capitale	Investimenti fissi lordi/PIL
5	Capacità di attrazione di investimenti esteri	Investimenti diretti dall'estero/ Investimenti fissi lordi
6	Partecipazione della popolazione al mercato del lavoro	Tasso di attività
7	Capacità di offrire lavoro regolare	Occupati Irregolari/ Totale Occupati
8	Capacità di sviluppo dei servizi sociali	Indice di occupazione sociale
9	Capacità di esportare prodotti a elevata o crescente produttività	Indice di specializzazione in prodotti selezionati
10	Capacità innovativa	Indice di specializzazione tecnologica (ITS)
11	Capacità di sviluppo dei servizi alle imprese	Occupati nei servizi finanziari, alle imprese e alle persone/ Totale occupati nei servizi
12	Capacità di finanziamento	Differenziale tassi di interesse sugli impieghi con il Centro nord
13	Condizioni di legalità e coesione sociale	Indice di criminalità

Per l’attuazione di un buon programma, sono state effettuate delle SWOT Analysis nelle quali sono stati individuati i punti di forza (Strenghts), di debolezza (Weaknesses), le opportunità (Opportunities) e le minacce (Threats) del progetto di valorizzazione delle risorse.²¹ Le analisi SWOT sono state eseguite in diversi ambiti:

¹⁹ M. R. Cuccia (a cura di), *Monitoraggio e valutazione dei programmi e dei progetti comunitari: elementi procedurali e metodologici del nuovo periodo di programmazione 2000-2006*, Quattrosoli, Palermo, 2001.

²⁰ Tratta da PROGRAMMA DI SVILUPPO DEL MEZZOGIORNO (Piano presentato a titolo dell’obiettivo 1, ai sensi dell’art. 16 del Reg. n. 1260/1999 del Consiglio recante disposizioni generali sui Fondi strutturali ed ai sensi della Delibera CIPE n.71 del 14/5/99), Roma 30 settembre 1999.

²¹ AA. VV., *Modelli organizzativi e relazionali per l’attuazione delle politiche di genere : programmazione comunitaria 2000-2006*, Ufficio stampa ed editoria, Foromez, Roma, 2005.

- ***Risorse naturali***

- Punti di forza: numerose aree protette; giacimenti di gas e metano; presenza di impianti obsoleti che, con investimenti mirati alla valorizzazione, diventerebbero operativi e colmerebbero i deficit infrastrutturali
- Punti di debolezza: caratteristiche geomorfologiche sfavorevoli alla stabilità del suolo e agli insediamenti; difficoltà a far percepire il patrimonio ambientale come risorsa per lo sviluppo; fragilità istituzionale che ha prodotto ritardi sull'attuazione di normative settoriali quali la tutela dell'ambiente (acqua, territorio, rifiuti, inquinamento); scarsa capacità di progettazione all'interno delle PA; arretratezza tecnologica nelle imprese che forniscono servizi ambientali
- Opportunità: presenza di normative in materia di tutela ambientale; disponibilità di risorse finanziarie pubbliche; aumento della domanda di turismo; crescente sensibilità sociale sui temi ambientali
- Minacce: permanenza di una scarsa capacità di progettazione all'interno delle PA; mancata applicazione delle normative in materia di tutela ambientale; mancanza di coordinamento tra le amministrazioni.²²

- ***Risorse culturali***

- Punti di forza: patrimonio storico-artistico, archeologico e ambientale; specializzazione nel turismo culturale in alcuni siti, specie in Campania e Sicilia; numerosi siti non ancora valorizzati; poli universitari dotati di buon potenziale di ricerca; estesa propensione giovanile nella ricerca di opportunità in ambito artistico-culturale

²² Campania: Autorità ambientale, *Valutazione ambientale ex-ante: programma operativo regionale 2000-2006*, Regione Campania, Autorità ambientale, Napoli, 2003.

- Punti di debolezza: degrado dello stato di conservazione del patrimonio culturale; debolezza delle istituzioni preposte alla tutela del patrimonio; scarsa integrazione tra settore turistico e patrimonio culturale, con conseguente scarsa diffusione del turismo culturale.
- Opportunità: valorizzazione del patrimonio culturale, che comprende le tradizioni, i costumi, la gastronomia; potenziamento del settore turistico; integrazione di turismo balneare (già esistente) con il turismo culturale; promozione del patrimonio tramite la costituzione di grandi eventi culturali, sportivi o artistici
- Minacce: fragilità istituzionale; possibili conflitti tra autorità centrali e locali; bassa capacità di progettazione; assenza di progetti integrati; concorrenza dei mercati turistici balneari dell'area mediterranea; concorrenza dei mercati turistici culturali dell'area centro-nord del paese.

- ***Risorse umane***

- Punti di forza: qualità e stratificazione di conoscenze e competenze in forza lavoro; dinamica demografica più sostenuta, in grado di garantire nel futuro una crescente offerta di forza lavoro; capitale umano di lavoro manuale fortemente specializzato che, anche se operante nel sommerso, rappresenta un bacino da cui attingere forza lavoro, conoscenze e competenze
- Punti di debolezza: elevati livelli di disoccupazione, anche di lungo periodo; livello di scolarizzazione basso; scarse politiche pubbliche volte alla tutela e alla valorizzazione delle risorse umane; scarsa propensione all'innovazione tecnologica
- Opportunità: emersione del lavoro specializzato e della riserva di produttività; potenziale crescita dell'economia sociale derivante dalla

crescita di sensibilità verso le tematiche di parità e inclusione; incremento della domanda di scambio culturale e di nuove metodologie di apprendimento nel contesto internazionale

- Minacce: rischio di perdita di competitività nei confronti delle economie internazionali, considerato il processo di globalizzazione; domanda di lavoro concentrata su qualifiche medio-basse, anche se specializzate; migrazione del lavoro qualificato

- ***Sistemi locali di sviluppo***

- Punti di forza: crescita della propensione al rischio delle realtà imprenditoriali; proiezione internazionale delle imprese; disponibilità a creare relazioni fiduciarie; ampio patrimonio naturale-culturale-artistico; esistenza di filiere produttive già storicamente valorizzate; posizione strategica come snodo sul Mediterraneo
- Punti di debolezza: densità imprenditoriale media inferiore a quella del paese; bassa propensione delle imprese nell'investimento per innovazione tecnologica; elevata presenza di attività sommerse; carenza di infrastrutture e servizi di supporto, legata a scarsa competenza delle PA; scarsa competenza del sistema finanziario nel corrispondere le dotazioni finanziarie necessarie alle imprese; scarsa valorizzazione del patrimonio turistico (ambientale, culturale, artistico)
- Opportunità: potenzialità di crescita dell'area del mediterraneo; aumento della domanda di prodotti tipici, con particolare riferimento al mercato mondiale; opportunità di sviluppo del settore turistico; crescita della politica di cooperazione tra le aree mediterranee; disponibilità delle tecnologie della comunicazione e dell'informazione; opportunità di sviluppo degli assetti produttivi e

tecnologici, in connessione con l'orientamento delle politiche comunitarie e nazionali alla sostenibilità ambientale

- Minacce: aumento di attrattività delle altre aree rispetto a quella del Mezzogiorno; difficoltà di adeguamento agli standard qualitativi e ambientali; perdita di importanza del settore primario nella filiera agro-alimentare; concorrenza estera aggressiva, specie dall'Est Europa, zona con basso costo del lavoro; elevati standard di supporto alle imprese nelle economie estere

- ***Le città***

- Punti di forza: localizzazione in punti strategici quali snodo per il Mediterraneo; segnali di rinascita sociale in alcuni comuni; risorse culturali e ambientali da valorizzare; centri di eccellenza universitaria e post-universitaria; rendita fondiaria urbana elevata che può costituire un canale di cofinanziamento privato dei progetti di riqualificazione urbana
- Punti di debolezza: scarsa qualità urbana legata a inquinamento, congestione, degrado urbano e mancanza di spazi di aggregazione; inadeguata dotazione di infrastrutture; inefficienza della PA nell'offerta di servizi alla cittadinanza; scarsi collegamenti con altre città; scarsa presenza di cittadini e imprese straniere
- Opportunità: opportunità offerte dallo sviluppo sociale, nei termini di una maggiore coesione sociale; capacità delle amministrazioni di erogare servizi con standard qualitativi più elevati; fenomeni di dinamismo imprenditoriali emergenti in alcune aree urbane che potrebbero creare meccanismi di crescita economica nel territorio; opportunità offerte dalle nuove tecnologie che consentono uno sviluppo territoriale più equilibrato

- Minacce: possibile tendenza degli investitori a concentrarsi sulla carenza di infrastrutture piuttosto che sulle potenzialità dei settori intermedi; concorrenza delle altre città europee nell'assegnazione di fondi per investimenti; rischio di crescita del terziario legata al solo intervento pubblico

- ***Le reti e i nodi di servizio***

- Punti di forza: condizioni di relativo vantaggio nel sistema della portualità; rete aeroportuale quantitativamente sufficiente, ma qualitativamente da migliorare; impegno statale massiccio contro le organizzazioni criminali; crescente consapevolezza dell'opinione pubblica del danno arrecato dalle organizzazioni criminali
- Punti di debolezza: rete ferroviaria e stradale lacunosa e non sufficientemente integrata; scarsa qualità di collegamento tra le reti (ferroviarie e stradali) minori e quelle maggiori; sistema dei trasporti scarsamente affidabile a causa di problemi strutturali, quali mancanza di alternative modali o di percorso; permanenza di una criminalità radicata e pervasiva con forte impatto sull'economia legale e con risvolti microcriminali che mettono a rischio la sicurezza di persone e imprese, generando sfiducia per gli investimenti esteri
- Opportunità: forte aumento atteso per i traffici marittimi da e verso il Sud Italia; apertura di nuovi mercati sviluppati come quelli del Nord Africa; conquista di nuovi mercati turistici; avvio di processi di liberalizzazione e privatizzazione dei trasporti con effetti positivi sull'efficienza; azioni volte al ripristino della legalità con l'utilizzo di nuove tecnologie da parte delle forze dell'ordine
- Minacce: aumento del turismo frenato dall'inefficienza dei trasporti; aumento dell'illegalità anche a fronte dell'aumento di risorse

tecnologiche a disposizione; accrescimento del carico ambientale legato alla costruzione di infrastrutture, con effetti sul paesaggio e sull'inquinamento; progressivo ingresso della criminalità nell'economia legale.

Effettuata l'analisi SWOT e determinati i punti di forza e debolezza dell'economia interna e le opportunità e le minacce derivanti dall'ambiente esterno, si è proceduto alla redazione del QCS e alla sua consecutiva approvazione da parte della Commissione Europea. Anno per anno, dal 2000 al 2006, il QCS ha previsto lo stanziamento di fondi per un totale di 23.758 milioni di euro ai quali si aggiungono 201 milioni di euro a titolo del sostegno transitorio per la regione Molise. Il programma ha previsto lo stanziamento di altri fondi, per un totale di 2.491 milioni di euro, per le regioni che avrebbero dimostrato di aver rispettato i criteri fissati dal QCS.²³ Questo meccanismo di stanziamento di ulteriori fondi è chiamato *premieria*: esso mira a premiare i programmi operativi migliori incrementando le risorse disponibili di una riserva del 4 per cento del totale. In Italia è stata stanziata anche una riserva nazionale pari al 6 per cento. Il Comitato di Sorveglianza del QCS ha dato il via libera affinché fossero elargiti i fondi di premieria nel 2003 e nel 2004 a seguito delle proposte di attribuzione avanzate sulla base dei risultati ottenuti, rispettivamente, fino al 2002 e fino al 2003.²⁴

I risultati ottenuti richiedono un monitoraggio continuo affinché sia possibile quantificare il ruolo svolto dalle amministrazioni nell'utilizzo dei fondi. A questo proposito, il QCS 2000-2006, nel paragrafo 6.6.1 e nell'allegato E, richiede di assicurare un monitoraggio pubblico al fine di assicurare la

²³ Isfol, *L'analisi dei fabbisogni nella programmazione FSE 2000-2006 : stato di attuazione al termine del primo triennio*, Isfol, Roma, 2005.

²⁴ I. Anselmo et al., *Il sistema di premieria dei fondi strutturali 2000-2006: riserva comunitaria del 4 per cento e riserva nazionale del 6 per cento*, Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento per le politiche di sviluppo, Unità di valutazione degli investimenti pubblici, Roma, 2006.

trasparenza e la pubblicità dell'utilizzo dei fondi. Tale monitoraggio è effettuato ogni semestre e coinvolge le sei regioni dell'obiettivo 1. In particolare, il monitoraggio riguarda gli indicatori di avanzamento istituzionale, dieci per le Regioni e quattro per le Amministrazioni Centrali, già considerati per la riserva nazionale di premialità del 6 per cento, e un indicatore della riserva comunitaria del 4 per cento:

Indicatori di avanzamento istituzionale per le Regioni:

- Conferimento degli incarichi dirigenziali
- Attivazione dell'Unità di controllo interno di gestione
- Creazione e funzionamento dei Nuclei di valutazione
- Società dell'informazione nella pubblica amministrazione
- Sportello unico per le imprese
- Servizi per l'impiego
- Attuazione della pianificazione territoriale e paesistica
- Servizio idrico integrato
- Attuazione della gestione dei rifiuti urbani in ambiti territoriali ottimali
- Istituzione e operatività delle Arpa
- Valutazione degli effetti occupazionali (Indicatore del 4 per cento)

Indicatori di avanzamento istituzionale per le Amministrazioni Centrali:

- Conferimento degli incarichi dirigenziali
- Attivazione dell'Unità di controllo interno di gestione
- Creazione e funzionamento dei Nuclei di valutazione
- Società dell'informazione nella pubblica amministrazione

1.4 I risultati dell'attuazione del programma

Nella figura 1.4²⁵ è possibile verificare le tempistiche dei progressi delle Amministrazioni Regionali e Centrali. Risultano evidenti i ritardi da parte di alcune Amministrazioni rispetto ad altre, come risulta evidente la capacità della Basilicata di raggiungere tutti gli obiettivi entro il termine dell'anno 2002 contrariamente alla Sardegna e alla Calabria che, all'anno 2007, ancora non hanno perseguito alcuni obiettivi come lo sportello per le imprese, i servizi per l'impiego e l'attuazione della gestione dei rifiuti urbani in ambiti territoriali ottimali (nel caso della Sardegna) e l'attuazione della pianificazione territoriale e paesistica (nel caso della Calabria), unitamente ai ritardi registrati in altri ambiti. Per quanto riguarda l'Amministrazione Centrale, sono non ancora conseguiti taluni obiettivi quali lo sviluppo della ricerca, dei trasporti e, in particolar modo, la pesca, ambito nel quale i progressi dell'Amministrazione proseguono molto a rilento.²⁶

²⁵ Tabella tratta dal sito web del Ministero dello Sviluppo Economico.
Tavole aggiornate al 31 Gennaio 2009

Link:

http://www.dps.tesoro.it/documentazione/qcs/tavole_mon_premialita/luglio09/Invio%20di%20Tav%20per%20requisito%2031_1_09.pdf

²⁶ AA. VV., *Utilizzo dei fondi strutturali nella programmazione 2000-2006 e preparazione del nuovo periodo 2007-2013*, Retecamere, Roma, 2006.

Figura 1.4

I PROGRESSI DELLE AMMINISTRAZIONI

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

		Legenda										
		X	+	#	□	○						
		al 30.9.2002	al 31.7.2005	al 30.9.2003	al 31.1.2006	al 31.7.2004	al 31.7.2006					
		al 31.1.2005	al 31.7.2007 ⁽²⁾	Non conseguito								
INDICATORI	BASILICATA	CALABRIA	CAMPANIA	PUGLIA	SARDEGNA	SICILIA	PESCA	RICERCA	SCUOLA	SICUREZZA	SVILUPPO LOCALE	TRASPORTI
A.1 CONFERIMENTO DEGLI INCARICHI DIRIGENZIALI	X	▲	X	X	○	X		+	X	X	X	+
A.2 ATTIVAZIONE DELL'UNITÀ DI CONTROLLO INTERNO DI GESTIONE ⁽³⁾	X	*	●	X	●	X	▲		X	X	X	X
A.3 CREAZIONE E FUNZIONAMENTO DEI NUCLEI DI VALUTAZIONE	X	X	X	X	X	X	□	X	X	X	X	*
A.4 SOCIETÀ DELL'INFORMAZIONE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	X	●	*	X	#	X	□	*	X	●	X	
INDICATORI PER PROGRAMMI REGIONALI												
A.5 SPORTELLO UNICO PER LE IMPRESE ⁽⁴⁾	X	X	X	X								X
A.6 SERVIZI PER L'IMPIEGO ⁽⁴⁾	X	X	X	X								X
A.7 ATTUAZIONE DELLA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE E PAESISTICA	X		X	X	□	X						X
A.8 SERVIZIO IDRICO INTEGRATO	X	●	*	X	*	▲						
A.9 ATTUAZIONE DELLA GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI IN AMBITI TERRITORIALI OTTIMALI	X	●	●	▲								
A.10 ISTITUZIONE E OPERATIVITÀ DELLE ARPA	X	●	X	●	○	X						X

NOTE:

- (1) La Tavola si riferisce all'avanzamento rispetto a requisiti e indicatori originari della riserva del 6% e non include gli eventuali progressi compiuti con riferimento agli ulteriori elementi informativi, riportati invece con dettaglio nelle Tavole di Monitoraggio, disponibili sul sito DPS.
- (2) Al 31.1.2009, al 31.7.2008 e al 31.1.2008 non riscontrandosi ulteriori avanzamenti si conferma la situazione del 31.7.2007.
- (3) In coerenza con i criteri utilizzati al momento dell'assegnazione delle risorse il sistema può essere considerato operativo se soddisfa i primi tre requisiti.
- (4) Per questi due indicatori la rilevazione delle informazioni è a cura del Ministero della Funzione Pubblica e del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Le informazioni sono aggiornate a dicembre 2006.

Non è facile individuare quelle che sono le motivazioni di risultati talvolta così scarsi. In alcuni casi, come per la Sardegna, le motivazioni sono specialmente di carattere geografico e istituzionale: la Sardegna è una regione a statuto speciale e, leggendo il quadro di sintesi delle informazioni

all'assegnazione delle riserve di premialità²⁷, è possibile notare come le numerose incongruenze tra i *modi operandi* dell'amministrazione Regionale e quella Centrale abbiano frenato l'attuazione di leggi e decreti. Altro nodo cruciale che emerge dall'analisi è la burocrazia, troppo lenta, e la scarsa capacità di copertura del territorio da parte degli organi istituzionali.²⁸

In altri casi, la situazione è più delicata in quanto gli scarsi risultati di politiche di questo genere sono la conseguenza di un utilizzo scellerato delle risorse determinato dalla commistione, oramai accertata, tra le amministrazioni e la criminalità organizzata. Parlare oggi di mafia, camorra, 'ndrangheta o sacra corona unita non è come averne parlato un ventennio fa: le organizzazioni si sono evolute. Se vent'anni fa il territorio era conteso per lo spaccio, il contrabbando, la prostituzione, il racket o gli appalti, oggi l'oggetto della contesa non è più il territorio, ma l'economia: grosse fette d'economia legale "sporcate" dall'immissione di capitali illeciti che altro non fanno che falsare il mercato e frenare la crescita economica.²⁹

Sono infatti due le modalità attraverso le quali la criminalità organizzata influenza (negativamente) l'economia: in primo luogo, come già accennato, tramite l'invasione del mercato con capitali derivanti da attività illecite; in secondo luogo con l'intermediazione e l'intromissione parassitaria, vessatoria e violenta nei meccanismi del mercato. Alcuni semplici esempi sono il *pizzo*, il controllo sui mercati ortofrutticoli, il racket del caffè o del pane (in questi casi le organizzazioni criminali impongono ai bar o ai panifici presenti sui territori da loro controllati l'utilizzo di determinati marchi di caffè, zucchero o farina. Marchi legati, direttamente o indirettamente, ai clan). Tramite queste modalità, non è più il gestore del bar o del forno a poter scegliere quali prezzi

²⁷ Link:

http://www.dps.tesoro.it/documentazione/qcs/tavole_mon_premialita/31gennaio2005/Tavola%20storica%20Regioni.pdf

²⁸ SVIMEZ, *Rapporto Svimez sull'economia del Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna, 2007.

²⁹ G. Viesti, *Mezzogiorno a tradimento, il Nord, il Sud e la politica che non c'è*, Laterza, Bari, 2009.

praticare, quali materie prime utilizzare o quale clientela soddisfare: tutto è sotto il controllo e la gestione di uomini e donne che hanno in mano il potere di dare e togliere lavoro quasi come un'autorità dittatoriale che, con la forza del ricatto, impone le proprie leggi.³⁰

I vantaggi delle organizzazioni nell'*offrire* beni e servizi sul mercato legale sono facili da intuire:

- Il reinvestimento dei proventi derivanti da attività illecite;
- La ricerca di attività legali redditizie, resa più facile dall'enorme disponibilità di risorse;
- La ricerca del consenso sociale attraverso lo sviluppo di attività in grado di creare lavoro.

Specie su quest'ultimo punto le organizzazioni criminali hanno trovato terreno fertile generando una sorta di sudditanza tra il *popolo*, in cerca di lavoro, e il *benefattore*, che in tempi di crisi offre un lavoro onesto; poco importa l'onestà o la disonestà del benefattore.³¹

Effettuata questa breve digressione sul modo di agire delle mafie, il focus si sposta sul legame con le amministrazioni, come accennato in precedenza. I maggiori introiti dell'economia mafiosa, infatti, derivano dagli appalti. Oltre a questo legame *diretto*, se così si può definire, c'è anche un legame *indiretto*: quando il clan bussava alla porta del panettiere obbligandogli l'utilizzo di un certo marchio di farina, lo fa sapendo che non ci saranno controlli in quella zona poiché l'autorità politica ne *garantisce* la sicurezza sulla base di un meccanismo di corruzione e favoritismi che altro non fa che generare un rapporto tra due autorità che agiscono parallelamente sullo stesso territorio, ma di cui solo una è legittimata a farlo. Queste parole sono

³⁰ A. Bertoni (a cura di), *La criminalità come impresa*, EGEA, Milano, 1997

³¹ S. Ciappi (a cura di), *Periferie dell'impero: poteri globali e controllo sociale*, DeriveApprodi, Roma, 2003

giustificate dai dati, dalle statistiche: 217 comuni sciolti dal 1991 per infiltrazione mafiosa.³² È un numero enorme, specie se si considera che la maggior parte degli enti locali chiamati in causa è del Sud Italia. Altra causa di commistione Stato-Mafia è, più puramente, di tipo intimidatorio: secondo una ricerca effettuata nel 2003 da *Legautonomie Calabria*, sono stati condotti, nel solo periodo 2000-2003, 254 atti intimidatori contro sindaci, assessori, consiglieri, candidati e dirigenti di enti locali.

In virtù di questa situazione, il PON ha previsto un piano di “Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno”. Il terrore che generano le organizzazioni criminali nei territori controllati impedisce, infatti, la libera espressione anche di quella parte di popolazione che non approva e vorrebbe denunciare alle autorità ciò a cui quotidianamente assiste e non lo fa temendo la ritorsione dei clan. Il piano di Sicurezza, dunque, mira ad indebolire economicamente le cosche intervenendo sui beni confiscati e a migliorare la percezione di sicurezza nelle strade per promuovere la fiducia nelle istituzioni e per incrementare, dunque, il numero di denunce.

Il progetto ha vissuto una fase di start-up lunga e laboriosa, che ha portato risultati quasi nulli nel primo triennio, cioè al seguito della revisione di metà periodo del 2004. Tuttavia nel secondo triennio ha conosciuto una più ampia ed efficace diffusione anche a causa dello sviluppo di una, seppure embrionale, coscienza sociale all’interno delle aree sottosviluppate. Il sentimento di riappropriazione del territorio si è diffuso velocemente in molte zone del Sud Italia ed è cominciata ad aumentare la consapevolezza di *non essere soli* nella lotta contro le mafie e nella *riconquista della libertà*. La libertà di scegliere cosa fare, cosa dire, cosa pensare, cosa comprare, come comportarsi, è un importantissimo mezzo e, allo stesso tempo, un glorioso fine: parafrasando il pensiero dell’economista indiano Amartya Sen, lo

³² Dati resi noti dal Ministero dell’Interno, e aggiornati al 25 Marzo 2007

sviluppo è libertà e, allo stesso modo, la libertà genera sviluppo. La sfida dello sviluppo, infatti, è di eliminare le numerose illibertà presenti su un territorio, fornendo a tutti la possibilità di scelta.³³ Le amministrazioni devono fornire i giusti mezzi affinché ciò sia possibile, lasciando che sia poi la ragione umana a determinare ciò che meglio si attiene alle proprie esigenze.

In conclusione, un intervento di questo genere da parte delle Autorità era ben auspicabile. Tuttavia nel periodo 2000-2006 si è dato molto spazio alla garanzia della sicurezza, senza considerare che essa può essere sempre messa in discussione finché non ci sarà una coscienza civile matura tale da impedire eticamente le ingiustizie e i soprusi.

Su questo fronte ha lavorato il PON 2007-2013, tramite lo stanziamento di maggiori risorse sulla formazione del capitale umano, individuando in quest'ultimo il motore principale per uno sviluppo sostenibile nelle generazioni.

³³ A. Sen, *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Mondadori, Milano, 2001

CAPITOLO II

La programmazione 2007-2013

2.1 Le caratteristiche della programmazione 2007-2013

2.1.1 Le caratteristiche in generale

I risultati quantomeno discutibili della programmazione 2000-2006 hanno portato l'Unione Europea a rivisitare le caratteristiche di una programmazione che avrebbe avuto un'accezione differente da quella appena conclusa.

Partendo dalla valutazione dei risultati 2000-2006 e proseguendo in un confronto strategico tra Centro e Regioni, l'Italia ha proseguito nella stesura di un Quadro Strategico Nazionale con l'obiettivo di indirizzare le risorse che la politica comunitaria avrebbe messo a disposizione per il settennio successivo.

Le linee guida per la stesura del quadro, approvate il 3 febbraio 2005 da Stato, Regioni ed Enti Locali, hanno assunto il compito di consolidare e completare l'unificazione della programmazione delle politiche regionali comunitaria e nazionale per realizzare un più forte raccordo di queste con le politiche nazionali ordinarie.³⁴ Affinché tale risultato fosse raggiunto, le linee guida hanno anche articolato il percorso di stesura in tre fasi:

1. Estrapolazione e visione strategica delle Regioni e del Centro
2. Confronto strategico Centro-Regioni
3. Sintesi: stesura del Quadro Strategico Nazionale

³⁴ AA. VV., *Verso la nuova programmazione dei fondi strutturali 2007-2013*, Ufficio stampa ed editoria, Formez, Roma, 2003.

La prima fase ha visto il lavoro congiunto di Regioni e Province autonome, unito a quello delle Amministrazioni Centrali. Esse hanno predisposto dei documenti strategici preliminari, il Documento Strategico Preliminare Nazionale e i Documenti Strategici Regionali, col fine di estrapolare, per l'appunto, i dati e i fatti rappresentanti la situazione attuale del Centro e delle Regioni raccogliendo le singole ipotesi strategiche di sviluppo. A questi documenti si aggiunge il Documento Strategico del Mezzogiorno, redatto dalle regioni del Mezzogiorno. Il Documento, datato Dicembre 2005, rappresenta la situazione delle regioni del Sud Italia facendo riferimento al ciclo 2000-2006, delineando e fornendo, ancor prima della seconda fase, un'analisi strategica nata dal confronto tra più aree.³⁵

La seconda fase è stata dedicata al confronto fra i diversi livelli di governo e le parti economiche e sociali in tavoli tematici e gruppi di lavoro, con la produzione di documenti congiunti. Su questa base si è quindi proceduto alla stesura di una bozza tecnico-amministrativa del Quadro, condivisa dalle parti.³⁶

La terza fase è stata caratterizzata dal confronto politico sulla bozza e si è conclusa con la stesura definitiva del documento approvato in Conferenza Unificata Stato-Regioni con intesa del 21 dicembre 2006 e dal CIPE, nella seduta del 22 dicembre 2006.³⁷

La proposta italiana di Quadro Strategico Nazionale per la politica di sviluppo regionale è stata approvata dalla Commissione Europea il 13 Luglio 2007.

³⁵ M. Marinella, *La coesione economica, sociale e territoriale nella prossima fase di programmazione dei fondi strutturali 2007-2013. Il tema della programmazione nella proposta di regolamento generale sui Fondi strutturali*, "Rivista giuridica del Mezzogiorno", 2004, n. 4, pp. 1075-1109.

³⁶ M. Marinella, *op. cit.*

³⁷ M. Marinella, *op. cit.*

Ancor prima di esplicitare il Quadro nella sua struttura e nelle sue caratteristiche, è opportuno considerare il ruolo chiave giocato dagli indicatori. Essi sono un corredo indispensabile per sostenere la programmazione, affiancare la valutazione e fornire ai decisori elementi oggettivi per monitorare ed eventualmente re-indirizzare gli interventi finanziati.

Nell'ambito del QSN 2007-2013, essi si distinguono per:

1. Il livello della politica regionale a cui sono associati (di singolo progetto, programma o sua componente);
2. L'amministrazione responsabile per la loro individuazione e successivo calcolo;
3. Il grado di "prossimità" di ciò che essi misurano rispetto agli interventi posti in essere;
4. La loro funzione ed utilizzo.

Di seguito mostriamo alcuni degli indicatori relativi al QSN:

- Indicatori di realizzazione dei progetti, previsti dal Sistema di monitoraggio unificato 2007-2013
- Indicatori contenuti nelle tavole di osservazione delle Priorità del QSN per descrivere l'evoluzione di fenomeni di rilievo per la politica regionale
- Indicatori per monitorare l'impatto del QSN sulle emissioni di gas a effetto serra, in coerenza con gli scenari nazionali di avvicinamento agli obiettivi stabiliti dal Protocollo di Kyoto
- Indicatori che fissano alcuni traguardi comuni per diverse aggregazioni di territori obiettivo delle politiche di sviluppo nazionali e comunitarie:
 - Indicatori con target per Mezzogiorno e Obiettivo Convergenza
 - Indicatori con target per Centro-Nord e Obiettivo Competitività Regionale e Occupazione

- Indicatori, per il solo Mezzogiorno, collegati al meccanismo di incentivazione degli Obiettivi di Servizio, in quattro ambiti: Istruzione, Servizi di cura per l'infanzia e gli anziani, Gestione dei rifiuti urbani e Servizio idrico integrato
- Indicatori di programma (di realizzazione, risultato e impatto) previsti per la misurazione dei fenomeni associati a ciascun Programma di sviluppo regionale di attuazione del QSN 2007-2013
- *Core indicators* richiesti dalla Commissione Europea, per la misurazione dei fenomeni associati ai programmi finanziati dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale.³⁸

Tali indicatori sono utilizzati dal sistema nella sua completezza, e questa coincidenza di metodi di valutazione ai diversi livelli rappresenta una buona pratica perché testimonia l'effettivo grado di condivisione degli obiettivi fissati.

Tra essi distinguiamo gli indicatori di realizzazione, collegati agli obiettivi dei programmi e ne misurano l'aspetto quantitativo, ossia la percentuale di completamento, e quelli di risultato e impatto, che ne misurano l'aspetto qualitativo, ossia l'effettivo raggiungimento degli scopi prefissati.

Più nello specifico, per monitorare questi aspetti, tutti i Programmi finanziati con le risorse del QSN 2007-2013 sono oggetto di misurazione tramite degli indicatori di realizzazione, che possono essere di tipo fisico o occupazionale. Essi sono degli indicatori numerici da attribuire a delle unità di misura, da inserire all'interno di sistemi di valutazione a cura delle amministrazioni responsabili di ogni singolo programma. Gli indicatori fisici sono 40, quelli occupazionali 5, e il giusto utilizzo degli indici richiede alle amministrazioni uno sforzo organizzativo elevato, considerata l'elevata difficoltà di traduzione di una performance in un numero. Gli indicatori di realizzazione fisica hanno l'obiettivo di cogliere le manifestazioni quanto più possibile

³⁸ FORMEZ, *Nuovi approcci alle politiche di sviluppo locale : programmazione 2007-2013*, Formez, Roma, 2007.

concrete dei progetti; non si esprimono, dunque, secondo il numero di progetti effettuati né secondo la percentuale di completamento, anche considerando che i dati per questi scopi sono ricavabili da altre tabelle. Gli indicatori occupazionali, invece, sono utilizzati nel caso di costruzioni di opere pubbliche o nell'acquisto di beni o servizi in cui è misurata un'occupazione temporanea, determinata dalle scadenze del progetto; vengono misurati, dunque, i livelli occupazionali aggiuntivi determinatisi al termine dei finanziamenti elargiti o dei pagamenti alle imprese per l'acquisizione di beni e servizi.

Volendo analizzare la struttura e le modalità di esecuzione del QSN, bisogna far riferimento, come nel caso della programmazione precedente, ai Programmi Operativi. Se nel caso precedente i PO erano 14, di cui 7 Nazionali e 7 Regionali, qui si presentano 66 PO la cui caratteristica principale è che sono finanziati da un unico fondo, che si tratti del FESR o del FSE. Nello specifico, 42 sono i Programmi finanziati dal FESR, 24 quelli finanziati dal FSE.

Alla stregua della programmazione precedente, ogni PO si riferisce ad un'area tematica differente ma, in questo caso, ai PO Nazionali e Regionali si aggiungono quelli Interregionali (POIN)

I PON, nel totale, sono 8, cinque finanziati dal FESR, tre dal FSE, e agiscono in settori con particolari esigenze di integrazione a livello nazionale e sono gestiti da un'Autorità Nazionale.

I POR sono multisettoriali, sono comuni ad ogni Regione e sono gestiti dalle amministrazioni regionali. Ogni Regione ha a disposizione un POR FESR e un POR FSE determinando, a livello nazionale, 21 POR FESR e 21 POR FSE.

I POIN agiscono su quelle tematiche in cui risulta difficile un intervento unilaterale facendo risultare più auspicabile un intervento congiunto di due o più regioni. Essi ricoprono un importante ruolo anche per la valorizzazione delle economie di scala o di scopo locali, permettendo la collaborazioni tra

territori vicini facenti capo ad amministrazioni regionali differenti. I POIN sono due e sono entrambi finanziati dal FESR.

Le tre tipologie di PO, come nella programmazione precedente, concorrono al raggiungimento di tre obiettivi:

- I. **CRO** (Competitività Regionale e Occupazione), sono compresi i 33 PO che riguardano tutte le regioni del Centro Nord – incluse le Province Autonome di Bolzano e Trento - e le tre regioni del Mezzogiorno, ossia Abruzzo, Molise e Sardegna;
- II. **CONV** (Convergenza), sono compresi i 19 PO che riguardano le rimanenti regioni del Mezzogiorno: Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia;
- III. **CTE** (Cooperazione territoriale europea), sono compresi i 7 PO della cooperazione transfrontaliera, di cui 6 hanno come Autorità di Gestione una Regione italiana, i 4 PO della cooperazione transnazionale, tutti con Autorità di Gestione non Italiana, il PO cofinanziato dal FESR e dallo strumento di preadesione (IPA), i 2 PO cofinanziati dal FESR e dallo strumento di prossimità e di vicinato (ENPI).

Nel dettaglio, i PO che concorrono al raggiungimento della Competitività Regionale e Occupazionale sono divisi così:

POR: Abruzzo; Emilia Romagna; Friuli Venezia Giulia; Lazio; Liguria; Lombardia; Marche; Molise; P.A. Bolzano; P.A. Trento; Piemonte; Toscana; Umbria; Valle d'Aosta; Veneto; Sardegna, per un totale di 32 POR di cui 16 finanziati dal FESR e 16 dal FSE.

PON: Azioni di sistema, finanziato dal FSE.

I PO che concorrono, invece, al raggiungimento dell'obiettivo riguardante la Convergenza sono così distribuiti:

POR: Basilicata; Calabria; Campania; Puglia; Sicilia. Anche in questo caso coesistono due POR per ogni regione finanziati dal FESR e dal FSE, per un totale di 10 POR.

PON: Governance e Assistenza Tecnica; Istruzione-Ambienti per l'apprendimento; Reti e Mobilità; Ricerca e Competitività; Sicurezza, che sono finanziati dal FESR; Governance e Azioni di Sistema, Competenze per lo Sviluppo, che sono finanziati dal FSE. Il totale dei PON è 7.

POIN: Attrattori culturali, naturali e turismo; Energie rinnovabili e risparmio energetico. Entrambi sono finanziati dal FESR.

I PO che curano la Cooperazione Territoriale Europea, invece, non assumono le caratteristiche Regionali, Nazionali o Interregionali, bensì assumono le accezioni di Transfrontaliera e Transnazionale, e sono tutti finanziati dal FESR.

TRANSFRONTALIERA: Italia – Francia Marittimo; Italia – Francia Alcotra; Italia – Svizzera; Italia – Slovenia; Italia – Malta; Grecia – Italia; Italia – Austria.

TRANSNAZIONALE: Spazio alpino 2007/2013; Europa Centrale; Europa Sud – Orientale; Mediterraneo.

TRANSNAZIONALE CON PREADESIONE: Italia Adriatico

TRANSNAZIONALE – PROSSIMITÀ E VICINATO: Italia – Tunisia; Bacino del Mediterraneo.³⁹

Così come nella programmazione precedente, anche in quella che parte dal 2007 vige il principio cardine di *addizionalità*. Esso stabilisce che, per assicurare un reale impatto economico, gli stanziamenti dei Fondi Strutturali non possono sostituirsi alle spese pubbliche dello Stato membro. L'utilizzo dei fondi, dunque, deve essere per l'appunto *addizionale* a quello della spesa

³⁹ Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per le politiche di Sviluppo e di Coesione economica, *QUADRO STRATEGICO NAZIONALE per la politica regionale di sviluppo 2007-2013*, Giugno 2007.

pubblica interna e, col fine della tutela di questo principio, l'autorità ne verifica la validità in tre momenti diversi: *ex ante*, *in itinere* ed *ex post*.

Nell'ambito della programmazione attuale, il Regolamento CE n.1083/2006 ha disposto che ogni Stato membro deve mantenere la propria spesa pubblica per attività strutturali (cioè quelle con finalità di sviluppo) a un livello pari all'importo, in termini reali, della spesa media della programmazione precedente. L'Italia ha recepito il Regolamento applicandolo alla lettera facendone, anzi, uno strumento di politica economica: *ex ante* si sono andati a stabilire gli importi di spesa pubblica per le attività strutturali, specie dopo l'esperienza della programmazione 2000-2006, che ha visto il susseguirsi di forti difficoltà nel garantire l'aggiuntività della politica regionale comunitaria e nazionale nel Mezzogiorno e, di conseguenza, nel realizzare gli obiettivi complessivi per la spesa in conto capitale lungo il profilo temporale di riferimento. Posti i criteri e le soglie di spesa pubblica minima nel QSN approvato nel Luglio 2007, scanditi dunque i termini per la verifica *ex ante*, si procede con le verifiche *in itinere* ed *ex post*, da effettuarsi rispettivamente negli anni 2011 e 2016. In queste fasi c'è il confronto tra la soglia di spesa pubblica programmata e quella effettivamente avvenuta.⁴⁰

2.1.2 Il PON “Governance e assistenza tecnica”

Le modalità di funzionamento dei vari PON citati nel paragrafo precedente sono simili a quelli della programmazione 2000-2006 di cui si è ampiamente discusso nel capitolo I. Un ruolo importante, nella programmazione attuale, è rivestito dal PON Governance e assistenza tecnica in quanto è il PON che

⁴⁰ F. De Felice, *I fondi strutturali 2007-2013. Il nuovo ciclo di programmazione dell'Unione Europea*, Carocci, Roma, 2009.

meglio caratterizza la linea di pensiero dell'istituzione europea che ha portato alla stipula dei provvedimenti per il raggiungimento dell'obiettivo CONV.

Il PON in questione, infatti, è teso alla realizzazione dell'Obiettivo Specifico 10.1.1 “Rafforzare le competenze tecniche e di governo delle amministrazioni e degli enti attuatori, per migliorare l'efficacia della programmazione e la qualità degli interventi per offrire servizi migliori alla cittadinanza”.⁴¹

Il Programma, con una dotazione complessiva di € 276.190.810 (di cui il 50% di contributo comunitario) è destinato alle quattro Regioni italiane dell'Obiettivo Convergenza (Campania, Puglia, Calabria e Sicilia) ed è finalizzato all'accrescimento della capacità di *governance*, sia sotto il profilo del miglioramento delle relazioni partenariali, sia sotto il profilo del rafforzamento delle competenze tecniche ed amministrative della Pubblica Amministrazione.

Il PON coniuga azioni trasversali con attività di supporto alle Regioni e agli Enti Locali. Trattasi, infatti, di un programma sviluppato su due assi, aventi nel complesso cinque obiettivi specifici che si dividono, a loro volta, in undici obiettivi operativi, sei per il primo obiettivo specifico, cinque per il secondo.

I cinque obiettivi specifici sono:

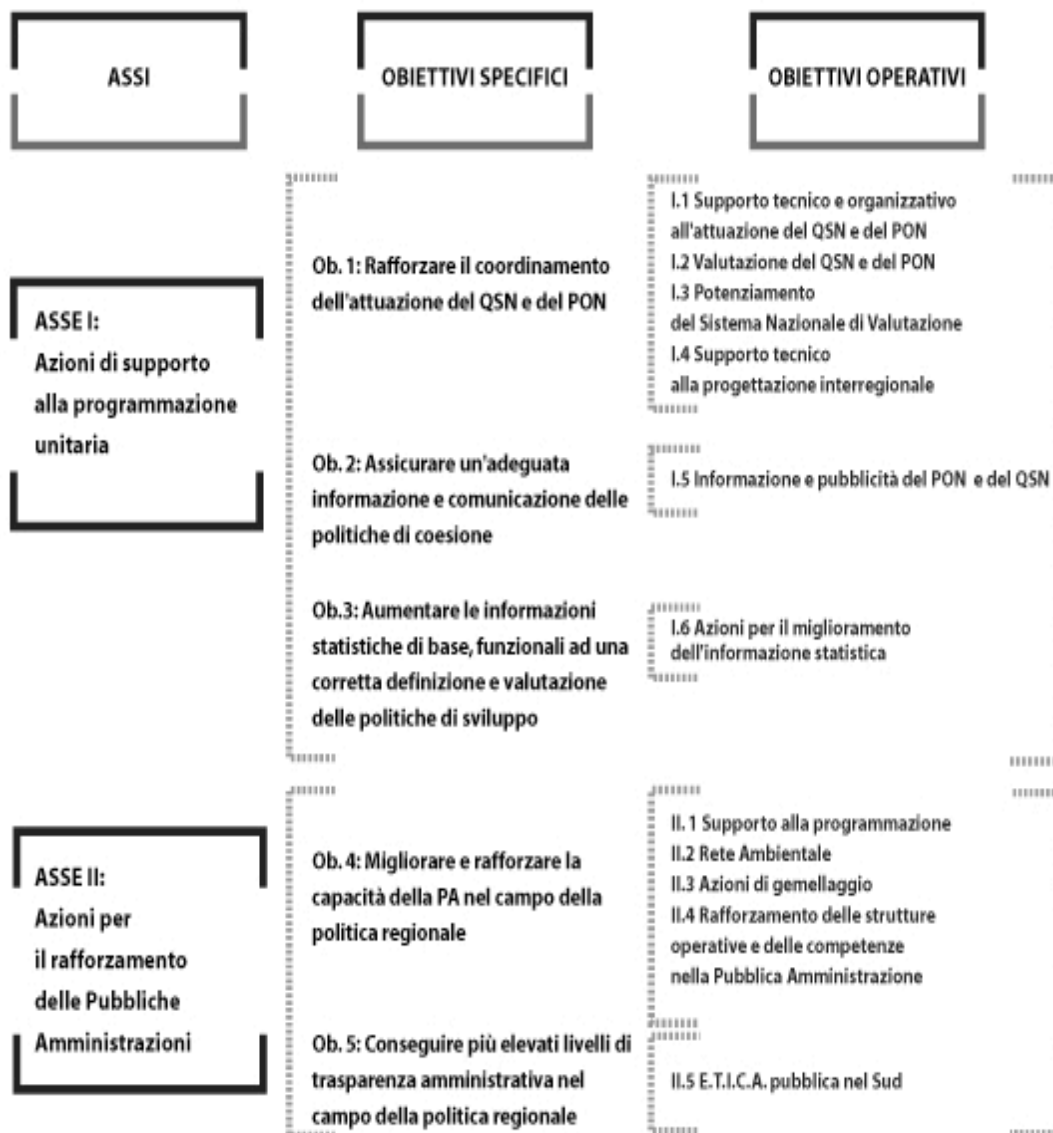
1. Assicurare il coordinamento e l'attuazione del Quadro Strategico Nazionale 2007- 2013 e del PON;
2. Assicurare un'adeguata informazione e comunicazione sulle politiche di coesione;
3. Aumentare le informazioni statistiche di base funzionali ad una corretta definizione e valutazione delle politiche di sviluppo;

⁴¹ Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per le politiche di Sviluppo e di Coesione economica, *op. cit. pag. 40*.

4. Migliorare e rafforzare la capacità della Pubblica Amministrazione nel campo della politica regionale;
5. Conseguire più elevati livelli di trasparenza nel campo della politica regionale.

Essi sono composti, come accennato, da ulteriori obiettivi, detti “operativi”, secondo lo schema rappresentato nella Figura 2.1⁴².

Figura 2.1



⁴² Figura tratta dal sito internet del Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica:
<http://www.dps.tesoro.it/>

Analizziamo, ora, ogni singolo Obiettivo Operativo⁴³.

Asse I: azioni di supporto alla programmazione unitaria

I.1 – Supporto tecnico e organizzativo all’attuazione del QSN e del PON:

L’attività riguarda l’organizzazione e partecipazione ai diversi Comitati previsti dalle disposizioni comunitarie e nazionali: Comitato di Sorveglianza del PON, Comitato Nazionale del QSN, Comitato di Indirizzo e Attuazione del PON. Il supporto previsto si espliciterà in predisposizione di studi e documenti, supporto tecnico al monitoraggio ed altre attività tipiche dell’Assistenza Tecnica.

I.2 – Valutazione del QSN e del PON:

La valutazione consente di accrescere il livello e la qualità delle informazioni relative agli effetti delle iniziative di politica regionale. Nell’ambito di questo Obiettivo Operativo sono comprese le attività di valutazione del PON *Governance* e dell’intero QSN che saranno definite nei rispettivi Piani di Valutazione.

I.3 – Potenziamento del Sistema Nazionale di Valutazione:

Il Sistema Nazionale di Valutazione (SNV) opera per assicurare la qualità complessiva dei processi valutativi, promuoverne la diffusione, offrendo anche sostegno e orientamento in tutte le fasi dei processi di valutazione, inclusa la definizione e l’aggiornamento dei Piani di valutazione. Le attività svolte nell’ambito di questo Obiettivo Operativo riguardano, in particolare: l’animazione del dibattito pubblico sulla valutazione e sulle politiche regionali oggetto del QSN; la realizzazione di studi e valutazioni pilota; la produzione di documenti sui processi valutativi; il supporto alle Amministrazioni pubbliche impegnate in tali processi.

⁴³ N. Zerboni, *Finanziamenti europei 2007-2013. Fondi strutturali, finanziamenti diretti e contributi per la politica agricola*, Il Sole 24 Ore Pirola, Milano, 2007.

I.4 – Supporto tecnico alla programmazione interregionale:

L'Obiettivo Operativo muove dall'esigenza di migliorare l'efficacia dell'apporto regionale alle azioni comuni volte all'attuazione della politica di coesione 2007-2013, accrescendo le risorse operative e tecniche necessarie per l'implementazione del contributo regionale e per assicurare il più efficace coordinamento delle azioni comuni da attuare. Il supporto tecnico riguarderà azioni finalizzate ad una più solida organizzazione tecnica dell'azione collettiva regionale, ovvero iniziative che consentano all'azione regionale di concretizzarsi, sotto il profilo tecnico e delle proposte di merito, secondo modalità atte a sostenere e ad accompagnare tutte le fasi di programmazione e attuazione del QSN.

I.5 – Informazione e pubblicità del PON e del QSN:

Questo Obiettivo Operativo mira ad assicurare un'adeguata informazione e comunicazione delle politiche di coesione al fine di valorizzare il ruolo della Comunità europea e garantire trasparenza sull'utilizzo dei Fondi Comunitari. Le azioni previste saranno volte a far conoscere, a tutti i potenziali beneficiari, le opportunità offerte dai Fondi Strutturali, a comunicare all'opinione pubblica le finalità politiche e strategiche che l'Unione europea si prefigge di conseguire, a migliorare l'efficacia e l'efficienza delle attività di comunicazione. Il PON *Governance* si è dotato di un autonomo piano di comunicazione attraverso cui perseguire tali obiettivi utilizzando strumenti quali: la realizzazione di documenti divulgativi e di periodici, l'organizzazione di convegni e seminari, la partecipazione a eventi istituzionali, la realizzazione di pagine web. Allo stesso tempo le attività comprese in quest'Obiettivo riguarderanno anche la comunicazione del QSN nel suo complesso.

I.6 – Azioni per il miglioramento dell'informazione statistica:

L'Obiettivo Operativo contribuisce al miglioramento delle informazioni statistiche di base funzionali ad una corretta definizione e valutazione delle

politiche di sviluppo. Le informazioni e le analisi su cui si focalizza l'Obiettivo Operativo fanno riferimento a due ambiti, rispetto ai quali verranno messe in atto da due distinte linee di attività:

1. **Statistiche territoriali:** con questa linea di attività verrà data continuità alla banca dati degli indicatori regionali (già realizzata nell'ambito del PON Assistenza Tecnica e Azioni di Sistema 2000-2006) e si prevede anche di produrre modelli di analisi statistica che consentano di migliorare le conoscenze rispetto all'impatto delle politiche pubbliche;
2. **Conti Pubblici Territoriali (CPT):** questa linea di attività contribuirà a consolidare e migliorare la banca dati dei CPT già portata avanti nell'ambito del PON ATAS; contribuirà inoltre al monitoraggio specifico dei target di spesa corrente per l'aggregato Convergenza, al potenziamento tecnologico all'acquisizione di banche dati, alla pubblicizzazione e diffusione dei materiali prodotti e dei dati, alla organizzazione di convegni e seminari.

Asse II: azioni per il rafforzamento delle Pubbliche Amministrazioni

II.1 – Supporto alla progettazione:

Nell'ambito della capacità di progettazione della Pubblica Amministrazione, le attività di supporto riguardano due ambiti specifici: sviluppo locale e azioni innovative nei progetti urbani. Nel primo caso, si tratta di migliorare la progettazione in interventi di sviluppo locale attraverso l'accompagnamento delle Amministrazioni nell'avvio, attuazione e sorveglianza delle iniziative di sviluppo locale e nella realizzazione di azioni pilota, definite in accordo con le Regioni. Nel secondo, si tratta di fornire supporto alla programmazione e attuazione sia nella realizzazione di specifici interventi per la riqualificazione urbana che nella predisposizione di progetti integrati in aree degradate.

II.2 – Rete Ambientale:

La Rete Nazionale delle Autorità Ambientali e delle Autorità della Programmazione dei Fondi Strutturali, istituita nel corso della programmazione 1994-1999, nasce dall'esigenza di mettere in rete i soggetti individuati dalle Amministrazioni titolari di Programmi per assicurare l'integrazione della componente ambientale nella politica regionale. Le attività previste da questo Obiettivo Operativo mirano, da un lato, allo sviluppo di indagini sempre più approfondite e specifiche, in grado di fornire elementi di valutazione e suggerimenti per l'attuazione della programmazione; dall'altro, hanno come obiettivo quello di fare della Rete una sede di approfondimento metodologico sugli eventuali strumenti di integrazione della componente ambientale nella fase di attuazione degli interventi dei Fondi Strutturali. Le attività previste riguardano, fra l'altro: analisi e valutazione dell'evoluzione del profilo ambientale dei Programmi; studi relativi alla eventuale definizione di indicatori e target a finalità ambientale; elaborazione di indirizzi metodologici, criteri e strumenti operativi per la valutazione e diffusione di buone pratiche a finalità ambientale.

II.3 – Azioni di gemellaggio:

Il gemellaggio è uno degli strumenti operativi finalizzati al rafforzamento delle capacità e delle conoscenze delle Amministrazioni impegnate nel campo delle politiche di sviluppo. Attraverso l'attivazione dei gemellaggi coordinati dal Progetto AGIRE POR e realizzati fra Amministrazioni situate nel territorio nazionale e comunitario e Amministrazioni situate nelle Regioni dell'Obiettivo Convergenza, è possibile trasferire metodologie, conoscenze, sistemi innovativi e, in generale, *best practice* maturate nell'ambito della programmazione nazionale e comunitaria, verso territori che presentino particolari criticità in specifici settori d'intervento. Le attività previste da questo Obiettivo Operativo vanno, pertanto, ad incidere direttamente sulla

gestione dei processi amministrativi, sulle capacità decisionali e sulla costruzione della *governance* strategica complessiva dei territori.

II.4 – Rafforzamento delle strutture operative e delle competenze nella Pubblica Amministrazione:

Nella sua funzione di strumento di supporto tecnico trasversale alle Regioni dell'Obiettivo Convergenza, il PON *Governance* e Assistenza Tecnica 2007-2013 dedica l'Obiettivo Operativo II.4 al "Rafforzamento delle strutture operative e delle competenze nella Pubblica Amministrazione". L'idea di fondo, ripercorrendo e valorizzando la migliore esperienza già condotta con il PON Assistenza Tecnica e Azioni di Sistema 2000-2006, è rafforzare la cooperazione tra più livelli di governo e in particolare coinvolgere le Amministrazioni centrali titolari di policy in progetti di Assistenza Tecnica a supporto delle strutture Regionali e locali più direttamente impegnate nella programmazione e attuazione della politica regionale unitaria 2007-2013. L'attuazione dell'Obiettivo Operativo II. 4 è affidata al Dipartimento della Funzione Pubblica che ha funzione di Organismo Intermedio.

II.5 – E.T.I.C.A. pubblica nel Sud (accrescere l'Efficacia, la Trasparenza, l'Innovazione e la Capability dell'Amministrazione Pubblica):

L'Obiettivo Operativo intende migliorare l'efficacia e la trasparenza delle Pubbliche Amministrazioni che operano nell'Obiettivo Convergenza 2007-2013, al fine di rafforzare, nel tessuto socio economico, la percezione di legalità, favorendo processi virtuosi per lo sviluppo e l'attrattività dei territori.

Le azioni mirano, inoltre, a migliorare le competenze delle Amministrazioni nella gestione, nell'attuazione e nel controllo degli investimenti e ad innalzare il livello di trasparenza dell'azione pubblica, mediante attività di raccolta di buone pratiche, azioni di riorganizzazione e semplificazione delle

procedure, individuazione di sistemi e soluzioni per la tracciabilità informatica dei procedimenti.

2.2 L'attuazione del programma

Dal confronto tra il programma operativo attuale e quello precedente evincono numerose differenze che permettono il superamento di alcuni vincoli che avevano segnato il cattivo successo delle strategie della programmazione 2000-2006.

Tali differenze riguardano l'assenza di logiche settoriali, che non permettevano uno sviluppo unitario e globale; la coesione e la coordinazione tra risorse finanziarie derivanti da fondi differenti; collegamenti più saldi tra le varie istituzioni locali e tra le istituzioni locali e quella centrale. Se la programmazione precedente poteva essere definita "settoriale", quella attuale può essere definita "a cascata", che nel passaggio dal livello istituzionale superiore a quello inferiore non dimentica di curare i particolari che permettono una migliore organizzazione e, di riflesso, una performance di più alto livello⁴⁴.

L'approccio di programmazione, secondo quanto sopra illustrato, risulta avere una caratterizzazione fondata sui principi di⁴⁵:

- Unitarietà: la programmazione e relativa attuazione riguardano l'insieme delle risorse aggiuntive per lo sviluppo;
- Interistituzionalità e partenariato: una pluralità di istituzioni, dal centro alla periferia, partecipano al processo di programmazione e

⁴⁴ A. Salomone, O. Turrini, *Fondo sociale europeo 2007-2013. Strategia e dialogo sociale*, Edizioni Lavoro, Roma, 2008.

⁴⁵ S. Serenari, G. Pittella, *I programmi finanziari dell'Unione Europea 2007-2013*, Pendragon, Bologna, 2007.

utilizzano delle risorse attraverso modalità e strumenti caratteristici del partenariato;

- Integrazione e concertazione: le azioni e le iniziative, definite ai vari livelli istituzionali e territoriali, assumono la natura di progetti integrati, collocati in settori e territori nei quali è più facile conseguire una più elevata efficacia economica nell'utilizzo delle risorse disponibili.

Sulla base di queste caratteristiche si è assistito all'affermazione di un sistema di programmazione misto, nel quale le Regioni hanno assunto una posizione sempre più centrale nella gestione dei fondi assumendo non solo un ruolo passivo, nel senso in cui esse sono destinatari delle risorse finanziarie, ma anche attivo, nel senso che hanno provveduto anche alla continua trasmissione delle proprie esigenze, creando un sistema organizzativo e comunicativo su due canali: uno di tipo *top down*, nella ricezione delle istanze provenienti dalla Commissione Europea e dallo Stato centrale, l'altro di tipo *bottom up*, nel combinare le istanze con le esigenze. In questo modo le Regioni sono diventate il momento di sintesi per l'assunzione delle decisioni politiche, dando vita a un vero e proprio decentramento dei poteri. In tale contesto, nella fase di formulazione dei Programmi di intervento locali e nazionali, alcune Amministrazioni hanno ritenuto fosse opportuno organizzare dei momenti di confronto col fine di coordinare al meglio i lavori sulla base dei continui aggiornamenti derivanti da tali incontri. I risultati di tali incontri si sono dunque sostanziati in⁴⁶:

- Interpretazioni e analisi critiche nei riguardi delle strategie degli obiettivi assunti;
- Indicazioni circa l'impatto sui mancati risultati dell'azione programmata nel passato;

⁴⁶ M. Di Palma, *Le procedure per l'attuazione del Programma comunitario 2007-2013 tra centro e periferia*, "Economia Italiana", n.2, 2008, pp. 421-453.

- Linee e indicazioni da adottare prioritariamente nell'ambito del comparto/territorio a livello globale e, in particolare, per l'utilizzo delle risorse comunitarie;
- Definizione puntuale delle misure di intervento da implementare attraverso i programmi di sviluppo;
- Indicazioni e suggerimenti circa i criteri da assumere a base della selezione e valutazione delle operazioni da finanziare sui Programmi Operativi.

Tale approccio ha fornito informazioni più precise e dettagliate ai vari attori, istituzionali e privati, interessati al processo di programmazione in quanto la conoscenza dei traguardi raggiunti e di quelli prefissati ha permesso e permetterà a tali attori di organizzare al meglio il loro lavoro.

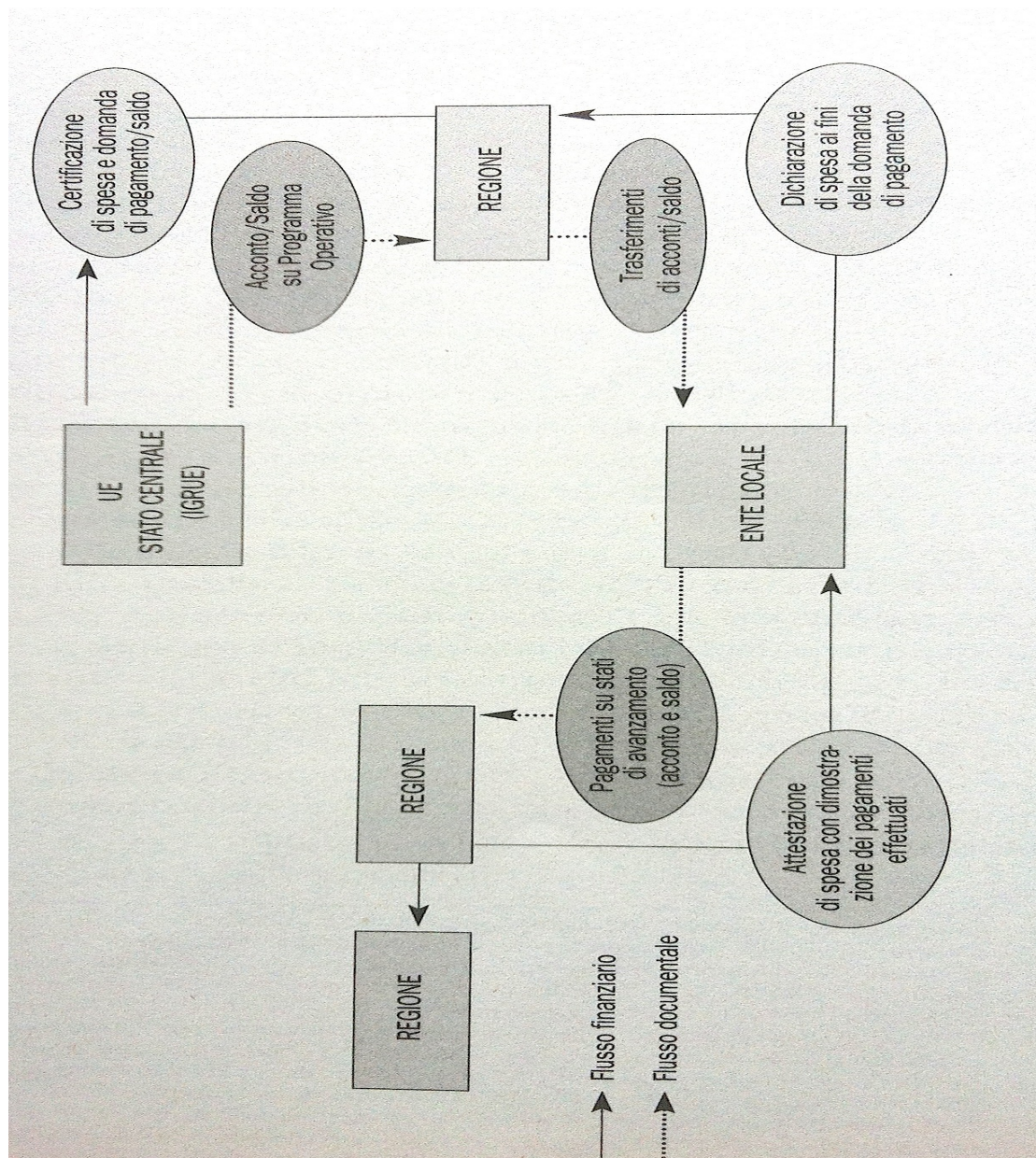
Le consultazioni tra i vari organi si sono svolte a più riprese: inizialmente nella fase di definizione del quadro e, successivamente, mediante l'individuazione delle attività di predisposizione degli strumenti di attuazione a carattere operativo, quali la costituzione di un Comitato di Sorveglianza, che rappresenta l'organismo della regolamentazione comunitaria per accompagnare la fase implementativa con la partecipazione dei vari organismi ed enti coinvolti nell'attuazione del Programma; l'istituzione di tavoli settoriali di concertazione, nei quali sono dibattute e accompagnate le fasi attuative delle attività specifiche di settore; la periodicizzazione di incontri partenariali e le modalità di organizzazione e utilizzazione dei risultati di tali incontri; la convocazione di tavoli di concertazione per la verifica del processo di integrazione tra i vari programmi avviati⁴⁷.

Delineate le modalità di coordinamento tra gli organi, risulta utile studiare il percorso per l'attribuzione dei finanziamenti per la realizzazione delle opere

⁴⁷ E. Borgonovi, P. Crugnola, V. Vecchi, *Finanziamenti comunitari. Approccio strategico, progettazione e gestione*, Egea, Milano, 2006.

sostenute dalle risorse provenienti dall'UE. A tal fine, si prenda in considerazione la Figura 2.2⁴⁸.

Figura 2.2



Come è possibile notare, Regioni ed Enti Locali sono al centro del processo decisionale e organizzativo: gli Enti Locali, infatti, responsabili della realizzazione di interventi sostenuti con le risorse dei Programmi Comunitari, sono coinvolti nel ciclo finanziario attraverso l'attribuzione delle risorse da

⁴⁸ Tratta da M. Di Palma, *Le procedure per l'attuazione del Programma comunitario 2007-2013 tra centro e periferia*, "Economia Italiana", n.2, 2008, pp. 421-453.

parte della regione, l'erogazione dei pagamenti alle imprese aggiudicatarie dei lavori e la presentazione di attestati di spesa alla Regione. Si creano, dunque, due livelli di comunicazione dei quali Enti Locali e Regioni sono i destinatari/emittenti principali. Analizzando nello specifico il processo di implementazione dei Programmi Comunitari della Politica regionale di coesione, si nota il coinvolgimento delle amministrazioni locali nelle seguenti funzioni:

- 1) Regioni: predisposizione e pubblicazione di bandi a li vello di ciascuna misura per l'individuazione e selezione di proposte finanziabili sui Programmi Operativi cofinanziati dai Fondi Strutturali
- 2) Enti Locali e altri soggetti: presentazione di proposte e richieste di finanziamento per operazioni ammissibili al bando
- 3) Regioni: istruttoria, valutazione e selezione delle proposte presentate dai soggetti ammissibili al finanziamento del POR
- 4) Regione ed Enti Locali:
 - a. Comunicazione della Regione agli Enti Locali ammessi a finanziamento per la proposta presentata
 - b. Stipula della convenzione
- 5) Enti Locali:
 - a. Predisposizione della Progettazione Esecutiva
 - b. Approvazione della Progettazione Esecutiva
 - c. Pubblicazione bando per l'aggiudicazione dei lavori
 - d. Selezione della società aggiudicataria della realizzazione dei lavori
 - e. Stipula della convenzione
 - f. Apertura cantiere
 - g. Sorveglianza sull'attuazione e sul collaudo finale dell'opera realizzata

Risulta evidente, dunque, quanto le Regioni, a scapito della programmazione precedente, abbiano cominciato a partecipare direttamente, a livello nazionale, alla gestione e organizzazione dei lavori, evidenziando un

trasferimento e una responsabilizzazione sempre maggiore della periferia nei riguardi del centro⁴⁹. Si stanno trasferendo, così, anche i modelli di *governance*. È ora più chiaro il motivo per il quale si sia deciso, nel QCS, di includere un Programma Operativo dedicato alla formazione delle *skills* delle amministrazioni locali, ossia quello di prepararle ed affiancarle nella gestione di un carico di lavoro mai sperimentato nelle programmazioni precedenti.

2.3 I risultati dell'attuazione del programma

Così come per la programmazione 2000-2006, i piani per lo sviluppo hanno previsto, per la programmazione attuale, delle relazioni circa l'andamento e i risultati delle politiche di sviluppo poste in atto. A tale scopo, il Regolamento (CE) 1083/2006 all'art. 29 prevede la presentazione alla Commissione europea da parte di ciascuno Stato membro, entro e non oltre la fine del 2009 e del 2011, di un rapporto sintetico (Rapporto Strategico Nazionale) contenente informazioni sul contributo dei programmi cofinanziati dai Fondi in ordine:

- alla realizzazione degli obiettivi della politica di coesione definiti dal trattato;
- all'adempimento delle missioni dei Fondi;
- all'attuazione delle priorità precisate negli orientamenti strategici comunitari per la coesione di cui all'articolo 25 e specificate nelle priorità definite dal quadro di riferimento strategico nazionale di cui all'articolo 27;
- alla realizzazione dell'obiettivo di promuovere la competitività e creare posti di lavoro, mirando inoltre al raggiungimento degli obiettivi degli orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione.

⁴⁹ F. Bancardino, M. Prezioso, *Coesione territoriale e sviluppo sostenibile del territorio europeo: convergenza e competitività*. Atti del Convegno, Franco Angeli, Milano, 2008.

In particolare, il Rapporto mira ad individuare:

- la situazione e le tendenze socioeconomiche;
- i risultati, le sfide e le prospettive future per quanto riguarda l'attuazione della strategia concordata;
- esempi di buone prassi.

Il Rapporto italiano dell'anno 2011 non è ancora disponibile, ma lo è quello del 2009. In tale rapporto emerge una situazione nazionale e internazionale in lieve miglioramento ma suscettibile dei contraccolpi che la crisi economica globale può apportare in ogni momento. Nello specifico, la situazione italiana è fortemente caratterizzata da elementi che rappresentano un forte limite alla crescita, quali:

- una debolezza strutturale più acuta rispetto agli altri paesi europei dettata dall'inadeguatezza di alcuni fattori fondamentali per un vigoroso sviluppo economico ed industriale, quali la carenza di innovazioni tecnologiche, la scarsa preparazione del capitale umano, la minima concorrenzialità nell'ambito dei servizi e la non sufficiente dotazione infrastrutturale; tali mancanze sono rese più gravi dalla forte pressione che esercita un debito pubblico molto elevato che non permette l'intervento statale per colmare tali *gap*, considerato il vincolo di bilancio imposto dal Patto di Stabilità e Crescita;
- una non completa evoluzione delle regioni del Meridione appartenenti all'Obiettivo Convergenza che, seppur meno colpite dal calo delle esportazioni rispetto alle altre regioni, non presentano ancora un tessuto produttivo capace di generare reddito, occupazione e far aumentare, conseguentemente, i consumi;

Tuttavia c'è da considerare che l'Italia non ha conosciuto le stesse difficoltà degli altri paesi, europei e non, nell'ambito della crisi globale. Le motivazioni sono legate alle preferenze degli italiani: infatti non si sono verificate, in Italia, alcune delle aggravanti che hanno permesso lo svilupparsi della crisi a livello mondiale, quali la scarsa capitalizzazione delle banche, la bolla

immobiliare o l'elevato indebitamento delle famiglie. All'assenza o alla scarsa presenza di questi fattori va aggiunta l'eccellente copertura degli effetti della crisi sulla forza lavorativa effettuata dagli ammortizzatori sociali anche se, tale copertura, ha sicuramente contribuito all'accrescimento del debito pubblico⁵⁰.

In questo terreno, divenuto arido per gli investimenti pubblici e privati, la politica di coesione ha giocato un ruolo chiave in quanto ha permesso una più forte attrattiva per le imprese e una più ampia gamma di servizi per i cittadini, unitamente alla promozione della conoscenza e dell'innovazione, con interventi finalizzati soprattutto al miglioramento dei sistemi di istruzione e formazione (anche della forza lavoro), al rafforzamento delle competenze dei giovani, soprattutto nel Mezzogiorno dove si registrano i ritardi più rilevanti; all'abbattimento del *digital divide*, all'utilizzo più diffuso delle nuove tecnologie dell'informazione nelle scuole, così come nelle imprese e nella Pubblica Amministrazione, e allo sviluppo della ricerca e innovazione da parte delle imprese, in collaborazione con università e centri di ricerca, anche tramite il sostegno al trasferimento tecnologico. A tal proposito, si sono registrati i seguenti dati:

- per quanto riguarda l'obiettivo Convergenza, ben il 35 per cento delle risorse complessivamente attivate è stato destinato alle attività di Ricerca e Sviluppo Tecnologico con una significativa incidenza, sul totale generale, delle infrastrutture di ricerca e centri di competenza. Molto indicativa è anche la quota assorbita dagli interventi sul sistema dei trasporti, (che rappresentano il 27 per cento del totale generale), in gran parte (oltre il 15 per cento del totale) per interventi sulla rete ferroviaria, anche TEN-T. Risulta, infine, apprezzabile (8 per cento del totale) l'impegno sostenuto per le attività di miglioramento del

⁵⁰ Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per la politica di Sviluppo e di Coesione economica, *Rapporto strategico nazionale 2009*, Dicembre 2009.

capitale umano principalmente focalizzato sugli interventi sui sistemi di istruzione e formazione (8 per cento del totale)⁵¹;

- per ciò che concerne l'obiettivo Competitività, anche in questo caso si conferma una preponderanza degli interventi attivati per lo sviluppo della Ricerca e dell'Innovazione (poco meno del 19 per cento del totale generale) cui si associano, con analoga intensità, (18 per cento del totale generale) le azioni volte al miglioramento dell'accesso all'occupazione e della sostenibilità, in misura prevalente (12 per cento del totale generale) focalizzate misure attive e preventive per il mercato del lavoro. Rilevante anche in quest'area obiettivo, l'impegno sugli interventi di miglioramento del capitale umano (oltre il 10 per cento del totale), prevalentemente indirizzati ad aumentare la partecipazione all'istruzione e alla formazione lungo tutto l'arco della vita⁵².

Risulta più comprensibile l'apporto fornito dai fondi tramite la visualizzazione di alcuni dati. Le figure 2.3 e 2.4 descrivono le risorse programmate ed assegnate, rispettivamente, per i progetti "Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane" e "Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività". Si è scelto di considerare, in questo lavoro, specialmente i dati riguardanti tali ambiti in quanto, come accennato nel primo paragrafo di questo capitolo, importante è stato l'apporto fornito dalla programmazione nei confronti della qualità del capitale umano. Dai dati, ma ancor meglio dagli obiettivi, emerge quanto detto nelle pagine precedenti, ossia un'elevata incidenza della spesa su materie riguardanti gli interventi strutturali necessari allo sviluppo.

⁵¹ Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per la politica di Sviluppo e di Coesione economica, *op. cit. pag. 56*.

⁵² Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per la politica di Sviluppo e di Coesione economica, *op. cit. pag. 56*.

Figura 2.3

Obiettivi specifici	(Importi in milioni di euro)									
	ITALIA			CONVERGENZA			COMPETTITIVITA'			
	Risorse Programmate	Risorse allocate su operazioni selezionate (*)	% (c=b/a)	Risorse Programmate	Risorse allocate su operazioni selezionate (*)	% (f=e/d)	Risorse Programmate	Risorse allocate su operazioni selezionate (*)	% (i=h/g)	
	(a)	(b)	(c=b/a)	(d)	(e)	(f=e/d)	(g)	(h)	(i=h/g)	
2.1.1. Qualificare in senso innovativo l'offerta di ricerca, favorendo la creazione di reti fra Università, centri di ricerca e tecnologia e il mondo della produzione sviluppando meccanismi a un tempo concorrenziali e cooperativi, in grado di assicurare fondi ai ricercatori più promettenti	3.690	2.128	57,7%	3.034	1.905	62,8%	656	223	34,0%	
2.1.2. Valorizzare competenze e funzioni di mediazione per superare i limiti di tipo relazionale e organizzativo tra gli attori del sistema della ricerca e dell'innovazione	406	25	6,1%	49	-	0,0%	357	25	7,0%	
2.1.3. Aumentare la propensione delle imprese a investire in ricerca e innovazione	4.722	1.611	34,1%	2.713	1.076	39,7%	2.009	535	26,6%	
2.1.4. Valorizzare il capitale umano per favorire processi di ricerca e innovazione, promuovendo l'attrazione di investimenti e talenti e l'assorbimento di risorse umane da parte del sistema delle imprese e favorendo una migliore e più intensa interazione fra queste ultime e i centri di ricerca e tecnologia	304	72	23,7%	53	10	19,6%	251	62	24,5%	
2.1.5. Valorizzare la capacità di ricerca, trasferimento e assorbimento dell'innovazione da parte delle Regioni tramite la cooperazione territoriale	287	21	7,2%	179	9	5,3%	108	11	10,3%	
2.1.6. Sviluppare contenuti, applicazioni e servizi digitali avanzati e accrescere la capacità di utilizzo, l'accessibilità e fruibilità anche attraverso adeguata promozione dell'offerta	682	170	24,9%	500	135	27,0%	182	35	19,2%	
2.1.7. Sostenere la promozione di servizi pubblici moderni e rafforzare i processi di innovazione della Pubblica Amministrazione attorno alle nuove tecnologie dell'informazione e Comunicazione	401	119	29,7%	309	102	33,1%	92	17	18,5%	
2.1.8. Garantire a cittadini, imprese e Pubblica Amministrazione l'accesso alle reti, riducendo il divario infrastrutturale riguardante la banda larga nelle aree remote e rurali (aree deboli/marginali)	339	148	43,7%	149	60	40,3%	190	88	46,3%	
TOTALE	10.831	4.293	39,6%	6.985	3.298	47,2%	3.845	995	25,9%	

Figura 2.4

(importi in milioni di euro)

Obiettivi specifici	ITALIA				CONVERGENZA			COMPETITIVITA'		
	Risorse Programmate	Risorse allocate su operazioni selezionate (*)	%	Risorse Programmate	Risorse allocate su operazioni selezionate (*)	%	Risorse Programmate	Risorse allocate su operazioni selezionate (*)	%	
	(a)	(b)	(c=b/a)	(d)	(e)	(f=e/d)	(g)	(h)	(i=h/g)	
1.1.1.1.	795	220	27,7%	329	122	37,2%	467	98	20,9%	
1.1.1.2.	649	101	15,5%	492	54	11,0%	157	46	29,5%	
1.2.1.	1.261	536	42,5%	1.029	475	46,1%	232	62	26,6%	
1.2.2.	1.191	329	27,6%	733	228	31,1%	458	101	22,0%	
1.2.3.	348	129	37,0%	300	124	41,2%	48	5	10,7%	
1.3.1.	1.165	525	45,1%	831	408	49,1%	334	117	35,0%	
1.3.2.	181	33	18,3%	19	6	30,5%	162	27	16,8%	
1.3.3.	2.131	621	29,1%	317	116	36,6%	1.814	505	27,8%	
1.4.1.	535	123	22,9%	231	50	21,4%	303	73	24,1%	
1.4.2.	1.138	306	26,9%	431	110	25,6%	707	195	27,6%	
TOTALE	9.395	2.922	31,1%	4.712	1.693	35,9%	4.683	1.229	26,2%	

2.4 Le differenze concettuali tra le programmazioni analizzate

Da quanto affrontato nel lavoro sono evidenti le differenze tra le idee che hanno costituito la base per lo sviluppo delle due programmazioni. Infatti il contesto attuale nel quale vengono elaborate le politiche regionali vedono, sul piano interpretativo, il rilancio di quelle teorie di sviluppo che includono l'intervento istituzionale nel processo di innovazione e in quello di formazione.⁵³ Frutto di ciò sono le esperienze di politica regionale di sviluppo realizzate in molti paesi industriali e in Italia, specie nel disegno istituzionale di interventi fondati sulla cooperazione tra diversi livelli di governo in condizioni di "incompletezza contrattuale" in cui, accanto ai necessari impegni di ciascuno e a meccanismi incentivanti, è necessaria una tensione alla collaborazione per trovare soluzioni a circostanze nuove nell'interesse generale.

Nel Rapporto 1999 della Commissione Bilancio della Camera dei Deputati, si riconosce come la crescita economica non sia semplicemente "l'esito meccanico di un'abbondante disponibilità di pochi fondamentali fattori, come il lavoro e il capitale fisico", ma si osserva che "la crescita e, più in generale, lo sviluppo dipendono da un insieme di altre importanti condizioni che definiscono il contesto entro il quale si svolge il processo economico".

In quell'anno è ancora poco matura l'idea di dover intervenire, oltre che sulla quantità delle risorse, sulla qualità degli Enti chiamati a gestirle, e su queste basi si fonda la programmazione 2000-2006. Lo scarso decentramento dei poteri, la scarsa collaborazione orizzontale e verticale tra gli Enti e, probabilmente, una scarsa pubblicità, hanno portato agli scarsi risultati della programmazione terminata nel 2006. Essa, tuttavia, presentava un eccellente sistema di monitoraggio, controllo e valutazione che ha permesso alle istituzioni di non commettere, in fase di scrittura della programmazione successiva, gli stessi errori. Se questo sia stato un effetto voluto o fortuito

⁵³ E. Grilli, *Crescita e sviluppo delle Nazioni, Teorie, strategie e risultati*, Utet, Torino, 2005.

non è chiaro, ciò non toglie che la capacità dell'amministrazione nel porre le basi per la programmazione partendo dagli errori della precedente sono stati notevoli: la stesura si è basata su una politica dell'offerta orientata da criteri di valutazione, monitoraggio e premialità e caratterizzata da una *governance multilivello*, articolata in progetti che trovano integrazione nei territori⁵⁴.

Con queste basi sono stati superati i limiti derivanti dalla programmazione precedente e poste le basi per uno sviluppo, oltre che del territorio, del capitale umano. Come anticipato al paragrafo 2.1.2, è questa la novità che ha dato una svolta al processo di attribuzione dei fondi. Organizzando le connessioni, le collaborazioni e i punti di contatto tra le amministrazioni si è proceduto all'ottimizzazione dell'utilizzo dei fondi che, in maniera differente, sarebbero stati sprecati o gestiti male. In questo modo, inoltre, si è avuta anche una distribuzione più capillare sul territorio di tali fondi, permettendo anche alle zone più rurali, che spesso non sono curate o sono gestite male dalle amministrazioni locali, una possibilità di sviluppo o di utilizzo che, altrimenti, non avrebbero avuto.

Come evidenziato nel capitolo precedente, il Sud Italia si trovava in una situazione di soggezione alle forze politiche e criminali, come fosse in una vera e propria trappola. Questo genere di trappola è individuato da Collier con il nome di "trappola del malgoverno", il quale individua la presenza di una popolazione istruita e numerosa come una delle possibilità per uscire dalla trappola⁵⁵. L'azione delle amministrazioni è stata proprio questa: conferendo alla formazione del capitale umano un'importanza tale esse hanno riconosciuto che, per raggiungere uno sviluppo sostenuto e sostenibile, è fondamentale che non solo chi gestisce la *cosa pubblica*, ma anche chi ne fa parte, abbia un grado di formazione tanto elevato da poterne esigere la gestione corretta e ottimale.

⁵⁴ A. Di Stefano, *Coesione e diritto nell'Unione Europea. La nuova disciplina dei fondi strutturali comunitari nel regolamento 1083/2006*, Ed.It., Firenze, 2008.

⁵⁵ P. Collier, *L'ultimo miliardo. Perché i paesi più poveri diventano sempre più poveri e cosa si può fare per aiutarli*, Laterza, Bari, 2009.

In tal guisa è opportuno riconoscere anche quanto, in Italia, stia venendo a mancare sempre più una classe sociale assimilabile a quella borghese, dove per *borghese* intendiamo una classe che “sente una responsabilità collettiva, se ne fa carico e guida, sulla base di interessi generali e non solo di pulsioni particolari, l’intero sistema.”⁵⁶

In conclusione, si può affermare che la strada imboccata sia quella corretta e che il successo di questa programmazione (e di quelle future) risieda nella capacità delle forze sociali di diffondere e sviluppare una coscienza sociale che permetta la rinascita della classe borghese e nella presa di coscienza della maggior parte della società di far parte di un sistema ordinato e corretto, ma pur sempre migliorabile.

⁵⁶ G. De Rita, A. Galdo, *L’eclissi della borghesia*, Laterza, Bari, 2011.

Conclusioni

L'azione delle autorità centrali, con un particolare accento negli ultimi tre anni, ha giocato un importante ruolo per la buona riuscita e il buon utilizzo dei fondi strutturali. Le programmazioni hanno avuto un ruolo importante negli ultimi dodici anni, tuttavia è scontato affermare che non ci si possa aspettare un'inversione di tendenze nel giro di un dodicennio, specie in un territorio come il Sud Italia, specie dopo un programma di durata effettiva ben inferiore rispetto a quella preventivata se si considerano i primi sette anni come un periodo ben poco produttivo, viste le modalità di intervento malamente concordate e gli scarsi risultati ottenuti.

Per la ricerca degli effettivi risultati è necessario fare riferimento all'ultimo periodo di programmazione: è in questo periodo, infatti, che le amministrazioni locali hanno assimilato le metodologie di intervento e di richiesta dei fondi, dirottandoli talvolta verso iniziative culturali o sportive ma che hanno pur sempre concorso all'obiettivo di riqualificazione di aree che, in periodi precedenti, non godevano di tali attenzioni.

In questo lavoro si è posto il punto di vista sul rapporto tra le amministrazioni centrali e quelle locali, riconoscendo l'importanza della formazione del capitale umano nelle amministrazioni locali con lo scopo di poter ben gestire i fondi. Tuttavia è di fondamentale importanza anche il passaggio immediatamente successivo, ossia la gestione dei fondi per l'offerta di beni e servizi alla popolazione. È verosimile che la chiave per il successo di tali programmazioni risieda in questo concetto: le amministrazioni locali potrebbero gestire tali fondi anche con lo scopo di creare iniziative culturali, sportive o di aggregazione per coinvolgere i cittadini in attività nuove, per allargarne il bagaglio culturale e offrire loro delle alternative valide a quelle presenti sul territorio. Rendere partecipe la cittadinanza alla vita della città è un passo fondamentale per creare quel senso civico di cui si è accennato nel corso del lavoro, e tali attività possono contribuire anche a questo.

A tal proposito, si riporta l'esperimento a cui la giunta De Magistris ha sottoposto la città di Napoli da quando ne è sindaco: numerose sono state le iniziative (talvolta anche coraggiose) proposte al pubblico, quali eventi sportivi, come l'*America's Cup World Series* e la *Coppa Davis*, o rivoluzioni del piano urbanistico, come la chiusura al traffico automobilistico di alcune parti della città per la rivalutazione del paesaggio e dei luoghi di interesse storico e culturale, con la costruzione di piste ciclabili. Tali iniziative hanno anzitutto (inaspettatamente) raccolto numerosi consensi e, in secondo luogo, rivelato un forte interesse da parte della cittadinanza nei confronti delle novità.

È opportuno tener presente, ad ogni modo, che i fondi possono raggiungere il loro obiettivo se sono utilizzati per cambiamenti strutturali del sistema sociale ed economico e che, di conseguenza, necessitano di un periodo mediamente lungo.

Le aspettative per la programmazione futura, dunque, sono rivolte al mantenimento del concetto di formazione del capitale umano nelle amministrazioni locali unitamente alla promozione di attività che possano accrescere il patrimonio culturale degli abitanti delle zone sottosviluppate, con la speranza di poter vedere rinascere (magari proprio da quelle zone) quella classe borghese che il De Rita definisce, ad oggi, in eclissi.

Bibliografia

AA. VV., *Modelli organizzativi e relazionali per l'attuazione delle politiche di genere : programmazione comunitaria 2000-2006*, Ufficio stampa ed editoria, Formez, Roma, 2005.

AA. VV., *Utilizzo dei fondi strutturali nella programmazione 2000-2006 e preparazione del nuovo periodo 2007-2013*, Retecamere, Roma, 2006.

AA. VV., *Verso la nuova programmazione dei fondi strutturali 2007-2013*, Ufficio stampa ed editoria, Formez, Roma, 2003.

I. Anselmo et al., *Il sistema di premialità dei fondi strutturali 2000-2006: riserva comunitaria del 4 per cento e riserva nazionale del 6 per cento*, Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento per le politiche di sviluppo, Unità di valutazione degli investimenti pubblici, Roma, 2006.

F. Assante et al., *Storia dell'economia mondiale (Secc. XVIII-XX)*, Monduzzi, Bologna, 2000.

F. Barca, *Obiettivi e assetto del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione (DPS)*, "Economia Italiana", n. 3, 1998, pag. 603.

F. Bancardino, M. Prezioso, *Coesione territoriale e sviluppo sostenibile del territorio europeo: convergenza e competitività. Atti del Convegno*, Franco Angeli, Milano, 2008.

A. Bertoni (a cura di), *La criminalità come impresa*, EGEA, Milano, 1997.

E. Borgonovi, P. Crugnola, V. Vecchi, *Finanziamenti comunitari. Approccio strategico, progettazione e gestione*, Egea, Milano, 2006.

Campania: Autorità ambientale, *Valutazione ambientale ex-ante: programma operativo regionale 2000-2006*, Regione Campania, Autorità ambientale, Napoli, 2003.

V. Castronovo, *Storia economica d'Italia*, Einaudi, Torino, 1995.

S. Ciappi (a cura di), *Periferie dell'impero: poteri globali e controllo sociale*, DeriveApprodi, Roma, 2003.

P. Collier, *L'ultimo miliardo. Perché i paesi più poveri diventano sempre più poveri e cosa si può fare per aiutarli*, Laterza, Bari, 2009.

M. R. Cuccia (a cura di), *Monitoraggio e valutazione dei programmi e dei progetti comunitari: elementi procedurali e metodologici del nuovo periodo di programmazione 2000-2006*, Quattrosoli, Palermo, 2001.

F. De Felice, *I fondi strutturali 2007-2013. Il nuovo ciclo di programmazione dell'Unione Europea*, Carocci, Roma, 2009.

G. De Rita, A. Galdo, *L'eclissi della borghesia*, Laterza, Bari, 2011.

M. Di Palma, *Le procedure per l'attuazione del Programma comunitario 2007-2013 tra centro e periferia*, "Economia Italiana", n.2, 2008, pp. 421-453.

A. Di Stefano, *Coesione e diritto nell'Unione Europea. La nuova disciplina dei fondi strutturali comunitari nel regolamento 1083/2006*, Ed.It., Firenze, 2008.

FORMEZ, *Nuovi approcci alle politiche di sviluppo locale : programmazione 2007-2013*, Formez, Roma, 2007.

E. Grilli, *Crescita e sviluppo delle Nazioni, Teorie, strategie e risultati*, Utet, Torino, 2005.

Isfol, *L'analisi dei fabbisogni nella programmazione FSE 2000-2006 : stato di attuazione al termine del primo triennio*, Isfol, Roma, 2005.

F. Mantino, *Fondi strutturali e politiche di sviluppo : la programmazione e la gestione degli interventi 2000-2006 nell'Unione europea*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2002.

M. Marinella, *La coesione economica, sociale e territoriale nella prossima fase di programmazione dei fondi strutturali 2007-2013. Il tema della programmazione nella proposta di regolamento generale sui Fondi strutturali*, "Rivista giuridica del Mezzogiorno", 2004, n. 4, pp. 1075-1109.

A. Mattei, *La nuova programmazione dei fondi strutturali per il periodo 2000-2006*, Kappa, Roma, 2001.

Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per le politiche di Sviluppo e di Coesione economica, *QUADRO STRATEGICO NAZIONALE per la politica regionale di sviluppo 2007-2013*, Giugno 2007.

Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per la politica di Sviluppo e di Coesione economica, *Rapporto strategico nazionale 2009*, Dicembre 2009.

Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, *Cento idee per lo sviluppo. Schede di programma 2000-2006*, a cura del Dipartimento per le politiche di sviluppo e di Coesione, Catania, 1998.

- C. Monaca, *Leader + - orientamenti per la nuova programmazione 2000-2006*, La Rosa di Gerico, Roma, 2001.
- A. Salomone, O. Turrini, *Fondo sociale europeo 2007-2013. Strategia e dialogo sociale*, Edizioni Lavoro, Roma, 2008.
- A. Sen, *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Mondadori, Milano, 2001.
- S. Serenari, G. Pittella, *I programmi finanziari dell'Unione Europea 2007-2013*, Pendragon, Bologna, 2007.
- G. A. Stella, *Lo Spreco*, Mondadori, Milano, 2001.
- SVIMEZ, *Rapporto Svimez sull'economia del Mezzogiorno, vari anni*, Il Mulino, Bologna, 2001-2011.
- E. Todarello (a cura di), *La riforma dei fondi strutturali nel periodo di programmazione 2000-2006*, 2001.
- G. Viesti, *Mezzogiorno a tradimento, il Nord, il Sud e la politica che non c'è*, Laterza, Bari, 2009.
- N. Zerboni, *Finanziamenti europei 2007-2013. Fondi strutturali, finanziamenti diretti e contributi per la politica agricola*, Il Sole 24 Ore Pirola, Milano, 2007.

Sitografia

http://ec.europa.eu/index_it.htm

http://europa.eu/index_it.htm

<http://www.dps.tesoro.it>

<http://www.sviluppoeconomico.gov.it>

<http://www.svimez.info/svimez/index.html>

<http://www.tesoro.it>