

Analisi Tematiche (8 -12) Indice

II.8	Ricerca	223
II.8.1	La strategia	224
II.8.2	I risultati	226
II.8.3	Le difficoltà attuative e i punti su cui investire	232
II.8.4	I target raggiungibili a fine periodo di programmazione	233
II.9	Politiche territoriali e turismo	234
II.9.1	L'approccio strategico del QCS per il turismo	234
II.9.2	La programmazione per il turismo negli Assi del QCS: politiche settoriali e politiche di contesto	236
II.9.3	Gli interventi finanziati e capacità della strategia di orientare l'attuazione	242
II.9.4	Risultati ottenuti e da attendersi: le dinamiche della domanda e dell'offerta turistica	246
II.9.5	Attualità della strategia e lezioni	247
II.10	Città	248
II.10.1	Confronto tra strategia e programmazione	248
II.10.2	Confronto tra programmazione e risultati di attuazione	255
II.10.3	Conclusioni	263
II.11	Sicurezza	270
II.11.1	La strategia del QCS	270
II.11.2	Gli interventi finanziati	273
II.11.3	Risultati ottenuti e da attendersi	277
II.11.4	Capacità della strategia di orientare l'attuazione	278
II.11.5	Attualità della strategia	279
II.12	Apertura Internazionale delle aree dell'obiettivo 1	285
II.12.1	L'impostazione della politica per l'internazionalizzazione nel QCS e nei POR	286
II.12.2	Il quadro dell'attuazione	287
II.12.3	Lezioni	292

II.8 Ricerca

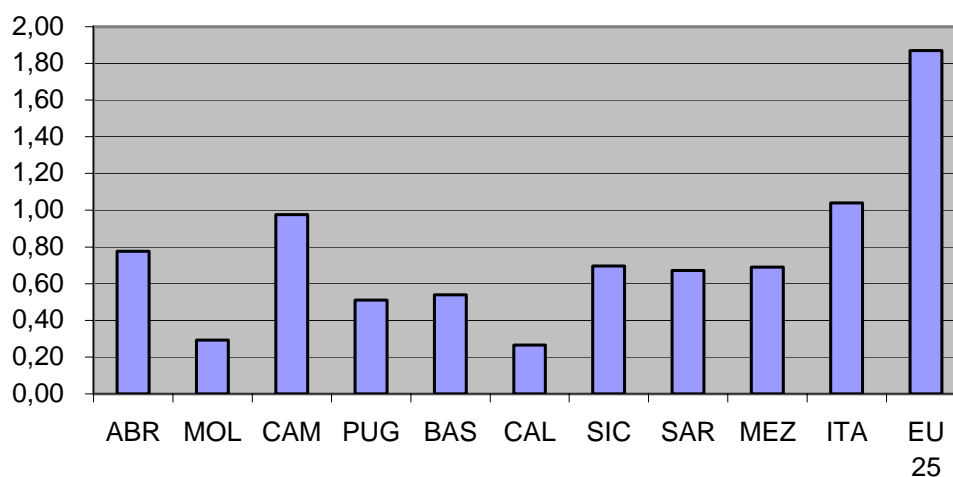
Premessa

Il QCS, sulla base di un'analisi che individuava l'area "ricerca/innovazione/alta formazione" fra i punti deboli del sistema meridionale e tale, per la sua potenziale strategicità, da condizionarne le prospettive di crescita sostenibile, ha previsto un importante sforzo finanziario ed organizzativo in direzione del rafforzamento di questa componente.

Le principali criticità (considerate come situazioni critiche in un contesto nazionale che pure risulta in affanno) venivano individuate in:

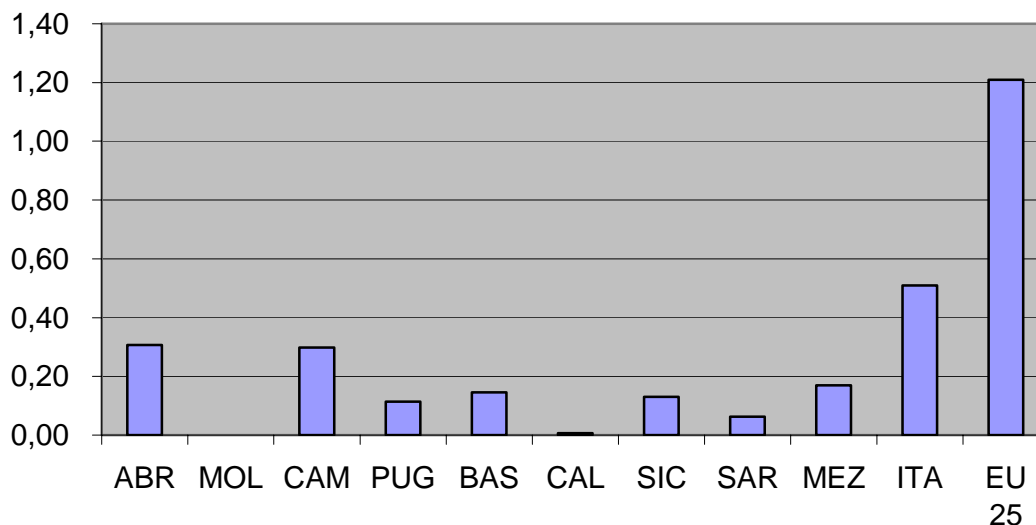
- basso livello della spesa per ricerca e del numero dei ricercatori;
- ancor più basso livello della spesa in ricerca delle imprese;
- scarsa propensione del sistema produttivo all'innovazione e al trasferimento tecnologico ed all'utilizzo di risorse umane di elevata qualificazione;
- insoddisfacente livello di interazione fra imprese e ricerca;
- inadeguata formazione e utilizzo del capitale umano.

Figura II.8.1 Spesa complessiva per Ricerca e Sviluppo 1999 in quota sul PIL



Fonte: ISTAT – Statistiche sulla ricerca scientifica; Eurostat – Statistiche su scienza e tecnologia

Figura II.8.2 La spesa per ricerca e sviluppo delle imprese 1999 in quota PIL



Fonte: ISTAT – Statistiche sulla ricerca scientifica; Eurostat – Statistiche su scienza e tecnologia

Molte delle criticità elencate non sono circoscritte alle regioni del sud ma in tali aree assumono caratteristiche molto più pronunciate, anche attraverso l'interazione con gli altri elementi di debolezza tipici del Mezzogiorno.

Al potenziamento degli investimenti nella conoscenza (inclusivi dell'alta formazione) è stato dedicato un PON gestito dal MIUR e numerose misure dei POR con oggetto ricerca e innovazione, anche in coerenza con il nuovo scenario istituzionale che si andava configurando e che spostava sulle Regioni importanti competenze in materia di ricerca e innovazione.

Complessivamente l'incidenza della ricerca/alta formazione sul totale del QCS si può valutare, in termini di risorse pubbliche (dopo le modifiche della revisione di medio termine), intorno al 6 per cento (4,2 per cento per il PON Ricerca e 1,8 per cento per le misure ricerca nei POR, che corrispondono a circa 1.909 M€ per il PON e di 816 M€ per i POR). Includendo anche le misure "formazione superiore e universitaria" dei POR, l'incidenza sul QCS raggiunge il 6,7 per cento.

II.8.1 La strategia

Gli interventi finalizzati al potenziamento del sistema innovativo nel Mezzogiorno, rientrano nella strategia dell'Asse III-Risorse Umane. Tre gli orientamenti prioritari su cui è diretto lo sforzo: la domanda di innovazione delle imprese, la dotazione e la qualità delle risorse umane, la valorizzazione e diffusione delle conoscenze. L'obiettivo globale dell'asse, per la parte "ricerca", era definito nella versione iniziale come:

"Far crescere il contenuto scientifico-tecnologico delle produzioni meridionali; rafforzare la rete dei centri di competenza del Mezzogiorno e valorizzare i collegamenti fra sottosistema scientifico e imprenditoriale". Veniva inoltre indicato l'orientamento prioritario di *"... promuovere, stimolare e soddisfare la domanda di innovazione delle imprese e dei sistemi produttivi locali, ..."*

L'obiettivo globale si articolava in numerosi obiettivi specifici, di seguito riportati:

- *Rafforzare il sistema della ricerca scientifico-tecnologica del Mezzogiorno, migliorando i collegamenti tra i sottosistemi scientifici e il sistema imprenditoriale, anche con la finalità di promuovere il trasferimento tecnologico, l'attrazione di imprese sulla frontiera e l'attrazione di insediamenti high-tech.*
- *Rafforzare e migliorare il sistema dell'alta formazione meridionale, generare nuovo capitale umano qualificato, anche per rafforzare le relazioni con i paesi del Mediterraneo.*
- *Accrescere la propensione all'innovazione di prodotto, di processo e organizzativa delle imprese meridionali.*
- *Inserire la comunità scientifica meridionale in reti di cooperazione internazionale.*
- *Promuovere la ricerca e l'innovazione in settori strategici del Mezzogiorno (beni culturali, ambientali, agro-industria, trasporti).*
- *Promuovere e soddisfare la domanda di innovazione dei soggetti collettivi.*

Tali obiettivi sono stati sostanzialmente confermati nella revisione di metà periodo.

Un ulteriore obiettivo, non esplicitato, ma considerato di notevole importanza dagli attori si è rivelato quello che le misure fossero attuate rapidamente sia per evitare di incorrere in defianziamenti con perdita di fondi comunitari, sia per accrescere la probabilità di ulteriori assegnazioni a titolo di premialità.

Le leve su cui il QCS puntava per il conseguimento degli obiettivi erano, oltre a un miglioramento della qualità delle decisioni mediante l'attivazione di processi di valutazione ex ante, il rafforzamento degli apparati pubblici incaricati dell'attuazione, una più intensa ed efficace interazione fra i livelli di governo responsabili del complesso degli interventi, forme di responsabilizzazione attraverso il ricorso a meccanismi premiali e valutazione.

Ulteriore punto di rilievo nell'assicurare l'efficacia dell'intervento, esplicitato compiutamente nella versione del QCS successiva alla revisione di metà percorso, è la coerenza strategica nell'utilizzo delle risorse dei Fondi Strutturali con quelle degli altri fondi per il Sud, in particolare il Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS).

Non si sono registrate nel periodo significative variazioni di contesto. Nel settore ci si trova in presenza di sfide di lungo periodo, non modificabili nei loro dati di fondo nel giro di qualche anno. Al massimo si può rilevare che l'intensificarsi delle sfide economiche internazionali (tutte peraltro prevedibili e note da molto tempo) ha reso più difficili e più urgenti le risposte.

Modeste le modifiche apportate all'impostazione dei PO con la revisione di metà periodo. Tuttavia, alcune di esse, per quanto marginali, sembrano celare problematiche più serie. Ad esempio, nel PON la puntuale menzione dei quattro settori strategici (misura 1.3) è stata eliminata, in considerazione di difficoltà attuative e di un minore interesse manifestato dagli operatori rispetto a quanto previsto. I settori strategici sono stati, nella versione aggiornata del PON, ampliati.

Anche nei POR le modifiche esplicite e formali negli obiettivi specifici sono state limitate. Esse sono dovute, più che a variazioni di contesto, ad esperienze maturate o ad opportunità emerse nel corso dell'attuazione. Tuttavia, come sarà chiaro più avanti,

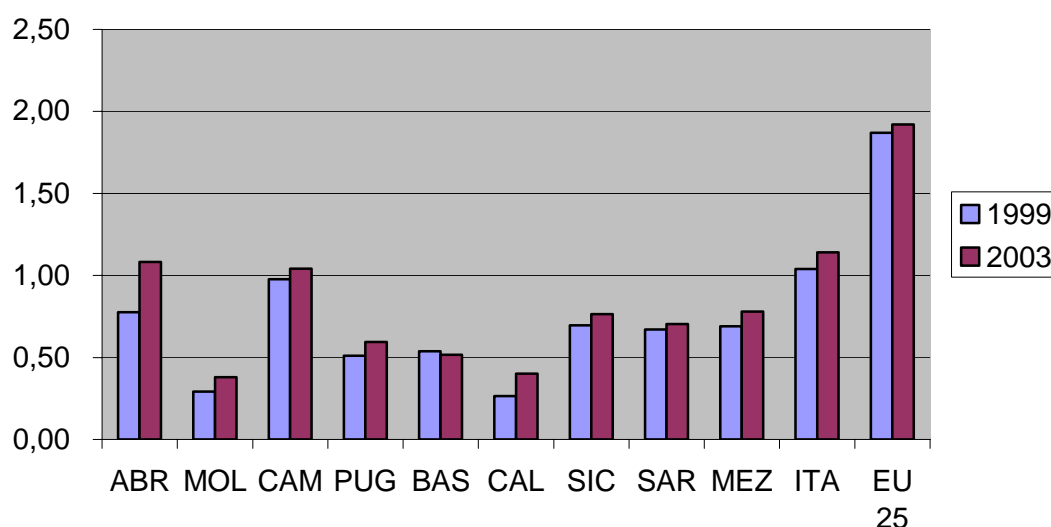
mentre l'articolazione dell'ambizione strategica è rimasta sostanzialmente intatta, i pesi relativi delle azioni previste hanno di fatto subito una trasformazione nel corso dell'attuazione. Anche se molto rimane ancora da completare, alcune azioni innovative, che ancora sono in corso di avvio, stanno assumendo più la caratteristica di sperimentazione di nuove pratiche che quella, auspicata nella versione originaria del QCS e dei PO, di nuove pratiche diffuse e di azioni importanti a impatto significativo.

II.8.2 I risultati

I dati macro

Nel periodo 1995 – 2003 si è registrata una crescita della spesa R&S in quota PIL sia per l'Italia che per il Mezzogiorno (rispettivamente dall'1,00 per cento all'1,14 per cento e dallo 0,59 per cento allo 0,78 per cento). Nello stesso periodo si sono quindi anche ridotti i divari della quota PIL del Mezzogiorno dedicata alla ricerca rispetto al dato medio Italia (da un indice di valore 59 a 68,4, rispetto a indice Italia=100) e a quello Europa a 25 (dal valore 31,9 al 40,6 rispetto a indice UE=100). Il ritardo resta comunque amplissimo. Il processo di crescita si è realizzato prevalentemente fino al 2000 (quindi, prima dell'avvio dell'attuazione del QCS), dopo tale anno si sono avuti andamenti altalenanti. Nella lettura del dato in quota PIL si deve naturalmente tener conto del basso reddito del Mezzogiorno.

Figura II.8.3 La spesa per Ricerca e Sviluppo tra il 1999 e il 2003 (valori percentuali)



Fonte: ISTAT – Statistiche sulla ricerca scientifica; Eurostat – Statistiche su scienza e tecnologia

Anche altri dati come ad es. quelli di bilancia dei pagamenti della tecnologia (con le necessarie cautele nell'utilizzo del dato), quelli sull'intensità brevettuale o sull'attrattività delle Università meridionali confermano che non siamo ancora in presenza degli attesi mutamenti nel quadro.

Nel valutare la scarsa visibilità di effetti del QCS su un indicatore globale come la spesa per R&S, occorre tuttavia tener conto che le azioni considerate 1) rappresentano una parte limitata del complesso dell'intervento pubblico e privato nel settore. Inoltre 2)

alcuni tipi di intervento mirano a modifiche nei comportamenti che sono in parte funzione di fattori strutturali che vanno oltre le politiche della ricerca e 3) la cui trasformazione non è realizzabile in tempi brevi.

Acquistano rilievo in tale ottica gli specifici risultati ottenuti attraverso i Programmi Operativi.

L'attuazione dei Programmi Operativi

L'attuazione della strategia del QCS per la parte ricerca si realizza, come già richiamato, attraverso il PON Ricerca gestito dal MIUR e attraverso le misure ricerca contenute nei POR²⁵⁴.

Il PON Ricerca

a) I risultati finanziari:

Su un ammontare di risorse programmate di 2267 M€ (1909 M€ di risorse pubbliche), l'impegnato al 31.12.05 ha raggiunto il 109,8 per cento, la spesa il 53,3 per cento. Tale performance (positiva, soprattutto per quanto riguarda gli impegni) è, tuttavia, da ricondurre alle misure che finanziano interventi su cui c'era già una pratica consolidata. Molto più lente, e ancora in fase di avvio, sono risultate le azioni "nuove".

Sono stati ammessi a finanziamento 2273 progetti, in maggioranza (oltre il 60 per cento), però, dedicati a interventi di alta formazione di risorse umane, finanziati sul FSE.

In termini di risorse prevalgono invece i progetti di ricerca (finanziamento FESR) nel rapporto 2/3 – 1/3.

Le misure trainanti (per dimensione e rapidità di spesa) si possono considerare la misura 1.1 (progetti di ricerca di interesse industriale), con un peso del 27,2 per cento sul totale PON e il 63,9 per cento di spesa sul programmato, e la misura 3.4 (Formazione superiore e universitaria) con un peso del 17,4 per cento sul totale e 107,6 per cento di spesa sul programmato.

Fra le misure quantitativamente pesanti ha mostrato una minore velocità di spesa la misura 1.3 (R&S nei settori strategici) con solo il 25,1 di spesa sul programmato. Tale risultato viene attribuito ad un avvio piuttosto lento dovuto alla maggiore complessità dei progetti e all'interazione fra un più elevato numero di soggetti. I ritardi iniziali sembrano adesso superati, tuttavia l'Autorità di Gestione (AdG) ha ritenuto opportuno prevedere uno spostamento di risorse (non molto grande, tuttavia: 23,44 M€ di risorse FESR) dalla misura 1.3 alla più tradizionale misura 1.1.

Alcune misure e azioni, non ancora partite a fine 2005, sono attualmente in fase di avvio. Si tratta delle:

- Misura 2.1.c-Industrial Liaison Office.
- Misura 2.2-Centri di supercalcolo (per questa misura è anche emersa la necessità di un rafforzamento finanziario).
- Misura 2.3-Centri di competenza tecnologica. Per questa misura, il ritardo appare dovuto alla complessità di costruzione della proposta e al prolungarsi

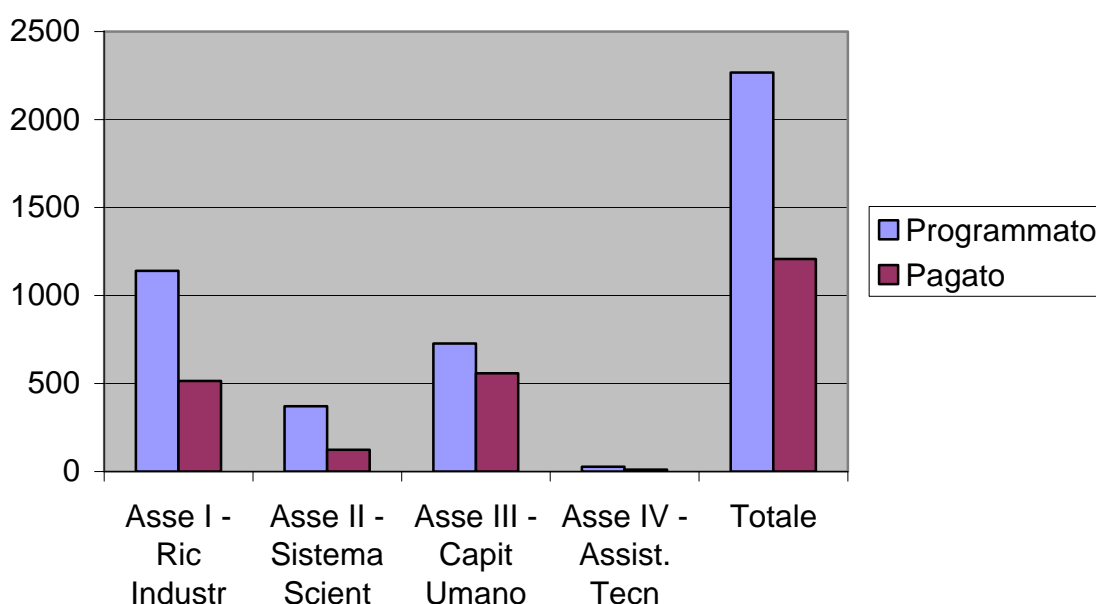
²⁵⁴ Per tavole di sintesi sulla struttura e lo stato di attuazione del PON e delle misure dei POR, si vedano tra gli allegati le tavole di appendice a questo paragrafo.

della procedura di notifica, necessaria, trattandosi formalmente di un intervento che prevede aiuti di stato alle imprese.

- Misura 3.3-Formazione alla R&S nella PA, con ritardi dovuti alla complessità di messa a punto della proposta.
- Misura 3.5-Attività di orientamento – II triennio.
- Cofinanziamento di assegni di ricerca sulle misure 3.1, 3,4, 3,6.

Da segnalare infine l'orientamento del MIUR ad abbandonare l'azione 1.2.b "marketing territoriale" rivelatasi non più avviabile in tempi utili, per difficoltà legate alla procedura di individuazione del soggetto attuatore (il MIUR ha proposto pertanto lo spostamento dei 28,8 ME di risorse FESR di questa azione ancora sulla misura 1.1).

Figura II.8.4 Attuazione finanziaria del PON Ricerca al 31 dicembre 2005



Fonte: Rapporto annuale di esecuzione per l'anno 2005 del PON Ricerca scientifica, Sviluppo tecnologico, Alta formazione 2000-2006

Nella composizione della spesa per regioni si osserva invece una certa concentrazione (anche rispetto alle tradizionali quote di riparto dei fondi nazionali, i cosiddetti "pesi CIPE") di risorse sulla Campania con il 35,8 per cento del totale e un peso significativamente minore per Calabria e Sardegna. Tale relativa concentrazione può considerarsi effetto dell'utilizzazione di procedure di selezione nazionali, in cui tende a prevalere il merito della proposta, in luogo di un approccio concertativo. Va detto peraltro che, se si guarda alle misure ricerca nei POR, si nota una concentrazione sulla Campania, anche maggiore che per i fondi nazionali, come effetto di una decisa opzione strategica regionale in questa direzione.

La dinamica dei progetti conclusi mostra un picco nel 2003, con una progressiva riduzione negli anni successivi (dai 757 del 2003 ai 154 del 2005). I progetti non ancora conclusi costituiscono comunque la parte prevalente del programma: essi rappresentano a fine 2005 il 42,2 per cento come numero e il 63,7 per cento in termini di finanziamento (quota ammessa).

L'analisi degli interventi PON per tipologia di progetto mostra, in termini di quota ammessa, un peso degli "aiuti a R&S" pari al 33,5 per cento. Considerando il complesso del PON, si può ritenere che gli interventi compensativi²⁵⁵ superino il 50 per cento.

E' anche da tener presente che la programmazione 2000-2006 nel settore della ricerca, come già detto, ha considerato prioritario l'orientamento alla domanda (cioè al seguire le richieste provenienti dalle imprese) più che all'offerta. Tuttavia, considerando le più recenti riallocazioni di risorse fra misure, si evidenzia l'orientamento a spostare ulteriormente risorse sulle misure a "incentivo", più celeri nella spesa e su cui esistono volumi molto elevati di domanda non soddisfatta.

b) Le realizzazioni

Al 31.12.05 sono stati finanziati 2273 interventi (2154 effettivamente avviati) e conclusi 1355 progetti, pari al 60 per cento del totale (ma pari solo al 36 per cento in termini di valore). Per una migliore comprensione dell'articolazione dei contenuti dei progetti si veda la Tabella II.8.1.

Tabella II.8.1 Caratteristiche e realizzazioni dei progetti evidenziatesi nel corso dell'attuazione del PON RICERCA

<ul style="list-style-type: none">• <i>Ai progetti hanno preso parte 1200 imprese.</i>• <i>Presenti università in 1280 progetti, centri di ricerca in 200 progetti.</i>• <i>Trentaduemila i partecipanti ai progetti di alta formazione (master, dottorati di ricerca, diplomi universitari).</i>• <i>939 le innovazioni di processo, di prodotto e organizzative realizzate.</i>• <i>80 nuovi brevetti.</i>
<ul style="list-style-type: none">• <i>110.000 mq di nuova superficie infrastrutturata (aule, laboratori e recupero beni storici e culturali in Università e Centri di ricerca), per l'83 per cento potenziamento di strutture scientifiche esistenti, soprattutto nei settori biologia avanzata, ICT, robotica, ambiente.</i>• <i>Realizzati 350 audit scientifico tecnologici a favore di PMI meridionali (progetto DIRCE).</i>• <i>Realizzati collegamenti in banda larga in 249 strutture di ricerca.</i>• <i>In via di completamento progetti "SPACI" che consentono la creazione di una griglia computazionale (sistema di interconnessione ad alte prestazioni che consente di utilizzare le capacità di calcolo e di memoria dei computer interconnessi) fra le Università di Catania, Lecce, Cosenza.</i>
<ul style="list-style-type: none">• <i>Intensa la partecipazione all'attuazione del PON di imprese esterne all'area ob. 1, con investimenti pari al 45 per cento del totale.</i>

Tra i diversi progetti non direttamente riferiti alla promozione diretta di ricerca, ma relativi all'alta formazione, l'Adg ha segnalato però che si può considerare un successo l'esperienza dei master, che oltre a strumenti per la qualificazione del capitale umano si sono anche dimostrati occasione per lo sviluppo di relazioni fra università e imprese.

Interessante appare il dato relativo alla partecipazione alle attività del PON di imprese esterne all'area, sulla cui reale portata e significatività è tuttavia necessario indagare ulteriormente.

²⁵⁵ Con interventi compensativi si fa riferimento a quelli che si traducono in trasferimenti diretti alle imprese per compensare situazioni di svantaggio (es. incentivi alla ricerca industriale dlgs 297))

I POR – Misure Ricerca/Innovazione

I Programmi Operativi Regionali, come si è detto, contengono alcune misure finalizzate ad attuare la strategia in materia di ricerca ed innovazione.

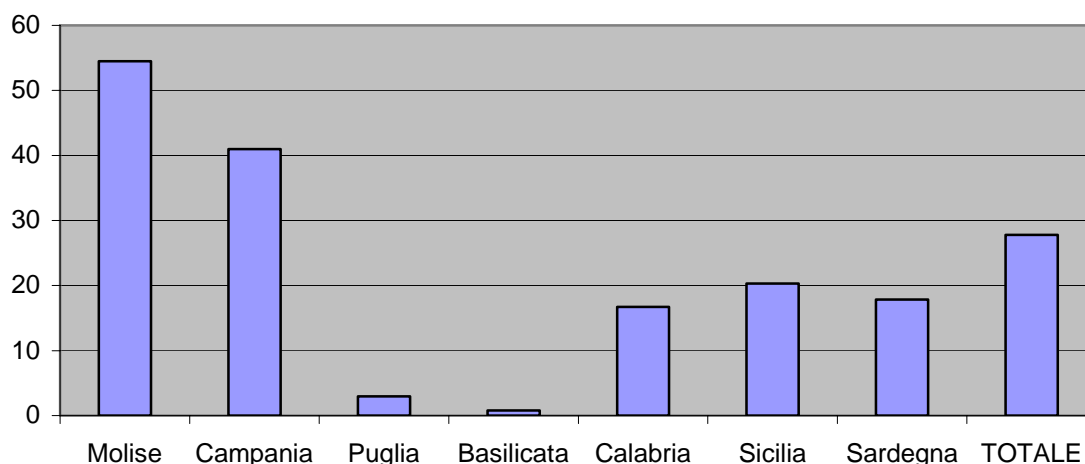
a) risultati finanziari

Le misure R&S nei POR rappresentano, in termini di programmato (risorse pubbliche) 816 ME, con un rapporto 86-14 per cento fra interventi FESR e FSE.

I livelli di attuazione finanziaria delle misure R&S nei POR risultano globalmente bassi, impegni per 357 M€ e pagamenti per 227 M€

Come era da aspettarsi, le Regioni esibiscono una notevole eterogeneità, sia nelle decisioni di allocazione delle risorse, sia nell'efficienza attuativa. Da segnalare in particolare il già menzionato caso della Campania che attribuisce alle misure ricerca il 5 per cento del POR, contro una media delle altre Regioni fra l'1 e il 2 per cento e che sulla velocità di spesa supera il 40 per cento del programmato, contro livelli significativamente inferiori delle altre Regioni (fa eccezione il Molise con un buon livello di spesa sul totale delle disponibilità finanziarie – 53,2 per cento – ma su un importo molto contenuto).

Figura II.8.5 Livelli di attuazione finanziaria delle misure per la ricerca nei POR



Fonte: elaborazione su dati MONIT al 31.12.05

Fra le misure di successo finanziario della Regione Campania, da segnalare quella relativa alla creazione di centri regionali di competenza.²⁵⁶ Qualche dubbio sorge tuttavia circa l'elevato numero (10) di centri previsti e la loro sostenibilità a regime.

Nel corso del 2005 sono stati stipulati numerosi Accordi di Programma Quadro (APQ) in tema di ricerca tra l'amministrazione centrale e le Regioni meridionali, principalmente indotti dalla necessità di dare attuazione ad un intervento di

²⁵⁶ I centri regionali di competenza sono nuove strutture destinate ad aggregare enti scientifici operanti in settori di particolare interesse per l'economia regionale, a promuovere la collaborazione fra ricerca accademica e imprese, a favorire il trasferimento tecnologico e la traduzione industriale dei risultati della ricerca, con un obiettivo di autosostenibilità finanziaria a regime

finanziamento di distretti tecnologici definito all'interno della strategia di intervento dei fondi nazionali per lo sviluppo (FAS). A questi APQ le Regioni hanno finalizzato risorse regionali, incluse risorse provenienti dalle misure dei POR.

b) Le realizzazioni

Al 31.12.05, sulle misure ricerca dei POR erano stati avviati circa 1300 progetti, corrispondenti a 357 M€ di risorse pubbliche.

Per tipologia di progetto, nei POR prevalgono largamente gli interventi infrastrutturali con valori intorno al 50 per cento. Gli altri gruppi di interventi: "Aiuti a R&S", "Formazione", "Studi analisi e ricerche" sono su valori intorno al 15 per cento. Limitata allo 0,2 per cento la "Diffusione e collaborazioni Pubblico Privato".

Sostanziali le differenze rispetto alla composizione del PON in cui, ad es., le "Infrastrutture" si limitano al 4,9 per cento, le voci "studi analisi e ricerche" sono sostanzialmente assenti, mentre superano il 30 per cento "Aiuti R&S" e "Formazione", e a "Diffusione e collaborazioni pubblico privato"²⁵⁷ è destinato oltre il 20 per cento.

Le differenze segnalate evidenziano importanti diversità fra le modalità d'intervento dei diversi soggetti istituzionali.

Guardando all'attuazione nelle singole Regioni si può in sintesi osservare:

- Molise: elevato tasso di realizzazione finanziaria, importi gestiti modesti, intervento solo su progetti di ricerca di Università o Enti Pubblici, non presenti interventi per le imprese.
- Campania: elevato tasso di realizzazione finanziaria che si associa ad una notevole incidenza delle spese per la ricerca sul POR, concentrazione di investimenti sulle infrastrutture (essenzialmente i Centri Regionali di Competenza).
- Puglia: tasso di realizzazione finanziaria estremamente basso, il realizzato riguarda prevalentemente Aiuti a R&S.
- Basilicata: tasso di realizzazione finanziaria estremamente basso, il realizzato riguarda esclusivamente attività di alta formazione.
- Calabria: bassi tassi di realizzazione finanziaria, il realizzato si divide fra "studi, analisi e ricerche" e "infrastrutture".
- Sicilia: bassi tassi di realizzazione finanziaria, il realizzato riguarda in prevalenza "studi, analisi e ricerche" e "formazione".
- Sardegna: bassi tassi di realizzazione finanziaria, il realizzato riguarda in prevalenza "formazione" e "progetti di ricerca".

La coerenza strategica tra Fondi Strutturali e Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS)

Nel caso della ricerca, soprattutto per la parte PON vi è stata una forte integrazione fra FAS e fondi strutturali. I due tipi di fondi sono stati gestiti come fonti di finanziamento diverse di una strategia unitaria facente capo all'Amministrazione competente e relativa in buona parte agli stessi strumenti d'intervento. Analogamente hanno fatto le Regioni, pur con le maggiori difficoltà derivanti dal fatto di misurarsi con una competenza nuova rispetto alle loro esperienze pregresse.

²⁵⁷ Si tratta di progetti corrispondenti agli interventi della Misura I.3 del PON "R&S nei settori strategici per il Mezzogiorno".

Nella considerazione della gestione delle due fonti di finanziamento occorre anche tener conto che le risorse dei fondi strutturali si caratterizzano rispetto a quelle FAS per una minore flessibilità (programmazione pluriennale e vincoli di spesa), e per un maggior grado di formalizzazione nelle procedure e nel monitoraggio (procedure più collaudate, vincolanti e assistite da sanzioni). E' possibile, ma dovrà essere oggetto di osservazione, che alcune di queste differenze saranno ridotte a seguito della generalizzazione del metodo agli APQ.

Gli aspetti istituzionali

Nel settore della ricerca, nel corrente periodo di programmazione, sotto il profilo istituzionale è da segnalare il verificarsi di due fenomeni interagenti:

- L'obbligo al partenariato istituzionale, introdotto dal QCS, che ha determinato lo sviluppo di regolari relazioni (prima inesistenti) fra amministrazione centrale e Regioni nella definizione, nel monitoraggio, nella valutazione dei programmi e delle politiche. Tale innovazione, pur fra tensioni e resistenze, ha prodotto abitudini e pratiche di partenariato istituzionale e si avvia a diventare una ordinaria modalità operativa. Da ricordare come fin dall'inizio dell'attuazione del QCS è stato stipulato un protocollo d'intesa fra MIUR e Regioni meridionali per l'attuazione del PON (15.11.00).
- La graduale crescita delle strutture regionali competenti in materia di ricerca e innovazione, in parte prodotto delle regole del QCS, in parte dalle esigenze poste dal nuovo assetto istituzionale. E' prevedibile un ulteriore rafforzamento degli apparati regionali come effetto congiunto dell'accumulo di esperienza e delle pressioni razionalizzatrici, dal lato delle politiche nazionali ma soprattutto da quello delle politiche di coesione. Da segnalare la decisione della Campania di istituire, per ora unica fra le Regioni italiane, un assessorato alla ricerca. Si può ritenere che tale decisione, concentrando sul tema ricerca (e società dell'informazione) risorse politiche e amministrative e conferendo alla competenza una soggettività forte, abbia concorso alla buona performance di tale Regione nelle misure ricerca.

II.8.3 Le difficoltà attuative e i punti su cui investire

Pur considerando complessivamente positivo il contributo fin qui fornito dal QCS al rafforzamento del sistema ricerca del Mezzogiorno, sembra opportuno segnalare alcune criticità emerse nel corso della realizzazione del programma e punti di debolezza che continuano a caratterizzare il sistema. Esse costituiscono elementi di cui tener conto nelle decisioni prospettive sia di programmazione, sia di attuazione ancora da assumere.

- Nonostante i notevoli progressi realizzati, rimane ancora limitato il livello di interazione fra apparato produttivo delle regioni meridionali e sistema della ricerca, sia in termini di commesse di ricerca alle Università, sia di utilizzo da parte delle imprese delle infrastrutture di ricerca.
- Gli interventi su attrazione di investimenti in ricerca, insediamento di imprese ad alta tecnologia e gli spin off di ricerca non hanno sin qui dato i risultati sperati. Essi, tuttavia, rimangono strumenti di grande interesse per la modernizzazione dell'apparato produttivo meridionale. Per l'attrazione di investimenti vi è stata

una maturazione dei contenuti dell'azione molto lenta che, insieme a difficoltà finali sull'idoneità del percorso procedurale individuato, ha portato alla decisione finale di definanziamento. E' da evitare che i vincoli sulla tempistica della spesa si traducano in un abbandono di questo tipo di iniziative all'interno del PON. Per gli spin off di ricerca si segnala il mancato adeguamento del quadro normativo universitario che ha intralciato lo sviluppo di questo tipo di iniziative

- Le ipotesi di distretto tecnologico attualmente individuate non sempre fanno riferimento ad importanti preesistenze regionali nel campo della ricerca o dell'impresa. Tale situazione, se può consentire di esplorare nuove opportunità di sviluppo in territori le cui dotazioni di partenza siano particolarmente basse, rischia di condurre a dispersione di risorse. Appare fondamentale che nel passaggio dalle azioni esplorative all'avvio di interventi distrettuali veri e propri si definiscano requisiti minimi di consistenza industriale e di offerta di ricerca
- Finora non sono apparse particolarmente soddisfacenti le azioni di orientamento nella scuola secondaria superiore, con bassi livelli di coinvolgimento dei docenti e incertezze organizzative.
- Una delle criticità emerse nel corso della realizzazione degli interventi è quella relativa alla lunghezza dei tempi di istruttoria. Fra le ragioni individuate sono:
 - la complessità non sempre giustificata delle procedure
 - la mancanza delle risorse finanziarie (soprattutto per gli interventi di supporto alla ricerca industriale)
 - la complessità degli strumenti e la pluralità di attori
- Le difficoltà riscontrate nel coordinamento fra livelli di governo hanno contribuito a determinare il ritardato o mancato avvio di alcune delle azioni previste.
- Risulta ancora insoddisfacente il livello di utilizzo di strumenti di valutazione della ricerca come supporto ad un'allocazione selettiva delle risorse, come ad es. l'impiego di sistemi che consentano di migliorare la qualità delle scelte strategiche (es. *technological foresight*) o la gestione degli interventi (es. management control realizzato da una struttura dedicata).
- Risulta ancora inadeguato il livello di integrazione nelle PMI di profili professionali orientati alla ricerca, in grado di migliorare le capacità di industrializzazione del trovato da parte dell'impresa.
- Sono ancora presenti ampi margini di ambiguità nella ripartizione di competenze fra livello centrale e regionale, con rischi di duplicazione e di perdita di efficacia nella messa a punto degli strumenti d'intervento.

II.8.4 I target raggiungibili a fine periodo di programmazione

Il confronto fra risultati e target appare ancora insoddisfacente. Il dato della spesa per Ricerca e Sviluppo in quota PIL al 2003 rimane ancora largamente inferiore all'ipotesi minima sia per la ricerca pubblica, sia, soprattutto, per quella delle imprese (fra il 60 e il 70 per cento dell'ipotesi bassa), come effetto di una crescita molto modesta nel periodo 1999-2003. E' soprattutto all'attivazione della componente privata che il QCS ha mirato attraverso un forte sostegno alle imprese, tramite l'incentivazione. Tale orientamento,

peraltro oggi sottoposto a riflessione critica, non aveva, comunque, ambizioni di breve periodo.

Si tenga conto che i target sono solo in parte il frutto dell'operare del QCS. Per una parte derivano dagli interventi FAS, dalla spesa ordinaria, dalle autonome decisioni delle imprese. Nel periodo 2000-2003, la spesa per ricerca nel Mezzogiorno è stata in media annua di 2335 M€ La spesa per la ricerca realizzata dal PON si può valutare in circa 1500 M€, corrispondenti ad una media annua di poco superiore ai 200 M€, che, aggiungendo la componente ricerca dei POR, non raggiunge i 300 M€

A fronte dell'ancor basso livello di investimento in ricerca, rimane, sugli strumenti di sostegno alla ricerca industriale una fortissima domanda insoddisfatta (1800 ME di risorse pubbliche), che fa ritenere plausibile una futura crescita dell'attività di ricerca, laddove opportunamente incentivata²⁵⁸. Tuttavia, questa ipotesi è da sottoporre ad ulteriore verifica, anche per comprendere meglio la natura delle iniziative che richiedono ed ottengono i contributi, e l'effettivo contributo che possono dare.

Naturalmente gli ostacoli, soprattutto nel breve periodo, non sono soltanto finanziari. Ad esempio, rispetto a obiettivi alti come quelli della strategia di Lisbona, sussistono dubbi sulla capacità del nostro sistema di istruzione di assicurare il necessario apporto di professionalità.

Si ritiene, in sintesi, che i target del QCS siano comunque ancora raggiungibili e che pertanto debbano essere confermati, adottando naturalmente comportamenti conseguenti. La riduzione dei target implicherebbe la rinuncia a politiche di rafforzamento della ricerca mentre, al contrario, è stata costantemente e unanimemente riaffermata la necessità e la posizione centrale in una strategia di crescita del Mezzogiorno e dell'intero Paese. E' necessario, tuttavia, utilizzare le conoscenze a disposizione ed ampliare il campo di osservazione per migliorare la qualità dell'intervento.

II.9 Politiche territoriali e turismo

II.9.1 L'approccio strategico del QCS per il turismo

Le politiche per lo sviluppo turistico promosse dal QCS 2000- 2006 per le Regioni Obiettivo 1 riflettono l'approccio più generale delle politiche per la competitività territoriale: in un contesto internazionale di elevata mobilità degli input produttivi, un'area territoriale crea le condizioni per lo sviluppo se, rispetto ad altre aree, riesce ad attrarre capitali, iniziative imprenditoriali, innovazione tecnologica incorporata negli investimenti diretti, risorse umane specializzate, iniziative di ricerca e sviluppo.

In questo quadro concettuale la politica di breve periodo doveva essere orientata a compensare gli svantaggi localizzativi, mentre nel medio lungo periodo l'obiettivo era quello di modificare le condizioni di contesto, migliorando la produttività – e quindi la redditività – degli investimenti privati, aumentando la dotazione qualitativa e quantitativa di infrastrutturazione materiale e immateriale del territorio.

²⁵⁸ Le code di domande inevase sullo "sportello 297" (ricerca industriale) sono rimaste molto elevate per l'intero periodo del PON a causa della mancanza di disponibilità finanziarie per far fronte allo stock di domande.

La politica pubblica per il turismo promossa dal QCS voleva, dunque, incidere prioritariamente sul grado di attrattività dei territori, sia verso la domanda finale (i turisti), sia verso gli operatori del settore. Questa politica era da considerare tanto più efficace quanto più fosse riuscita a coordinare, sul medesimo territorio, un insieme di interventi intersettoriali, volti a valorizzare le “risorse immobili di natura pubblica” - prime fra le quali le risorse culturali e naturali - per creare esternalità positive e un contesto favorevole allo sviluppo del settore turistico privato.

Con queste premesse il QCS ha assegnato al turismo preminentemente un ruolo trasversale, interessando in varia misura tutti gli Assi prioritari di intervento (Asse I Risorse naturali, Asse II Risorse culturali; Asse III Risorse umane; Asse V Città; Asse VI Reti e nodi di servizio) e ha declinato, al contempo, obiettivi di natura più strettamente settoriale nell’Asse IV Sviluppo locale.

L’obiettivo generale, fondato sulla consapevolezza dell’ampia ed ancora inespressa potenzialità di crescita del turismo nel Mezzogiorno, era in definitiva quello di aumentare le presenze turistiche introducendo così una discontinuità nel percorso di sviluppo che avrebbe concorso ad imprimere un’accelerazione tale da raggiungere, entro il 2008, un livello di crescita stabilmente superiore a quello medio europeo. Le “presenze turistiche” rappresentano, infatti, una delle 13 “variabili di rottura” utilizzate nel modello di valutazione dell’impatto macro-economico del QCS²⁵⁹, nell’ipotesi che le politiche cofinanziate dai fondi strutturali, innalzando l’attrattività turistica dei territori, avrebbero potuto produrre un aumento della domanda aggregata (la spesa turistica) che avrebbe innescato, oltre ad effetti diretti, anche effetti indiretti e indotti, non disperdendo l’effetto moltiplicatore verso le importazioni dall’esterno dell’area.

A questo obiettivo generale sono stati affiancati alcuni obiettivi specifici di natura settoriale riassumibili in:

- accrescere l’articolazione, l’efficienza e la compatibilità ambientale delle imprese turistiche;
- accrescere l’integrazione produttiva del sistema turistico in un’ottica di filiera;
- destagionalizzare i flussi turistici, concentrati nei mesi estivi e nelle località balneari, qualificare la domanda turistica attraverso innovazioni di prodotto e azioni di marketing.

Elemento qualificante delle politiche era la centralità attribuita al territorio e l’intersettorialità delle politiche pubbliche, da ancorare a modalità di attuazione degli interventi fortemente integrate.

Questa impostazione strategica, nel suo impianto generale, è stata confermata nella revisione di metà percorso.

Tuttavia, le prime evidenze sulla struttura della programmazione regionale, in particolare nella progettazione integrata territoriale²⁶⁰, le modalità di attuazione della strategia osservate nel primo periodo di attuazione 2000-2003 e il mutato contesto internazionale del mercato turistico hanno indotto a introdurre, nella revisione di metà

²⁵⁹ Cfr. Parte Prima, Cap. I.1

²⁶⁰ Si veda su questo specifico aspetto negli Allegati l’Appendice al Cap. II.9, dove viene proposta una sintesi dei risultati di uno studio condotto ad hoc per verificare le potenzialità di sviluppo turistico del Mezzogiorno dal punto di vista della domanda e dell’offerta turistica e realizzato con risorse del PON ATAS.

percorso del QCS, in Asse IV Sviluppo Locale una più esplicita definizione della strategia e un più netto orientamento al mercato.

I fattori di novità, rispetto alla prima formulazione del QCS, sono individuabili in:

- una maggiore enfasi alla qualità dell'ospitalità turistica (intesa non esclusivamente come offerta di posti letto) e alla necessità di costituire reti più solide tra servizi pubblici e servizi privati;
- una più stretta connessione con politiche territoriali di valorizzazione del patrimonio culturale e ambientale;
- un più forte orientamento alla domanda turistica, sviluppando l'individuazione e la riconoscibilità sul mercato di nuovi prodotti turistici rappresentativi di territori o reti di territori, attraverso appositi percorsi di certificazione delle caratteristiche e della qualità dell'offerta.

II.9.2 La programmazione per il turismo negli Assi del QCS: politiche settoriali e politiche di contesto

Il metodo

La struttura della programmazione e l'ammontare delle risorse finanziarie destinate alla valorizzazione turistica del territorio nei singoli Programmi Operativi Regionali non sono, come si è detto, osservabili nella loro unitarietà in quanto gli interventi per il turismo sono, in coerenza con l'impostazione strategica, presenti in varia misura nei diversi Assi di intervento.

La scarsa visibilità di tali interventi ha indotto, peraltro, l'impressione che il turismo sia stato sottovalutato all'interno delle politiche di sviluppo promosse dal QCS, nonostante la priorità attribuita al settore in sede di definizione delle strategie²⁶¹.

Per questa ragione e per cogliere l'effettiva importanza assegnata nella programmazione dei fondi strutturali 2000-2006 alla valorizzazione turistica delle Regioni Obiettivo 1, ed interpretare se e come gli interventi finanziati stiano effettivamente attuando la strategia, è stato prima di tutto necessario ricostruire, attraverso un esame di dettaglio di tutti i Complementi di Programma, quali misure, e quali azioni all'interno delle misure, avessero come obiettivo l'aumento dell'attrattività turistica del territorio, e procedere poi ad una quantificazione delle risorse finanziarie destinate al perseguimento di tale obiettivo.

Va peraltro considerato che, a livello di QCS, l'unico indirizzo circa l'ammontare di risorse finanziarie da destinare al turismo si rileva in Asse IV "Sviluppo Locale", pari a circa l'11 per cento del totale di Asse, ovvero circa 1.500 milioni di euro (il 3,6 per cento dell'intero QCS). Si tratta, evidentemente, per quanto già sopra richiamato, solo di una parte delle politiche turistiche attivate con il QCS.

²⁶¹ Si deve evidenziare al riguardo che il valutatore indipendente del QCS a fine 2003 segnalava come problema di efficacia delle politiche turistiche l'assenza di un Asse prioritario specifico dedicato al settore (cfr. Rapporto di Valutazione Indipendente Intermedia QCS 2000-2006 Regioni Italiane Obiettivo 1, dicembre 2003). Il valutatore ha ribadito tale giudizio in occasione dell'aggiornamento della Valutazione Intermedia.

Per individuare gli interventi a finalità turistica nell'ambito dei Programmi è stato innanzi tutto necessario definire una metodologia di classificazione e di selezione delle misure di intervento che consentisse di giungere ad una descrizione e a una quantificazione finanziaria rappresentativa della effettiva programmazione per il turismo. Allo stesso tempo occorre evitare di sovrastimare le risorse finanziarie allocate per il raggiungimento di tali obiettivi, dato che, teoricamente, qualsiasi intervento infrastrutturale può condizionare lo sviluppo del turismo.

L'ambito di osservazione è stato circoscritto classificando gli interventi in due grandi categorie:

- *politiche turistiche settoriali*, comprendenti gli incentivi alle imprese turistiche e l'infrastrutturazione materiale e immateriale per la promozione e la fruizione turistica del territorio al fine di aumentare gli arrivi e le presenze turistiche;
- *politiche turistiche di contesto*, comprendenti gli interventi volti a valorizzare le componenti di offerta turistica che rappresentano specifici vantaggi competitivi del territorio (patrimonio culturale e naturale, centri storici) e le politiche pubbliche volte a favorire l'imprenditorialità e l'attrattività del territorio e la diversificazione dei consumi turistici.

Le due grandi categorie di politiche per il turismo (settoriali e di contesto), sono state a loro volta classificate in: *incentivi finanziari per le imprese; infrastrutturazione materiale e immateriale*.

La selezione degli interventi a finalità turistica è stata effettuata in base a criteri in qualche misura discrezionali, ma comunque restrittivi. Nella classificazione proposta, e nella corrispondente quantificazione delle risorse finanziarie programmate per il turismo non sono stati considerati gli interventi cofinanziati dal Fondo Sociale Europeo in quanto non immediatamente ricavabili dalla struttura della programmazione²⁶². Non sono stati inoltre inclusi nell'analisi gli interventi sulle reti, quali i trasporti, sul ciclo integrato dell'acqua e sulla gestione dei rifiuti²⁶³.

Va inoltre sottolineato che non è incluso nell'analisi il PON Sviluppo Locale del QCS 2000-2006 in quanto ha operato essenzialmente su settori produttivi diversi dal turismo.

La tipologia di interventi selezionati è illustrata nel Prospetto II.9.1 che segue:

²⁶² La strategia del Fondo Sociale Europeo è articolata per obiettivi, generali e specifici, che assumono come termine di confronto principale il Piano Nazionale per l'Occupazione (Nap) e la Strategia Europea per l'Occupazione (Seo) e in fase di programmazione non si ha una esplicitazione settoriale. La ricostruzione dei settori produttivi interessati da interventi cofinanziati dal Fondo Sociale Europeo è possibile solo ex post.

²⁶³ Ciò ovviamente, non perché non incidano sull'attrattività e qualità dell'offerta turistica: è evidente l'impatto sulla domanda turistica che deriva da una migliore accessibilità e da una dotazione di servizi (idrici e di gestione dei rifiuti, ad esempio) adeguati ai fabbisogni. Tuttavia, con riferimento agli interventi sulla mobilità, sul ciclo integrato dell'acqua o sulla gestione dei rifiuti contenuti nei programmi di sviluppo soltanto in rari casi è possibile distinguere se – in termini quantitativi - l'intervento si giustifica per rispondere alla domanda turistica (attuale o potenziale); nella maggior parte dei casi gli interventi si motivano in funzione dei fabbisogni della popolazione residente.

Prospetto II.9.1 Classificazione delle tipologie di intervento selezionate per la ricostruzione della programmazione

Politiche turistiche settoriali		Politiche turistiche di contesto	
Incentivi alle imprese	Infrastrutture materiali e immateriali	Incentivi alle imprese	Infrastrutture materiali e immateriali
Imprese turistiche ricettive e di servizio	Strutture complementari al turismo	Piccole e medie imprese industriali e del terziario, cui possono accedere anche imprese turistiche	Strutture fieristiche ed espositive; infrastrutturazione leggera del territorio (segnaletica, aree di sosta, ecc); sistemi di trasporto integrato e di mobilità esplicitamente rivolti ai turisti (quali ad esempio, "trenini verdi")
Imprese agricole per la realizzazione di strutture agrituristiche e servizi connessi	Infrastrutture e impianti per la fruizione turistica del territorio	Imprese della filiera collegata alle attività di valorizzazione di aree naturali protette	Valorizzazione e fruizione delle aree naturali protette, quali interventi di bonifica con finalità turistiche di siti e aree dismesse, azioni di didattica e informazione, sentieristica
Imprese per lo sviluppo del turismo in aree rurali	Interventi su patrimonio ricettivo pubblico, strutture termali, rifugi alpini	Imprese della filiera collegata alle attività relative al patrimonio culturale	Valorizzazione del patrimonio culturale, per aumentarne la fruibilità; interventi di tutela e ripristino del paesaggio, azioni di promozione; recupero e valorizzazione di strutture ed infrastrutture per servizi e attività culturali
Operatori della pesca per lo sviluppo di attività di pesca turismo	Realizzazione di itinerari turistici e segnaletica;	Imprese operanti nella valorizzazione turistica dei centri urbani	Recupero e riqualificazione di aree urbane per l'insediamento di attività turistiche, commerciali e produttive e di valorizzazione turistica dei centri storici
	Porti turistici e strutture di attracco		Interventi per favorire l'impiego di tecnologie di informazione e comunicazione presso la PA, quali azioni di alfabetizzazione e conoscenza; applicazioni per promozione e informazione sul patrimonio ambientale e culturale
	Promozione turistica, azioni di marketing territoriale, interventi di informazione e sensibilizzazione; promozione a fini turistici dei sistemi culturali e ambientali		Servizi alle imprese, innovazione, animazione economica; internazionalizzazione; partecipazione a fiere e manifestazioni; ricerche e studi su potenzialità di sviluppo turistico
	Applicazioni nel settore turismo delle nuove tecnologie (ad esempio sistemi di prenotazione e distribuzione info-telematici)		

Risorse finanziarie programmate per il turismo fino al primo semestre 2004 e dopo la riprogrammazione di metà percorso

Le risorse finanziarie programmate sui fondi strutturali, al giugno 2004, prima della riprogrammazione di metà percorso, secondo la ricostruzione effettuata ammontano complessivamente nelle Regioni Obiettivo 1 a circa 6 miliardi di euro rispetto ai 3 miliardi di euro circa programmati nelle altre Regioni²⁶⁴ (Tabella II.9.1). In fase di riprogrammazione sono state destinate ulteriori risorse rispetto a quelle già allocate che, nel I semestre 2005, raggiungono, nelle Regioni Obiettivo 1, circa 7 miliardi di euro (+15 per cento rispetto al corrispondente semestre del 2004), riflettendo la crescente priorità assegnata al turismo nelle politiche di sviluppo del Mezzogiorno.

²⁶⁴ Si tratta dei territori ricompresi nell'Obiettivo 2 della programmazione comunitaria 2000-2006 delle regioni del Centro-Nord.

Tabella II.9.1 Politiche turistiche (settoriali e di contesto) cofinanziate dai fondi strutturali.

Programmato Fondi Strutturali al I semestre 2004 e variazioni al I semestre 2005 milioni di euro					
Politiche turistiche settoriali					
	<i>Incentivi</i>	<i>Infrastrutture</i>	<i>Totale al I semestre 2004</i>	<i>Totale al I semestre 2005</i>	<i>Var. % Totale 2005/2004</i>
Regioni Obiettivo 1	1.192,03	667,07	1.859,10	2.336,08	25,66
Regioni non Obiettivo 1	454,83	368,03	822,86	885,51	7,61
Italia	1.646,86	1.035,09	2.681,96	3.221,59	20,12
Politiche turistiche di contesto					
	<i>Incentivi</i>	<i>Infrastrutture</i>	<i>Totale al I semestre 2004</i>	<i>Totale al I semestre 2005</i>	<i>Var. % Totale 2005/2004</i>
Regioni Obiettivo 1	1.308,99	2.754,30	4.063,29	4.470,93	10,03
Regioni non Obiettivo 1	982,42	1.189,17	2.171,59	2.254,99	3,84
Italia	2.291,41	3.943,48	6.234,88	6.725,93	7,88
Totale politiche turistiche					
	<i>Incentivi</i>	<i>Infrastrutture</i>	<i>Totale al I semestre 2004</i>	<i>Totale al I semestre 2005</i>	<i>Var. % Totale 2005/2004</i>
Regioni Obiettivo 1	2.501,02	3.421,37	5.922,39	6.807,01	14,94
Regioni non Obiettivo 1	1.437,25	1.557,20	2.994,45	3.140,50	4,88
Italia	3.938,27	4.978,57	8.916,84	9.947,51	11,56

Fonte: Elaborazioni UVAL su dati Programmi Regionali, Dipartimento Politiche di Sviluppo (MEF)

I dati di rilievo sono:

- una composizione della spesa programmata che vede una netta prevalenza in tutto il territorio nazionale degli interventi rivolti alla valorizzazione del contesto (69 per cento circa nelle Regioni Obiettivo 1 contro il 72 per cento circa delle altre Regioni), rispetto agli interventi di tipo settoriale (nelle Regioni Obiettivo 1 il 31 per cento circa degli interventi programmati, il 28 per cento nel resto del territorio nazionale). La fase di riprogrammazione ha interessato nelle Regioni Obiettivo 1 maggiormente le politiche settoriali²⁶⁵ (che passano dal 31 per cento al 34 per cento del totale) rispetto a quelle relative al contesto, mentre nelle altre Regioni la composizione delle politiche resta sostanzialmente immutata;
- nell'ambito delle *politiche di settore* un consistente ricorso alle incentivazioni alle imprese, nelle Regioni Obiettivo 1 (64 per cento delle politiche settoriali, contro un peso decisamente più basso e pari al 55 per cento nelle altre Regioni italiane) a scapito delle infrastrutture;
- nell'ambito delle *politiche di contesto* la composizione dei programmi di interventi, come era ovvio attendersi, vede un significativo peso delle infrastrutture (68 per cento in Obiettivo 1 contro il 55 per cento rilevato nelle altre Regioni).

Questi ultimi due aspetti non hanno subito modifiche significative in fase di riprogrammazione.

La struttura della programmazione dei fondi strutturali nel QCS, almeno nell'allocazione delle risorse finanziarie, appare coerente con l'impostazione strategica,

²⁶⁵ Sono state incrementate in particolare le misure settoriali destinate alla promozione turistica.

che assegna un ruolo prioritario alla valorizzazione del contesto territoriale. Esaminando tuttavia l'insieme della programmazione delle risorse finanziarie aggiuntive per lo sviluppo (ed includendo dunque oltre ai Fondi Strutturali anche la programmazione nazionale del Fondo per le Aree Sottoutilizzate) la situazione appare molto diversa, ad indicare una debole capacità del QCS di orientare l'insieme delle politiche pubbliche per il territorio.

Per verificare, nello specifico delle politiche per il turismo, il ruolo effettivamente rivestito dai Fondi Strutturali nell'orientare il complesso delle politiche aggiuntive²⁶⁶, ne è stata ricostruita la struttura complessiva della programmazione. Al primo semestre 2004, con aggiornamento al 2005, sono stati selezionati e attribuiti a politiche di settore e di contesto, secondo la metodologia sopra descritta, anche tutti gli interventi programmati a valere sugli strumenti finanziati dalle risorse aggiuntive nazionali del Fondo Aree Sottoutilizzate, in particolare:

- Accordi di Programma Quadro (APQ);
- Patti Territoriali;
- Contratti di Programma;
- Legge 488/1992.

Ciascuno di questi strumenti per lo sviluppo presenta proprie finalità e specificità. In particolare gli APQ, in attuazione di Intese Istituzionali di Programma²⁶⁷, finanziano infrastrutturazione del territorio mentre gli altri strumenti vedono esclusiva o prevalente presenza di incentivi alle imprese²⁶⁸. La selezione degli interventi programmati è stata effettuata con criteri molto selettivi, identificando all'interno dei diversi strumenti solo i progetti e le iniziative con diretta finalità turistica.

Il risultato della ricostruzione (Tabella II.9.2) mostra che l'ammontare complessivo delle risorse destinate a politiche turistiche nelle Regioni Obiettivo 1, considerando anche il FAS, raggiunge circa 10 miliardi di euro al primo semestre 2005 (dai circa 7 miliardi di euro dei Fondi Strutturali).

²⁶⁶ Come già evidenziato nel Cap. I.1 del presente Rapporto, il QCS, oltre ad orientare la strategia e l'attuazione dei programmi finanziati tramite i fondi strutturali, si è proposto di influenzare il complesso dell'intervento pubblico per lo sviluppo nel Mezzogiorno, con l'obiettivo di innescare un incremento generale e una riqualificazione della spesa per lo sviluppo e di sostenere un avanzamento istituzionale e di capacità.

²⁶⁷ Le Intese sono state istituite dalla Legge 662 del 1996 con oggetto la collaborazione fra Stato e Regione ma sono rimaste inattuata fino al 1999, anno in cui tale strumento è stato dotato di "finanza dedicata" tramite la ripartizione delle risorse per le aree sottoutilizzate e sono state firmate le prime cinque Intese.

²⁶⁸ L'analisi effettuata sui Patti Territoriali specificamente destinati a finalità turistiche si è limitata, alle sole iniziative imprenditoriali senza includere le infrastrutture finanziate con questo strumento, il cui peso complessivo non supera il 13 per cento.

Tabella II.9.2 Politiche turistiche (settoriali e di contesto) finanziate dai Fondi Strutturali e dal Fondo per le Aree Sottoutilizzate.

Programmato totale risorse aggiuntive (FS+FAS) al I semestre 2004 e variazioni al I semestre 2005 milioni di euro					
Politiche turistiche settoriali					
	<i>Incentivi</i>	<i>Infrastrutture</i>	<i>Totale al I semestre 2004</i>	<i>Totale al I semestre 2005</i>	<i>Var. % Totale 2005/2004</i>
Regioni Obiettivo 1	3.768,03	667,07	4.435,10	5.154,60	16,22
Regioni non Obiettivo 1	839,62	383,56	1.223,18	1.337,91	9,38
Italia	4.607,65	1.050,63	5.658,28	6.492,51	14,74
Politiche turistiche di contesto					
	<i>Incentivi</i>	<i>Infrastrutture</i>	<i>Totale al I semestre 2004</i>	<i>Totale al I semestre 2005</i>	<i>Var. % Totale 2005/2004</i>
Regioni Obiettivo 1	1.308,99	3.157,60	4.466,59	5.037,51	12,78
Regioni non Obiettivo 1	982,42	1.379,21	2.361,63	2.508,98	6,24
Italia	2.291,41	4.536,81	6.828,22	7.546,49	10,52
Totale politiche turistiche					
	<i>Incentivi</i>	<i>Infrastrutture</i>	<i>Totale al I semestre 2004</i>	<i>Totale al I semestre 2005</i>	<i>Var. % Totale 2005/2004</i>
Regioni Obiettivo 1	5.077,02	3.824,67	8.901,69	10.192,11	14,50
Regioni non Obiettivo 1	1.822,03	1.762,77	3.584,81	3.846,89	7,31
Italia	6.899,06	5.587,44	12.486,50	14.039,00	12,43

Fonte: Elaborazioni UVAL su dati Programmi Regionali, Dipartimento Politiche di Sviluppo (MEF)

Queste risorse rappresentano, nella media delle Regioni Obiettivo 1, circa il 19 per cento del totale delle risorse aggiuntive destinate a politiche di sviluppo, il 25 per cento guardando ai soli fondi strutturali (Tabella II.9.3). Per valutare il peso complessivo raggiunto dagli incentivi sul totale delle risorse bisogna tenere conto della natura, sopra descritta, degli strumenti finanziati dalle risorse aggiuntive nazionali del FAS che prevedono (in termini di dotazione finanziaria) una netta prevalenza su tutto il territorio nazionale interessato dell'incentivazione alle imprese (la Legge 488/1992 pesa per il circa il 55 per cento del totale FAS). Un confronto tra Regioni non Obiettivo 1 e Regioni Obiettivo 1, macro aree che presentano caratteristiche assai diverse in termini di volume e consistenza dei flussi turistici, mostra come nel primo caso le risorse FAS programmate per le politiche turistiche abbiano visto una netta prevalenza degli APQ, e dunque di infrastrutture per il territorio, mentre nell'Obiettivo 1 non si sia osservato un effetto di trascinamento del QCS sulle politiche aggiuntive nazionali che hanno infatti registrato anche in termini di programmazione per il turismo un ruolo significativo assegnato alla Legge 488/1992.

Tabella II.9.3 Peso delle politiche turistiche (settoriali e di contesto) sulle politiche di sviluppo

Quota percentuale di risorse pubbliche aggiuntive programmate per il turismo sul totale della dotazione finanziaria per strumento di intervento						
Regioni	Fondi Strutturali				Totale FAS	Totale Fondi Strutturali e FAS
	FESR	FEOGA	SFOP	Totale		
Molise	23,67	1,50	-	18,00	7,21	12,09
Campania	35,54	4,85	1,03	30,06	9,48	19,69
Puglia	18,17	5,17	6,00	15,49	15,07	15,27
Basilicata	26,45	7,61	-	20,65	16,68	18,61
Calabria	28,11	13,65	-	24,08	15,50	19,62
Sicilia	35,12	3,96	-	27,97	12,05	20,07
Sardegna	34,57	2,52	1,98	26,23	11,86	20,20
Regioni Obiettivo 1	31,00	5,78	1,72	25,27	12,55	18,90
Regioni non Obiettivo 1	40,18	3,69	-	22,48	12,39	19,56
Italia	33,35	4,64	1,41	24,32	12,52	19,08

Fonte: Elaborazioni UVAL su dati Programmi Regionali, Dipartimento Politiche di Sviluppo (MEF)

Gli elementi più significativi che emergono dalla ricostruzione sono per le Regioni Obiettivo 1:

- una modifica della composizione tra politiche di settore e politiche di contesto che, considerando anche risorse aggiuntive nazionali, vede fortemente ridotto il ruolo assegnato alla valorizzazione turistica del contesto territoriale, a favore delle politiche più prettamente settoriali (che superano, seppur di poco, il 50 per cento delle risorse complessive);
- come conseguenza della allocazione finanziaria al settore turistico, rispetto al contesto, cresce nel complesso il peso degli incentivi alle imprese, rispetto ad interventi infrastrutturali, che raggiungono il 60 per cento circa del totale delle politiche turistiche (misura nettamente superiore rispetto alla composizione dei programmi dei Fondi Strutturali);
- all'interno delle politiche settoriali gli incentivi alle imprese turistiche raggiungono l'85 per cento del totale a segnalare una importanza molto ridotta assegnata alla infrastrutturazione turistica, che pure nel Mezzogiorno è molto carente.

II.9.3 Gli interventi finanziati e capacità della strategia di orientare l'attuazione

L'analisi degli interventi finanziati e in corso di attuazione proposta di seguito fa riferimento particolare alle politiche settoriali programmate in Asse IV²⁶⁹. E' utile innanzitutto, segnalare la lentezza dell'attuazione delle politiche turistiche finanziate con la totalità delle risorse finanziarie aggiuntive (comunitarie e nazionali): al 31 dicembre 2004 la quota di pagamenti era di poco superiore al 30 per cento con un'articolazione differenziata territorialmente che mostra un 26 per cento nelle Regioni Obiettivo 1 (23 per cento se si considerano solo i Fondi strutturali) ed un 40 per cento nelle altre Regioni.

²⁶⁹ Per le politiche relative al contesto si rimanda alle analisi contenute in altre parti del Rapporto di aggiornamento della Valutazione (in particolare Risorse Culturali, Città e Rete ecologica).

Il dato, pur se va letto considerando anche il valore assoluto delle risorse, che risultano ben più consistenti nel Mezzogiorno, indica come il processo di programmazione delle risorse finanziarie abbia richiesto molto tempo e come, dopo quattro anni dall'avvio del QCS, gli interventi realizzati rappresentassero ancora una quota minima del programmato. Ancora al dicembre 2005 la spesa per politiche di valorizzazione turistica si attesta nel complesso delle Regioni Obiettivo 1 sul 35 per cento (37 per cento politiche di contesto e 29 per cento politiche di settore). E' evidente, in questo quadro, come l'analisi dei progetti finanziati permetta di svolgere considerazioni molto parziali circa i risultati delle politiche in corso.

Analizzando in dettaglio, con riferimento esclusivo ai programmi cofinanziati dai fondi strutturali, la spesa per interventi settoriali (e dunque programmati in Asse IV nei Programmi Operativi Regionali) si evidenzia che (Tabella II.9.4):

- su un totale di circa 3.800 progetti ammessi a finanziamento per un ammontare di circa 1.800 milioni di euro, poco meno del 75 per cento (in numero) e del 63 per cento (in valore) rientra nella categoria *degli incentivi alle imprese* (per oltre un quarto nel comparto alberghiero e per circa un terzo in agriturismo e turismo rurale);
- gli *interventi infrastrutturali* settoriali sono circa 390 (solo il 10 per cento del totale) con un valore ridotto e pari a circa 353 milioni di euro (20 per cento del totale); si segnala l'elevata numerosità di interventi per strutture sportive e ricreative che concentrano il 48 per cento dei progetti per infrastrutture materiali cui corrisponde il 69 per cento del costo ammesso per questa macro tipologia;
- gli interventi per *servizi* (infrastrutture immateriali) sono nella quasi totalità rappresentati da attività di promozione e comunicazione per le quali si contano 581 progetti con un valore complessivo di 305 milioni di euro²⁷⁰.

Tabella II.9.4 Tipologia di progetti, quota ammessa, impegni e pagamenti al 31 dicembre 2005

Tipologia di progetto	Progetti		Quota ammessa		Impegni		Pagamenti		Impegni/quota ammessa per cento	Pagamenti/Impegni per cento
	N	%	Milioni di euro	%	Milioni di euro	%	Milioni di euro	%		
Infrastrutture e impianti per la fruizione turistica del territorio	168	4,4	87,8	4,95	57,62	6,29	27,5	5,39	65,63	47,73
Porti turistici e strutture di attracco	30	0,8	14,91	0,84	10,1	1,1	6,31	1,24	67,72	62,47
Strutture complementari al turismo (strutture sportive e ricreative)	189	5	250,08	14,11	160,24	17,48	73,91	14,48	64,08	46,12
Totale Infrastrutture	387	10,2	352,78	19,91	227,96	24,87	107,72	21,11	64,62	47,26

²⁷⁰ Non sono inclusi i progetti cofinanziati dal Fondo Sociale Europeo e che sulla base della descrizione contenuta nel sistema MONIT si potrebbero attribuire al settore turistico. Ciò in quanto il dato non è sistematicamente rilevato e quindi rischia di essere fuorviante.

Promozione turistica: campagne promozionali, informative e pubblicitarie per il turismo	346	9,1	254	14,33	170,51	18,61	151,29	29,65	67,13	88,73
Promozione turistica: campagne promozionali, informative e pubblicitarie per il turismo rurale	23	0,6	2,8	0,16	2,38	0,26	2	0,39	84,85	84,2
Promozione turistica: servizi per le aziende e partecipazione a fiere	199	5,2	30,84	1,74	24,28	2,65	21,58	4,23	78,72	88,9
Applicazioni nel settore turismo delle nuove tecnologie (sist. di prenotazione e distribuzione info-telematici)	13	0,3	16,91	0,95	17,43	1,9	13,84	2,71	103,06	79,39
Totale Servizi	581	15,3	305	17	215	23	189	37	70,46	87,94
Incentivi alle imprese agricole per la realizzazione di strutture agrituristiche e servizi connessi	1.115	29,4	151,85	8,57	93,45	10,2	47,56	9,32	61,54	50,89
Incentivi alle imprese turistiche: strutture alberghiere	1.553	40,9	1.042,35	58,82	444,27	48,47	197,99	38,79	42,62	44,57
Incentivi alle imprese turistiche: strutture complementari	126	3,3	71,5	4,03	28,83	3,15	15,21	2,98	40,32	52,76
Incentivi agli operatori della pesca per lo sviluppo di attività di pesca turismo	34	0,9	0,91	0,05	0,91	0,1	0,73	0,14	100	80,42
Totale Incentivi alle imprese	2.828	74,5	1.114,77	62,91	474,01	51,72	213,94	41,92	42,52	45,13
TOTALE	3.796	100	1.772,11	100	916,57	100	510,37	100	51,72	55,68

Fonte: Elaborazioni UVAL su dati MONIT

Complessivamente l'avanzamento della programmazione, rappresentato dal rapporto fra impegni e quota ammessa a finanziamento, è pari al 52 per cento circa, mentre

l'avanzamento della spesa effettiva sul territorio rappresentata dal rapporto tra pagamenti e impegni è pari al 56 per cento circa.

La tipologia di progetti con il più elevato livello di avanzamento è quella dei servizi di promozione e comunicazione turistica, mentre sia per gli investimenti infrastrutturali che per gli incentivi alle imprese l'avanzamento resta inferiore, seppure di poco, al 50 per cento.

A livello territoriale si rileva una differenziazione nell'attuazione delle politiche turistiche che vede Sicilia e Campania finanziare prevalentemente interventi infrastrutturali o servizi mentre la Calabria e il Molise, al contrario, hanno concentrato sugli incentivi per la riqualificazione della ricettività, la quasi totalità delle realizzazioni. Basilicata, Sardegna e Puglia mostrano un'attuazione che vede un sostanziale equilibrio tra interventi infrastrutturali e di incentivazione.

Per quanto riguarda le politiche turistiche relative al contesto territoriale, si può osservare come siano stati avviati una serie di interventi con finalità turistica nei diversi Assi e settori di intervento dei POR (Asse 2 Risorse Culturali, in Asse V Città, in Asse "Risorse naturali-Rete ecologica), per i quali si rimanda ai relativi Capitoli del presente Rapporto. In questa sede vale pena rilevare che, almeno fino al dicembre 2005:

- gli interventi sul patrimonio culturale si sono concentrati sul recupero infrastrutturale e meno sui servizi, e si è rilevata una parcellizzazione degli interventi e una debole integrazione con le politiche per il turismo, e con quelle per la valorizzazione delle risorse naturali e paesaggistiche;
- gli interventi realizzati attraverso le misure destinate alla tutela e valorizzazione della rete ecologica, pur scontando un generale ritardo, segnalano che l'attuazione si è concentrata su progetti relativi alla valorizzazione ambientale (oltre il 90 per cento del totale del costo ammesso a finanziamento) e solo marginalmente su progetti più direttamente finalizzati all'accoglienza e fruizione turistica (i progetti di recupero del patrimonio culturale, i servizi, le strutture sportive e ricreative);
- tra gli interventi per le città si segnalano diversi progetti relativi a target di domanda turistica. Tuttavia, la numerosità e consistenza di questi interventi non permettono alla luce delle informazioni disponibili, di evincere un preciso disegno strategico finalizzato al lancio/consolidamento del settore.

Il quadro che emerge dai dati relativi all'attuazione, rispetto all'impostazione strategica, evidenzia una difficoltà soprattutto per quanto riguarda l'equilibrio tra le diverse tipologie di intervento.

Dal punto di vista strettamente settoriale prevalgono le incentivazioni alle imprese turistiche, a scapito delle infrastrutture, accompagnate da un numero considerevole di interventi di promozione turistica di piccola dimensione.

Dal punto di vista della valorizzazione delle risorse territoriali (cultura, natura paesaggio) gli interventi, numerosi, non sembrano aver raggiunto ancora una massa critica sufficiente e non appaiono caratterizzati da particolare innovazione.

Queste considerazioni scontano, inevitabilmente, la parzialità dell'informazione disponibile nei dati di monitoraggio, che non permettono una analisi più specifica dei singoli PIT, modalità di attuazione prevalente delle politiche di valorizzazione turistica.

Tuttavia, senza generalizzare all'intero territorio delle Regioni Obiettivo 1, alcuni fattori critici emergono con sufficiente chiarezza:

- una realtà attuativa molto tradizionale (incentrata sulla qualificazione dell'offerta di posti letto) a fronte di una strategia implicita ed esplicita fortemente orientata all'innovazione che assegnava enfasi alla qualità territoriale e ai servizi;
- un prevalere di logiche attuative settoriali a rischio di pregiudicare l'integrazione effettiva degli interventi sui territori;
- una frammentazione delle iniziative di promozione dell'offerta turistica sui mercati in un contesto di pressione concorrenziale che si è accentuata negli ultimi cinque anni.

II.9.4 Risultati ottenuti e da attendersi: le dinamiche della domanda e dell'offerta turistica

L'insieme delle politiche in attuazione non sembra siano state in grado, almeno fino ad oggi, di produrre risultati tali da modificare significativamente gli andamenti tendenziali della domanda turistica delle Regioni Obiettivo 1.

Le presenze turistiche nel periodo 2000-2004 sono cresciute, nelle Regioni Obiettivo 1, ad un tasso medio annuo dell'1,2 per cento contro una crescita media annua del periodo 1996-2000 del 4,5 per cento (Tabella II.9.5).

Tabella II.9.5 Presenze (italiani e stranieri) negli esercizi alberghieri e complementari (milioni di giornate)

<i>Regioni, ripartizioni geografiche</i>	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Var media annua 2000-1996	Var media annua 2004-2000
Molise	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,7	0,7	0,8	0,8	7,6	3,6
Campania	18,1	18,6	19,3	19,2	20,7	21,0	20,3	19,7	19,9	2,9	-0,8
Puglia	7,4	7,1	7,1	7,8	8,7	9,3	10,3	10,7	10,4	3,3	4,0
Basilicata	1,1	1,1	1,2	1,2	1,5	1,7	1,7	1,8	1,9	7,4	6,3
Calabria	4,9	4,9	5,4	6,3	6,3	6,0	6,8	7,3	7,7	5,7	4,5
Sicilia	10,1	10,3	11,1	12,0	13,4	13,7	13,1	13,2	13,4	6,6	-0,1
Sardegna	7,6	8,1	8,4	9,1	9,5	10,2	10,3	10,4	10,3	5,1	1,7
Italia	291,4	292,3	299,5	308,3	338,9	350,3	345,2	344,4	345,6	3,3	0,4
Regioni non Ob. 1	241,8	241,7	246,5	252,3	278,3	287,8	282,1	280,6	281,3	3,0	0,2
Regioni Ob. 1	49,6	50,6	53,0	56,0	60,6	62,6	63,2	63,8	64,3	4,5	1,2

Fonte: Istat, Statistiche del turismo

Certamente, la performance del turismo nel Mezzogiorno è stata nettamente superiore a quella media italiana, ma la quota di mercato nazionale è cresciuta di un solo punto percentuale (passando dal 18 per cento del 2000 al 19 per cento del 2004), in modo inferiore alle attese.

Negli scenari del modello di valutazione del QCS obiettivo 1, così come rivisti nell'ambito della valutazione intermedia, si è stimato come risultato delle politiche un

valore compreso tra 3,56 e 3,63 giornate di presenza (italiane e straniere) per abitante: il valore effettivamente raggiunto nel 2004 è stato di 3,43.

II.9.5 Attualità della strategia e lezioni

I risultati della ricostruzione effettuata sulla struttura della programmazione e sugli interventi realizzati mostrano che tutte le Regioni dell'Obiettivo 1 hanno assegnato allo sviluppo del turismo una notevole importanza, ma che l'efficacia della politica pubblica è stata ad oggi limitata.

Non è ancora possibile una riflessione compiuta sui risultati che queste politiche, ancora in corso, potranno produrre nel medio lungo periodo. L'attesa inversione o "rottura" del modello di crescita del turismo del Mezzogiorno, che è stata alla base degli indirizzi generali della programmazione, non sembra ancora avvenuta se si guarda alle presenze turistiche per abitante (benché aumentate), ma anche e soprattutto con riferimento alla spesa turistica e all'attivazione dell'indotto locale (temi approfonditi in altre parti di questo Rapporto).

Ciò è dovuto, al di là dei tempi necessari al completamento degli interventi e al dispiegarsi degli effetti, principalmente a due fattori: a) alla diversità degli strumenti che intervengono nelle politiche per il turismo e alla molteplicità di obiettivi che gli stessi strumenti hanno, almeno fino ad oggi, perseguito, esplicitamente o implicitamente; b) alla numerosità di soggetti privati e pubblici direttamente coinvolti e/o competenti nelle scelte programmatiche e attuative, in assenza di un disegno strategico chiaro e definito e di un coordinamento forte tra istituzioni (centrali, regionali e locali) e tra istituzioni e mercato.

L'efficacia delle politiche in atto è stata ridotta infatti da alcuni fattori:

- non sono state selezionate, con l'adeguato supporto di strumenti di valutazione ex-ante, le aree su cui concentrare le strategie di sviluppo turistico, tenuto conto delle dinamiche della domanda; i PIT hanno infatti interessato territori troppo ampi (circa il 44 per cento dei Comuni ricadenti in PIT dichiarano una "vocazione turistica"), senza una dotazione di risorse di base a giustificazione delle attese di sviluppo;
- alla quantità e alla qualità dei servizi per il turismo, alle motivazioni e alle scelte di consumo della domanda turistica e al ruolo strategico della commercializzazione e promozione dei prodotti turistici; si è in realtà progettata e realizzata molta offerta, non sempre con una adeguata comprensione delle motivazioni e delle richieste della domanda;
- si è prestata attenzione insufficiente alla filiera turistica territoriale, la cui attivazione consentirebbe di massimizzare l'indotto sull'economia locale;
- la promozione sui mercati internazionali è stata molto frammentata e con scarsa capacità di incidere, anche a causa di un debole disegno strategico, interregionale e nazionale, di offerta sui mercati internazionali.

La strategia del QCS 2000-2006 conferma quindi in parte la sua validità.

Si conferma pienamente la necessità di operare a scala territoriale integrata e di operare per valorizzare le risorse territoriali che costituiscono la base dell'attrattività turistica, ma occorre per il futuro assegnare maggiore importanza alla domanda, rispetto

all'enfasi posta sull'offerta, rivalutando il ruolo strategico della intermediazione commercializzazione, ancora troppo appiattita sulla vendita di posti letto e poco orientata alla vendita delle opportunità di permanenza sul territorio.

D'altra parte la stessa natura degli strumenti di intervento, finanziati dal FAS per il settore e operativi negli anni 2000-2006, ha prodotto una politica turistica più orientata, rispetto alla strategia del QCS, alla incentivazione delle imprese e in particolare al segmento della ricettività (e in assoluta prevalenza quella alberghiera). A differenza del Centro Nord, le Regioni Obiettivo 1 mostrano di non aver sfruttato pienamente le opportunità offerte dalla disponibilità di risorse finanziarie per la realizzazione di infrastrutture da attivare attraverso la stipula di APQ.

Le riflessioni conclusive che dovrebbero orientare il prossimo periodo di programmazione 2007-2013 sono:

- rendere più esplicita la strategia di sviluppo turistico e più forte la connessione tra politiche settoriali e politiche di contesto, soprattutto per quanto riguarda le risorse naturali, le risorse culturali, il paesaggio;
- utilizzare un approccio più selettivo nella scelta delle aree turistiche su cui puntare;
- individuare asset contigui, non riconoscibili in modo disgiunto, sia nelle aree interne dell'Appennino, sia nella fascia costiera su cui costruire massa critica e progetti credibili sui mercati.

II.10 Città

II.10.1 Confronto tra strategia e programmazione

Strategia e obiettivi

L'asse città, dedicato a rafforzare e valorizzare il ruolo delle città nelle programmazione regionale, rappresenta un caso particolarmente interessante ed anche innovativo nella panorama della programmazione comunitaria a livello Europeo, poiché anticipa molte delle indicazioni contenute nelle Linee Guida e nei Regolamenti emanati dalla CE per il periodo 2007-2013 (il cosiddetto *mainstreaming* dell'approccio Urban proposto). L'evidenza e le raccomandazioni presentate a seguire sulla programmazione e l'attuazione dell'asse vanno dunque interpretate come un'esperienza estremamente significativa per la guidare futura programmazione sulla *urban dimension*.

Pur se a titolarità regionale, il disegno e l'attuazione di progetti e interventi dell'asse sono stati quasi interamente devoluti a comuni singoli o associati. Nell'impostazione del QCS, l'asse città si distingue come l'unica priorità strategica di carattere territoriale – ancorché affiancato sin dalle fasi iniziali dell'impostazione dei POR dalla vasta e variegata esperienza dei progetti integrati territoriali (PIT).

L'impostazione metodologica dell'analisi valutativa sconta le difficoltà generate dalla natura trasversale, multi-dimensionale, e talvolta indefinita delle politiche e progetti di sviluppo urbano definiti autonomamente e successivamente dalle amministrazioni comunali comuni. Da ciò, la debole relazione settoriale tra indicatori e scelte programmatiche e di investimento che ne limita la capacità di spiegare gli effetti e la

poca utilità a tal fine delle variabili di contesto, non prese in considerazione in questa analisi.

Alcune di queste caratteristiche si riflettono positivamente, ma anche con peculiari complessità, nella strategia e negli obiettivi multi-settoriali scanditi nella strategia del QCS, dove i grandi e comprensibili propositi di trasformazione e sviluppo urbano sono accompagnati da un persistente e forse inevitabile rischio di genericità.

L'obiettivo generale del QCS (peraltro, riformulato e "semplificato" nel corso della Mid-Term Review)²⁷¹ ben rappresenta queste diverse tensioni:

“Migliorare l’articolazione funzionale e la qualità del sistema urbano del Mezzogiorno attraverso la definizione del ruolo delle città nel loro contesto regionale, e in particolare: riqualificare il contesto socioeconomico, fisico e ambientale di quartieri e aree urbane, migliorando la loro vivibilità e creando condizioni adatte allo sviluppo imprenditoriale; favorire la localizzazione di nuove iniziative di servizi alle persone e alle imprese, rilanciando la competitività dei sistemi economici territoriali; combattere la marginalità sociale e favorire i processi di recupero della fiducia sociale”.

Il QCS articola poi gli obiettivi specifici, qui espressi in forma sintetica rispetto al testo originario:

- 1) *Migliorare l’articolazione del ruolo e delle funzioni e servizi specializzati dei centri urbani (ob. “competitività”).* Rafforzare le potenzialità dei centri urbani, aree metropolitane o centri medio-piccoli, come luogo di attrazione di funzioni e servizi specializzati, valorizzando le potenzialità specifiche di ciascuna città nel contesto regionale e promuovendo esperienze più avanzate di governance e pianificazione.
- 2) *Migliorare la qualità della vita,* aumentando la fruizione dello spazio urbano da parte dei cittadini (mobilità, congestione, inquinamento acustico e atmosferico). Migliorare la qualità della vita nelle aree urbane (in particolare, aree periferiche e dismesse, e con azioni per i bisogni dell’infanzia, l’integrazione sociale e la lotta alla marginalità). Riqualificare il tessuto edilizio urbano, con particolare attenzione al recupero dei centri storici e dei centri minori.
- 3) *Rafforzare il capitale sociale,* mediante il soddisfacimento dei bisogni sociali di base, la riduzione del tasso di esclusione, la promozione dell’economia sociale, la qualificazione dei servizi, la definizione di nuove figure professionali in ambito sociale e ambientale, anche nella Pubblica Amministrazione.

Agli obiettivi di sviluppo, il QCS affianca alcuni principi strategici (d’ora in poi definiti come “obiettivi strumentali”) funzionali ad una maggiore efficacia e efficienza dei programmi di intervento:

- (a) Il rafforzamento del ruolo di indirizzo strategico delle Regioni nella creazione di reti e sistemi competitivi di città a livello regionale.
- (b) La concentrazione finanziaria degli interventi per evitare la dispersione e frammentazione degli investimenti.

²⁷¹ Per meglio riflettere le scelte effettive della programmazione regionale e locale, ma anche per alleggerirlo.

- (c) L’attuazione dell’asse attraverso progetti integrati per lo sviluppo e/o il potenziamento di funzioni strategiche anche in collaborazione con il settore privato.
- (d) L’utilizzo e diffusione di strumenti innovativi per il coinvolgimento del settore privato nella realizzazione dei progetti (Società di Trasformazione Urbana, Società Miste, etc.).

I prossimi paragrafi descrivono come la programmazione delle Regioni e dei Comuni abbia interpretato e tradotto in interventi concreti l’impostazione strategica, gli obiettivi e i principi del QCS. Nella parte conclusiva dell’analisi, la strategia del QCS e i programmi di intervento approvati nel dettaglio dei POR, CdP e di progetti comunali vengono confrontati con i processi, gli stati di avanzamento e i risultati di attuazione ad oggi visibili.

I riflessi del QCS nella programmazione regionale dell’asse città

L’asse città ha un peso finanziario sul totale delle risorse disponibili che varia tra il 5,1 per cento della Basilicata e l’8,8 per cento della Sardegna. Nel corso della Mid-Term Review, tutte le Regioni ne hanno aumentato il peso finanziario assoluto (in particolare, per le misure del FESR), mentre, in quattro Regioni su sei, è anche aumentato il peso relativo sul totale delle risorse del POR. Questo dato (evidenziato nella Tabella 1) è già di per sé indicativo: dal momento che l’attuazione dell’asse città già mostrava una relativa difficoltà di spesa rispetto ad altri assi dei POR, tale decisione può essere interpretata come un’implicita e ulteriore conferma da parte delle istituzioni interessate (Regioni, Governo e Commissione) della rilevanza strategica del potenziamento di progetti e interventi nelle città.

Tabella II.10.1 Il rafforzamento dell’asse città (AC) nella Mid-Term Review

	I fase	II fase	Variazione % risorse AC
Basilicata	71,973	86,368	20%
<i>Variaz. incidenza sul POR</i>	5,7%	5,1%	
Calabria	278,758	314,052	13%
	7,4%	7,8%	
Campania	377,513	436,6689	16%
	5,5%	5,7%	
Puglia	316,784	366,784	16%
	6,8%	7,0%	
Sardegna	233,48	371,902	59%
	6,0%	8,8%	
Sicilia	487,826	533,9501	9%
	6,4%	6,3%	
Totale P.O. Regionali	1.766	2.110	19%
	6,2%	6,6%	

Fonte: Rapporto Annuale DPS 2004

In sintesi, e in ordine decrescente per rilevanza strategica e finanziaria, la programmazione dell’asse città ha privilegiato le seguenti modalità e settori di intervento:

- (a) Progetti integrati urbani (PIU) in 22 comuni capoluogo, che impegnano circa il 55 per cento delle risorse complessive dell'asse, talvolta co-finanziati con misure FESR e FSE, e alimentati in alcune regioni anche da altri assi del QCS (in particolare, Sicilia e Sardegna). Le Regioni hanno attribuito una notevole autonomia alle amministrazioni comunali nel decidere la strategia, gli obiettivi e i pacchetti di interventi dei singoli progetti.
- (b) Piani integrati inter-comunali e infrastrutture per servizi sociali e alla persona che, nelle regioni in cui contribuiscono all'applicazione della L.328/2000272, adottano un approccio integrato che definiamo di tipo "settoriale".
- (c) Contributi a PIT o progetti complessi in reti di comuni "minori", in particolare in Sardegna, Sicilia, Calabria e, per un unico tipo di investimenti (centri servizi per l'impresa), in Campania.
- (d) La quota residuale è stata destinata a varie tipologie d'intervento, tra cui citiamo alcune significative infrastrutture di trasporto o un sistema informativo territoriale (Sicilia), e piccoli interventi puntuali per mobilità sostenibile e mitigazione ambientale nei centri urbani (Puglia).

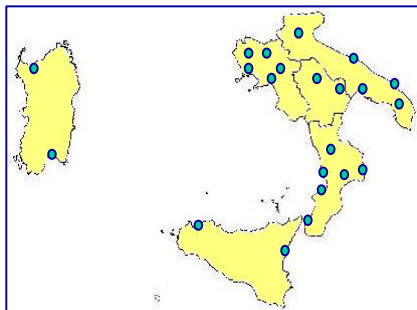
La distribuzione delle risorse programmate permette alcune osservazioni preliminari: benché sia difficile dare misure certe, si può stimare che circa il 70 per cento delle risorse pubbliche siano destinate a interventi in comuni capoluogo, mentre più dell'85 per cento delle stesse è programmato con approccio integrato e territoriale, con piani di intervento prevalentemente intersettoriali (i PIU e i PIT) o, in due regioni, mono-settoriali (i piani di zona sociali). Questo dato pone in evidenza che i POR hanno tradotto in scelte concrete due obiettivi "strumentali" indicati dal QCS: la concentrazione e l'integrazione degli interventi. Meno positivi, come vedremo, sono invece i dati e le indicazioni raccolte per altri obiettivi strumentali, con particolare riferimento alla mobilitazione di operatori e capitali privati.

La programmazione dei progetti integrati urbani (PIU)

Per formulare un giudizio tecnico-strategico sulle scelte di programmazione è necessario considerare il contenuto dei progetti approvati nei singoli POR. Nel contesto dell'asse città, è rilevante soffermarsi sui 22 PIU a cui i programmi operativi affidano il ruolo principale nel favorire processi di sviluppo e trasformazione socio-economica delle città e dei sistemi urbani, dando così seguito agli obiettivi prevalenti nel QCS per l'asse. La Figura II.10.1 evidenzia la localizzazione geografica dei progetti, mentre la Tabella II.10.2, sulla base di un'analisi dei documenti progettuali, evidenzia la localizzazione degli interventi secondo il tipo di quartiere-bersaglio o area urbana che le scelte dei comuni hanno messo al centro dei loro piani d'intervento.

²⁷² Per approfondimenti, si veda anche la relazione su *Inclusione sociale e riduzione del disagio nei programmi operativi del Quadro Comunitario di Sostegno Obiettivo 1 - 2000-2006*, UVAL-DPS, Roma, 11/2004 http://www.dps.tesoro.it/documentazione/uval/rapporto_inclusione_sociale.pdf

Figura II.10.1 Localizzazione geografica dei PIU **Tabella II.10.2 Aree urbane selezionate nei progetti integrati urbani e risorse POR**



	Quartieri bersaglio* (n°)	Risorse finanziarie (% totale PIU)
Periferie disagiate	4	9
Centri storici	9	30
Nuove centralità urbane	9	29
Intero comune o area metropolitana	7	32

Fonte: Elaborazione UVAL- DPS (2004) su di 21 PIU.

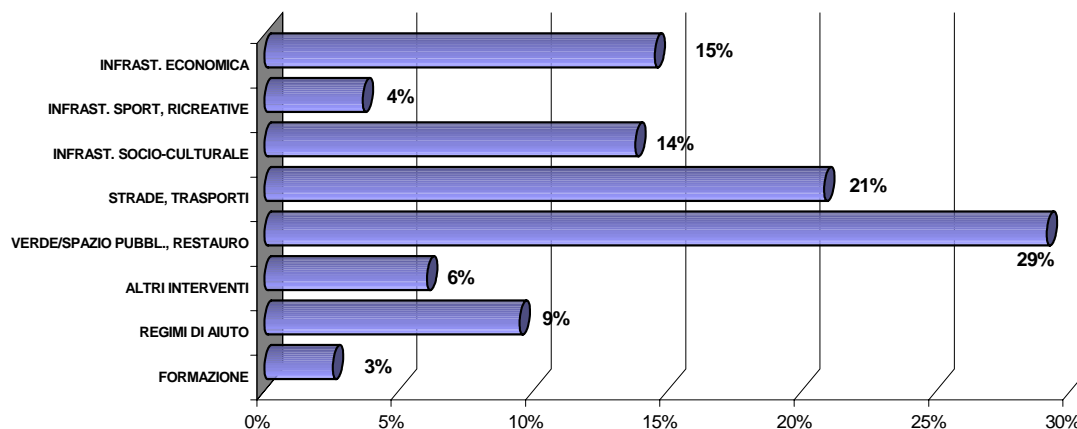
*Alcuni PI urbani investono due distinte aree-bersaglio dunque il numero di quartieri è superiore al numero di progetti considerati.

Una lettura disaggregata per Regione evidenzia alcuni indirizzi specifici nelle scelte di localizzazione realizzate dalle amministrazioni regionali e comunali. Ad esempio, in Puglia (unica Regione il cui POR ha peraltro stabilito un criterio di concentrazione in termini di tetto minimo di investimento pro-capite), i cinque progetti nei capoluoghi provinciali sono per lo più circoscritti in zone periferiche caratterizzate da situazioni di disagio sociale. Un altro esempio sono le città della Campania, che hanno selezionato centri storici (Benevento, Avellino e Caserta), aree non urbanizzate in zone semiperiferiche (Salerno) o direttrici urbane privilegiate (Napoli). Queste scelte, proprio in quanto realizzate autonomamente dai comuni, rappresentano un importante segnale positivo: possono infatti essere interpretate come un crescente grado di maturità nelle attività di pianificazione e programmazione di investimenti che, evitando interventi dispersi sull'intera area urbana, prediligono zone suscettibili di modifica e mirano a un più elevato ritorno socioeconomico degli investimenti con risorse aggiuntive.

Le questioni più rilevanti, tuttavia, emergono dall'analisi degli specifici interventi ammessi a finanziamento: di che tipo di investimenti si tratta? In che misura perseguono o favoriscono il perseguimento degli obiettivi del QCS? Per questa analisi, ci basiamo sui piani di intervento dei singoli PIU²⁷³, la cui varietà strategica si traduce in un insieme altrettanto diversificato di mix di investimenti. Poiché i dati Monit generalmente non registrano gli interventi programmati prima che abbiano prodotto impegni o spesa, l'unica fonte cui fare riferimento è la documentazione dei PIU, che include la lista degli interventi. I risultati dell'analisi sono riportati nella Figura II.10.2, costruita attraverso l'attribuzione a sette classi tipologiche di circa 500 interventi ammessi a finanziamento in 21 PIU²⁷⁴.

²⁷⁴ Per un PIU, non è stato possibile recuperare la documentazione necessaria. Anticipiamo che, per la diversità delle fonti e dei momenti di rilevazione, la classificazione qui riportata non corrisponde a quella utilizzata nel prosieguo dell'analisi per gli interventi in attuazione, ottenuta invece da Monit attraverso una riclassificazione dell'informazione su "tipologie" e "sottotipologie" di progetto.

Figura II.10.2 Distribuzione delle risorse per tipologia di intervento nei PIU (% risorse pubbl. POR)



Fonte: Elaborazione DPS-UVAL (2004)

La distribuzione settoriale e tipologica degli interventi programmati evidenzia due elementi principali:

- Gli interventi in “strade/trasporti” e “verde, spazio pubblico e restauro” rappresentano le categorie settoriali dominanti, con circa il 50 per cento delle risorse (ancor più elevato in alcuni Regioni come la Basilicata, dove supera il 70 per cento). Tale inclinazione è frutto di scelte strategiche su priorità d’investimento evidentemente importanti per migliorare la qualità della vita urbana. Tuttavia, è possibile inferire che l’orientamento sia anche risultato della naturale propensione delle amministrazioni comunali verso tipologie progettuali su cui hanno competenze e esperienze più consolidate (in questo senso “tradizionali”), ossia interventi di infrastruttura viaria in genere di impatto limitato sulla mobilità complessiva della città, e di miglioramento dello spazio pubblico fisico.
- I PIU approvati prevedono un numero molto limitato di interventi –stimabile in un 20-25 per cento secondo i criteri adottati per combinare le tipologie evidenziate– per lo sviluppo economico-produttivo, il sostegno a servizi specializzati, direzionali e commerciali, ovvero per gli interventi finalizzati al rilancio delle città e delle sue funzioni sui mercati obiettivo extra-regionali. Tra le parziali eccezioni, si possono individuare i PIU di Cagliari e, almeno nelle intenzioni, di Napoli, Salerno, Crotone, Palermo e Catania, che prevedono interessanti investimenti di trasformazione economica e funzionale di alcune aree urbane (in alcuni casi, con strategie centrate sull’offerta culturale e museale di potenziale ricaduta sul tessuto economico). Tuttavia, la maggioranza di queste città hanno incontrato difficoltà attuative che, in alcuni casi e come vedremo in seguito, hanno anche indotto ripensamenti e modifiche sui piani di investimenti inizialmente programmati.

Le scelte di dettaglio nella programmazione dei PIU hanno dunque tradotto solo parzialmente gli obiettivi e le strategie del QCS e dei POR, in particolare rispetto agli

obiettivi di sviluppo economico (sintetizzati nel primo obiettivo specifico). Tra i motivi di tale carenza, individuiamo la scarsa solidità dell'impianto strategico dei singoli PIU. I documenti strategici richiesti (su suggerimento della CE) dal QCS e dai POR alle città con più di 100mila abitanti (soglia per alcuni versi arbitraria) come una condizione preliminare di ammissibilità per i PIU, sono stati redatti dai Comuni e analizzati dalle Regioni con l'approssimazione e la leggerezza di chi affronta un mero adempimento formale e burocratico, con il risultato di produrre documenti di inquadramento strategico a dir poco evanescenti. Peraltro, le stesse Regioni, nel 2002, non disponevano di strumenti effettivi o priorità consolidate per la programmazione di città e reti di comuni sul proprio territorio e che potessero indirizzare i comuni verso un uso più efficace delle risorse.

La fragilità delle strategie ha anche avuto effetti negativi sulla funzionalità di criteri di selezione per progetti e interventi: ambiziosi e condivisibili sulla carta, ma poco incisivi nella loro applicazione²⁷⁵. Senza chiari obiettivi strategici, l'impianto dei criteri si indebolisce: tale situazione è stata un'importante concausa per spiegare le caratteristiche dei PIU e degli interventi che li compongono, nonché, come vedremo, il loro limitato contributo al raggiungimento degli obiettivi del QCS.

Le osservazioni sulle strategie e i sistemi di selezione ci conducono ad un ulteriore aspetto critico visibile sin dalla fase di programmazione: la scarsa partecipazione di capitale e operatori privati nei progetti. Su questo tema, è evidente il contrasto tra gli obiettivi, gli espliciti richiami, e i criteri di selezione contenuti in tutti i programmi operativi e nei singoli progetti sulla finanza di progetto o altri strumenti di PPP, e la realtà di quanto programmato, i cui risultati hanno dimostrato del tutto velleitaria l'enfasi posta nei POR e nei CDP. Tale situazione nasce da ostacoli e problemi diffusi lungo tutta la catena di pianificazione e governance della programmazione comunitaria (incluse alcune regole stabilite nei Regolamenti dei Fondi Strutturali o effetti perversi della prassi di programmazione), la mancanza di incentivi adeguati e di assistenza tecnica specializzata per i comuni e le Regioni hanno pregiudicato un maggiore impegno e efficacia nel mobilitare capitali privati nei progetti urbani. La controprova è che, laddove ci si è provato, alcuni risultati sono arrivati: è il caso della positiva (ancorché perfettibile) esperienza della Regione Campania con una riserva di premialità regionale che ha attribuito il 40 per cento della ricca misura 5.1a alle città capaci di programmare e chiudere gare per interventi in finanza di progetto nei propri PIU²⁷⁶. Questo tema sarà ripreso nella sezione che segue, dove dalla programmazione si passa all'analisi della realtà attuativa dei progetti e degli interventi dell'asse città.

²⁷⁵ Esempi di criteri presenti in tutti i POR/CdP ma rimasti virtualmente inapplicati sono: (i) co-finanziamento privato; (ii) partenariato e partecipazione della società civile; (iii) analisi economico-finanziaria per la sostenibilità degli interventi; (iv) analisi di domanda per i servizi generati.

²⁷⁶ Per approfondimenti: Marco Magrassi, "Development Funding as a Catalyst for Urban Reform in Southern Italy", in *Creative Governance in City Regions*, DISP 158 (3/2004), Zurigo.
<http://www.nsl.ethz.ch/index.php/en/content/view/full/926>

II.10.2 Confronto tra programmazione e risultati di attuazione

Una performance finanziaria più lenta

Una lettura dei dati finanziari complessivi illustra un ritardo dell'asse città nell'impegnare ed erogare le risorse. I livelli di impegni e pagamenti estratti da Monit al 31/12/2005 evidenziano una performance finanziaria al di sotto dei valori medi del QCS, in particolare inferiore del 29 per cento per gli impegni (49 per cento dell'asse città contro il 79 per cento del QCS) e del 17 per cento per i pagamenti (il 32 per cento contro il 49 per cento del QCS). Nel mostrare i dati di spesa, la Tabella II.10.3 distingue tra i progetti indotti direttamente dai POR (d'ora in avanti, per brevità: interventi nuovi) dalla progettazione coperta da altra fonte finanziaria (d'ora in avanti: interventi coerenti), introducendo una differenziazione che ci accompagnerà nel seguito di questa analisi.

Tabella II.10.3 La spesa dell'asse città al 31/12/2005

	COSTO AMMESSO (€M)	IMPEGNI (€M)	PAGAMENTI (€M)	IMP/PROG	PAG/PROG	% IC e IN su TOT. IMP	% IC e IN su TOT. PAG	Interventi (n°)
Asse Città	2.059	1.000	664	49%	32%	100%	100%	1949
Interventi coerenti (IC)	843	497	376	59%	45%	41%	57%	803
Progetti nuovi (IN)	1.216	503	288	41%	24%	59%	43%	1146

Fonte: Elaborazione DPS-UVAL su dati Monit (2006)

A seguire, la Tabella II.10.4 mostra l'andamento della spesa nelle diverse Regioni. Un confronto tra il totale delle risorse programmate nei POR e nei CdP, i dati finanziari (costo ammesso-CA, impegni-IMP e pagamenti-PAG) riportati in Monit per il complesso dell'asse città e limitatamente ai nuovi interventi, permettono una lettura più profonda e articolata.

Tabella II.10.4 La spesa dell'asse città nelle regioni: risorse programmate POR e rilevazione Monit

		Asse Città - tutti gli interventi			Asse Città - nuovi interventi		
Risorse POR programmate (€000)		Costo ammesso (CA) (€000)	IMP/CA	PAG/CA	Costo ammesso (CA) (€000)	IMP/CA	PAG/CA
Basilicata	86.368	39.839	99%	20%	25.220	98%	2%
Calabria	314.052	487.021	52%	35%	323.376	28%	14%
Campania	436.668	406.940	46%	29%	90.030	23%	14%
Puglia	366.784	143.107	100%	68%	125.770	100%	68%
Sardegna	371.902	338.441	47%	33%	237.589	48%	30%
Sicilia	533.950	643.657	34%	24%	413.957	30%	17%
Totale POR	2.109.725	2.059.005	49%	32%	1.215.942	41%	24%

Fonte: Elaborazione DPS-UVAL (2006)

Infatti, il confronto con le risorse programmate nei CdP è una scelta obbligata: per finalità valutative sarebbe infatti molto fuorviante analizzare la performance finanziaria a attuativa ottenuta meramente dai dati Monit, che le Regioni popolano (con una certa disinvoltura) in modi molto differenti. Ad esempio, dai dati Monit parrebbe che la Basilicata avrebbe assunto impegni giuridicamente vincolanti sulla totalità degli interventi ammessi, come anche la Puglia, che in più ne avrebbe anche liquidato quasi i due terzi. Ma tale informazione ricavata da Monit, sarebbe erronea poiché in entrambi i casi gli interventi ammessi coprono approssimativamente poco più di un terzo delle risorse programmate. Un ultimo esempio ci viene dal contro-intuitivo il dato della Sicilia e della Calabria, dove il costo ammesso risulta notevolmente superiore alle risorse disponibili per l'asse città. La lettura e interpretazione dei dati finanziari di Monit, dunque, integrata dall'informazione delle risorse finanziarie programmate, evidenziano che:

- La Calabria sembra distinguersi positivamente per l'andamento complessivo della spesa (con un costo ammesso addirittura superiore alla dotazione dell'asse), ma il risultato è generato soprattutto dagli interventi coerenti, mentre la capacità di progettare e attuare nuovi interventi (ovvero, quanto previsto nelle strategie del programma regionale e dei PIU comunali) appare molto limitata. Tale valutazione investe anche la Campania e la Basilicata, non solamente in evidente difficoltà nell'attuazione dei nuovi interventi, ma con una performance al di sotto della media anche prendendo in considerazione gli interventi coerenti.
- Secondo questa chiave di lettura, dobbiamo "rileggere" i dati di spesa di Sicilia, Puglia e Sardegna: benché questi si collochino apparentemente al di sotto della performance media dell'asse, assumono invece un rilievo decisamente più positivo giacché le tre Regioni (e soprattutto le ultime due) hanno promosso quasi esclusivamente nuovi interventi indotti direttamente dal programma.

Complessivamente, i progetti coerenti sono stati ampiamente utilizzati, rappresentando il 41 per cento delle risorse programmate. Nel seguito dell'analisi confronteremo i tipi di investimento che caratterizzano i progetti coerenti rispetto ai nuovi interventi, comparazione che permette di ottenere alcune indicazioni sullo stato di attuazione dell'asse rispetto a strategia e obiettivi. Ancora sugli aspetti finanziari, segnaliamo invece una notazione su, per così dire, l'offerta di progettazione coerente nell'asse città: la lettura disaggregata dei dati Monit, nelle singole misure e azioni nei diversi POR, segnala che la progettazione coerente è stata alimentata prevalentemente dalle misure del FESR centrate su progetti nei comuni capoluogo. Questo dato, di per sé non sorprendente, evidenzia che il maggior volume e capacità progettuale di amministrazioni locali più grandi e consolidate hanno indotto le Regioni a sollecitarle maggiormente come "fornitori" di interventi coerenti (esemplare il caso dei comuni della Calabria). Meno scontata è invece la risposta a due domande legate a tale questione: la maggiore capacità dei comuni medio-grandi si è poi manifestata anche nell'attuazione dei nuovi interventi e dei progetti integrati? Le Autorità di Gestione dei POR hanno poi ricambiato (ad es. in termini efficacia istituzionale, assistenza tecnica, sensibilità alle istanze locali) l' "aiuto" ricevuto dai comuni per alimentare il circuito finanziario e soddisfare le regole dell' n+2? L'evidenza e le considerazioni nei paragrafi a seguire suggeriscono un riscontro tendenzialmente negativo su entrambe le questioni.

In conclusione, le ipotesi sulla più debole performance finanziaria dell'asse città sono legate a considerazioni articolate nel seguito dell'analisi perché legate ad aspetti

strategici, istituzionali e amministrativi. Tuttavia, possiamo anticipare che, anche in un'ottica esclusivamente di efficienza della spesa (e scontando il maggior tempo fisiologicamente necessario a strategie e progetti integrati), freni significativi sono giunti da: (i) incertezze, ritardi e inefficienze nella definizione dei rapporti amministrativi e istituzionali tra le Regioni e le amministrazioni comunali; (ii) ostacoli interni alle amministrazioni comunali, sia di carattere organizzativo sia legati al processo di avanzamento della progettazione tecnica per i singoli interventi.

L'attuazione e i risultati degli interventi

L'incompletezza del quadro informativo sugli investimenti nel loro complesso, e il lag temporale tra la programmazione e approvazione degli interventi da un lato e, dall'altro, l'avvio della loro fase attuativa, rendono molto difficile ad oggi misurare o stimare gli effetti già dispiegatisi dei progetti/interventi per lo sviluppo economico, qualità urbana, o ampliamento dei servizi a cittadini e imprese.

Tuttavia, un'osservazione concentrata esclusivamente sui nuovi interventi rappresenta una *proxy* abbastanza robusta per riflettere su come ciò che è oggi in attuazione possa verosimilmente contribuire, da qui al 2008, al perseguimento degli indirizzi e degli obiettivi di programmazione.

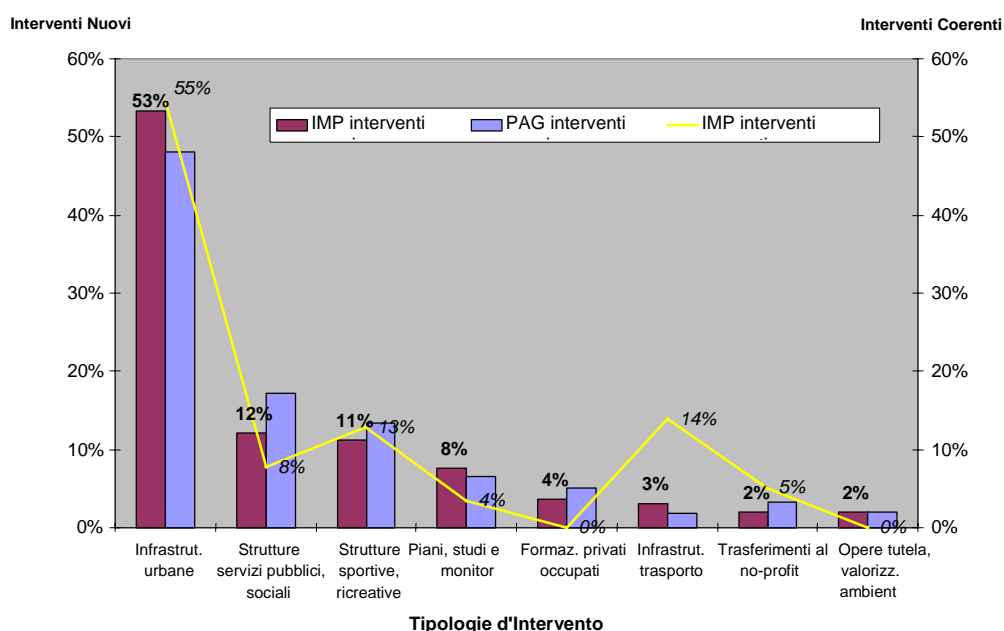
I dati Monit riportano che, al termine del 2005, un totale di poco meno di 2.000 interventi dell'asse città aveva generato impegni giuridicamente vincolanti e che, nella grande maggioranza, gli stessi hanno dato luogo a pagamenti. Tra questi, una porzione significativa è rappresentata dai progetti coerenti –circa 800 interventi per quasi il 50 per cento degli impegni.

Come già argomentato, per valutare l'efficacia dei POR e del QCS nell'approssimarsi agli obiettivi stabiliti, è utile isolare i nuovi interventi: indotti direttamente dal programma, identificati e selezionati dalle Autorità di Gestione secondo i criteri, le procedure, e meccanismi istituzionali previsti, sono questi che dovranno dare piena attuazione alla strategia.

Per facilitare la lettura e interpretazione della situazione attuale, la Figura II.10.3 illustra i risultati di una classificazione degli interventi realizzata attraverso l'organizzazione e ri-aggregazione delle numerose "tipologie" e "sottotipologie" di progetto formalmente utilizzate da Monit²⁷⁷. Le colonne misurano la distribuzione percentuale (ovvero, il peso finanziario relativo) degli impegni e dei pagamenti di nuovi interventi in diversi tipologie/settori di investimento, mentre la linea fornisce la stessa informazione sugli interventi coerenti ma limitandosi al dato relativo agli impegni.

²⁷⁷ Per chiarezza, consideriamo soltanto le prime otto delle 16 tipologie che hanno prodotto impegni o spesa per l'asse città, visto il dato trascurabile per le altre. Sono invece 27 in totale le tipologie individuate per riaggregare le centinaia di tipologie e sottotipologie di progetto previste in Monit.

Figura II.10.3 Distribuzione interventi in attuazione per tipologia (% su Totale)



Fonte: Elaborazione DPS-UVAL (2006)

Tabella II.10.5 Dimensione media degli interventi dell'asse città

	Dimensione Media Interventi (€000)	Numero Interventi
Formazione a privati occupati	398	44
Infrastrutture di trasporto	9.070	52
Infrastrutture urbane	1.382	752
Opere di tutela/valorizzazione ambiente	818	18
Piani, studi e monitoraggio	122	458
Strutture per servizi pubblici e sociali	559	258
Strutture sportive, ricreative	1.077	179
Trasferimenti a enti no-profit	349	116

Fonte: Elaborazione DPS-UVAL (2006)

Queste elaborazioni restituiscono un'utile fotografia sullo stato di attuazione dell'asse città, con alcuni spunti in particolare evidenza:

- La decisa prevalenza di interventi di infrastruttura urbana che, in termini finanziari, ammontano alla metà di quanto realizzato o in via di realizzazione. Tale variegata categoria di interventi include i più classici (e spesso micro) investimenti per la riqualificazione fisica dei luoghi delle città: arredo urbano, illuminazione, verde pubblico e, in questa classificazione, anche i mezzi e l'attrezzatura per il trasporto di superficie e i parcheggi. L'incidenza delle infrastrutture urbane in fase attuazione trova, in linea di massima, una certa corrispondenza al loro peso in fase di programmazione (cfr. Figura II.10.2 sulla

programmazione PIU). Combinando le informazioni sulla programmazione e attuazione, è possibile inferire una relativa predisposizione e prontezza delle amministrazioni comunali nel progettare e realizzare interventi in questo settore.

- Il peso significativo di strutture per servizi pubblici e sociali. Numerosi interventi in atto hanno per oggetto la costruzione, ampliamento o adeguamento di strutture e contenitori fisici destinati all'erogazione di servizi pubblici o di pubblico interesse. Considerando anche l'implementazione di interventi per strutture sportive e ricreative, gli investimenti per ampliare i servizi per la cittadinanza (e talvolta per il turismo) contano per circa un quarto degli impegni e un terzo dei pagamenti. Tali interventi sono localizzati in misura maggiore in quelle Regioni che hanno incluso nei POR misure per servizi sociali e alla persona sostenute dal FSE. In particolare, si distinguono i casi di Calabria e Campania, dove i circa 150 nuovi interventi in attuazione per €21 milioni (di cui 74 già conclusi) svolgono un'importante ruolo di traino per la spesa indotta dall'intero asse città (mentre la Basilicata, secondo dati forniti dalla stessa Regione, pur avendo una misura dedicata e avendo impegnato il 75 per cento del costo ammesso, non mostra alcun progresso negli indici di avanzamento fisico o finanziari). Altro particolare interessante, gli investimenti in attuazione del FSE sono quelli esclusi dai PIU, mentre mostrano rallentamenti o addirittura una situazione di stallo quando incorporati a tali progetti multi-settoriali. Inoltre, in alcune regioni, lo sforzo attuativo per dotare il territorio di maggiori strutture e infrastrutture di servizi è plausibilmente rafforzato dagli effetti sinergici dei trasferimenti a enti no profit (aiuti alle imprese sociali in Calabria) oppure a investimenti per la realizzazione di piani e studi (i Piani di Zona Sociali-PZS in Campania).
- L'incidenza della tipologia piani e studi e attività di monitoraggio assume un certo rilievo sia per le risorse sia per il numero di progetti realizzati o in via di realizzazione, e va peraltro interpretata alla luce del costo unitario molto contenuto (cfr. Tabella II.10.5). Gli interventi materiali e immateriali in questione riguardano esclusivamente tre Regioni che hanno scelto di sostenere la realizzazione in numerosi comuni e su scala regionale di strumentazione di pianificazione, informazione, monitoraggio e controllo in tre distinti settori, specificamente: la preparazione dei Piani di Zona Sociale in Campania; misure di controllo e mitigazione per la sostenibilità ambientale urbana in Puglia (ad esempio, l'elettrosmog o inquinamento acustico); e, in Sicilia, la costruzione di un sistema informativo geografico satellitare con cartografia e snodi informativi e informatici in numerosi comuni della Regione.
- Le infrastrutture di trasporto hanno rappresentato un importante volano finanziario per l'alto numero di interventi coerenti dall'alto costo unitario (spicca la metropolitana di Napoli che, in due diversi lotti, misura circa €200 M di quota ammessa e un livello di impegni di €35 M). Per quanto riguarda i nuovi interventi, anche scontando la scelta metodologica che nella nostra classificazione pone infrastrutture "minori" (trasporto di superficie e parcheggi), si segnala il basso livello di utilizzo dell'asse città per sistemi integrati di mobilità o per il trasporto metropolitano.
- Risultano pressoché assenti dal panorama attuativo (meno dell'uno per cento) gli interventi per trasferimenti e i servizi per le imprese. I dati registrati in Monit non riportano alcun intervento attivo nelle misure dell'asse città di sostegno

diretto all'impresa nell'ambito dei PIU inclusi da alcuni programmi regionali nell'asse città. E' il caso di Campania, Puglia e Sardegna (in quest'ultimo caso, per un errore in fase di programmazione dell'asse città nella predisposizione dei PIU). Fa eccezione la Sicilia, dove però gli aiuti alle imprese già in attuazione nei progetti integrati urbani di Catania e Palermo vanno a valere su bandi regionali (ancorché con la preferenza PIT) dell'asse IV "sviluppo locale".

- Le maggiori difficoltà incontrate nell'attuazione sui progetti per lo sviluppo economico-produttivo sono confermate dall'analisi dei dati puntuali in quei pochi PIU dove gli interventi per il sostegno all'imprenditorialità costituiscono un elemento centrale della strategia del progetto locale. E' il caso, ad esempio, del progetto di Crotona, dove su un insieme diversificato di dieci interventi per lo sviluppo economico per un valore di €10 M si registra un avanzamento nullo e una spesa di appena €20 mila²⁷⁸.
- A parte qualche eccezione, assenti tra gli interventi in attuazione quegli interventi in fasi di programmazione (e comunque in numero molto limitato), finanziariamente importanti e con potenziale di incidere positivamente sulle funzioni, sulla attrattività e sulla competitività di un quartiere o di una città (il paragrafo successivo menziona alcuni casi specifici).
- Infine, si segnala la bassa o nulla incidenza tra gli interventi in attuazione di: (i) opere per il patrimonio culturale; e (ii) opere per la tutela e la valorizzazione dell'ambiente. Per le prime, le informazioni sui programmi investimento dei PIU segnalano che risorse abbastanza consistenti vi erano comunque state dedicate e ci troviamo dunque di fronte a un mancato avvio degli interventi. Per le infrastrutture per l'ambiente, il discorso è diverso: con poche eccezioni (quanto già citato per la Puglia, oppure pochi interventi programmati in progetti puntuali in Sardegna e Campania), il settore è stato penalizzato anche nella programmazione degli interventi nelle città, tendenza da invertire in futuro giacché l'obiettivo è assunto a priorità decisiva per la programmazione urbana nel 2007-2013.

Il quadro generale appena tracciato si caratterizza per alcuni elementi positivi e diversi aspetti problematici. Prima di operare una ricomposizione complessiva delle informazioni disponibili per ricondurre i processi e gli interventi in attuazione alla strategia del QCS, appare utile concentrare l'analisi su alcune difficoltà attuative dei PIU, arricchendo quanto già esposto con indicazioni raccolte da altre fonti informative quantitative e qualitative.

L'attuazione dei progetti integrati urbani

I PIU in attuazione nei 22 comuni capoluogo rappresentano un caso particolarmente interessante ed anche innovativo nella panorama della programmazione comunitaria a livello Europeo poiché, come menzionato in precedenza, anticipano e attuano già nel periodo 2000-2006, quanto stabilito nelle Linee Guida, nei Regolamenti e nelle Comunicazioni emanate dalla CE sulla *urban dimension* nel periodo 2007-2013.

La raccolta di dati completi e uniformi sull'avanzamento e sui risultati dei PIU e dei pacchetti di interventi che li compongono è molto problematico, dal momento che il sistema Monit risulta inadatto a confrontare gli interventi in questo riportati con i piani e

²⁷⁸ Anche se la situazione di spesa non è diversa negli altri cinque PIU calabresi con diversa "dominante" strategica. Fonte: dati della Regione Calabria sull'avanzamento dei Progetti di Sviluppo Urbano (04/2006).

pacchetti di interventi PIU programmati e formalmente approvati dalle Regioni. Sono infatti “momenti” tecnico-decisionali distinti, con fonti e sistemi di informazione operativo e di *reporting* amministrativo e progettuale che non si incrociano. Tuttavia, controllando per quanto possibile gli inevitabili rischi indotti dall’uso di fonti plurali e disomogenee, è possibile elaborare alcune osservazioni sulla modalità attuativa integrata dell’asse città nelle città delle diverse Regioni:

- Nelle due città della Basilicata si intravedono i primi risultati a livello di realizzazioni fisiche, almeno per quanto riguarda le azioni dedicate a “strutture e spazi urbani” ed alcuni interventi di collegamento viario. I 14 interventi previsti dal PIU di Potenza sono in corso di realizzazione, mentre per altri sei sono in corso le procedure per l’affidamento delle progettazioni. Gli interventi previsti a Matera sono in fase di progettazione avanzata ma mostrano complessivamente un forte ritardo dovuto, soprattutto, ai continui avvicendamenti dei responsabili nell’amministrazione comunale. La Misura V.2, invece, registra un buon livello di efficienza gestionale avendo concluso 4 dei 5 progetti avviati, mentre gli indici di avanzamento fisico non mostrano alcun progresso. Complessivamente risulta l’impegno di spesa per interventi di riqualificazione urbana ambientale (parchi e aree verdi), di riqualificazione di alcuni dei quartieri previsti in fase di programmazione e di miglioramento della viabilità.
- La Calabria ha approvato a fine 2003 i sei PIU (nel caso, definiti dalla Regione come *Progetti di Sviluppo Urbano-PSU*) presentati un anno prima dai cinque comuni capoluogo²⁷⁹ cui si aggiunge Lamezia Terme. Nei due anni successivi all’approvazione della giunta regionale, i progetti non hanno sperimentato una situazione di stallo: se, da un lato, la Regione ha impiegato più di un anno a predisporre l’Accordo di Programma, (presupposto essenziale per dare il via alle procedure di erogazione), dall’altro i comuni hanno proceduto con grande lentezza nella attività di progettazione tecnica ex Legge Merloni. Dopo aver concesso nel maggio del 2005 alle amministrazioni comunali un’anticipazione finanziaria del 20 per cento, la Regione ha realizzato un’azione di monitoraggio della spesa rendicontata che risulta di appena il 3 per cento sul valore delle risorse POR assegnate²⁸⁰.
- In Campania, i due maggiori progetti a Napoli e Salerno paiono in difficoltà, con livelli di spesa molto limitati. Peraltro, le due città hanno perso le ingenti risorse inizialmente allocate ai rispettivi progetti da un meccanismo di premialità regionale centrato sulla finanza di progetto, non riuscendo ad assegnare le gare per la selezione dell’operatore privato entro i termini pre-fissati dal sistema premiale. Anche per questo motivo, gli interventi di maggiori dimensioni e più significativi per potenziale di sviluppo non sono stati ancora avviati. A Napoli, ad esempio, difficoltà ingegneristiche e burocratiche (tra cui, pareri contrari delle Soprintendenze), bloccano la realizzazione di un’ambiziosa opera per il sottopasso di Via Acton e la connessa pedonalizzazione di Piazza Municipio, interventi del PIU oggi a rischio de-finanziamento. Tra le eccezioni positive, possiamo menzionare il PalaSalerno, una *facility* multi-funzione (sport e

²⁷⁹ A valere sulla Misura 5.1.a., mentre l’azione 5.1.b ha finanziato pacchetti di piccoli interventi di riqualificazione urbana in altri 13 comuni che ad oggi presentano una performance attuativa egualmente negativa (pagamenti al 1,3 per cento al 31/12/2005).

²⁸⁰ Ricordiamo che il dato presentato influenza solo parzialmente la performance di spesa dell’asse città in Calabria, alimentata da un forte volume di interventi coerenti.

spettacolo) la cui costruzione è oggi iniziata (pur se con procedure d'appalto d'opera, mentre era inizialmente prevista in finanza di progetto)²⁸¹. Nei PIU degli altri comuni capoluogo, il sistema Monit riporta nella colonna dei "Costi Ammessi" un numero limitato di piccoli interventi di riqualificazione e infrastruttura urbana, che avevano però prodotto, al 31/12/05, livelli molto bassi di impegni e pagamenti. Le azioni di sostegno alle imprese hanno un grado di avanzamento nullo.

- I PIU programmati nei comuni capoluogo della Puglia registrano oggi un discreto avanzamento degli interventi di riqualificazione urbana, degli interventi a carattere socio-assistenziale, ma si tratta prevalentemente di realizzazione di strutture culturali, sportive e scolastiche, e di infrastrutture viarie di completamento. Anche in queste cinque città, nonostante un discreto avanzamento della spesa rispetto alle altre Regioni, non risultano avviati gli interventi previsti per il sostegno all'impresa e al commercio.
- In Sardegna, la misura 5.1 (che contribuisce a tutti i PIT multiasse della Regione) mostra una buona attività di spesa sui nuovi interventi, soprattutto considerando l'utilizzo limitato di interventi coerenti da parte della Regione sull'asse città. In particolare, il PIU della città di Cagliari non solamente presenta un buon numero di interventi attivi ma, secondo i responsabili regionali, ha anche prodotto importanti effetti di revitalizzazione complessiva dell'area interessata, dove sono stati concordati e realizzati grossi investimenti del settore privato per attività culturali e alberghiere già funzionanti e, successivamente, concentrati ulteriori fondi della Riserva Aree Urbane del Fondo Aree Sottoutilizzate.

Tra gli ostacoli che hanno compromesso una più agile e efficace attuazione dei PIU, molti sono di carattere gestionale, istituzionale e tecnico-amministrativo:

- I tempi lunghi e i momenti di stasi che hanno contraddistinto la definizione delle procedure tecnico-amministrative tra Regioni e Comuni. Ad esempio, in Campania e Calabria è trascorso più di un anno tra l'approvazione del progetto da parte delle Regioni e la definizione del modello e approvazione da parte delle giunte regionali degli Accordi di Programma necessari a dare il via all'attuazione degli interventi, poi seguiti da altri atti di perfezionamento amministrativo. Ancora maggiori le incertezze sugli interventi compresi nei PIU e finanziati dal FSE o in regime di aiuto con il FESR, per i quali le Regioni hanno generalmente mantenuto una forte responsabilità attuativa da espletare attraverso bandi regionali, ma il maggiore accentramento regionale ha sottratto competenze alle amministrazioni comunali nella gestione unitaria del progetto, senza però garantire maggior tempismo e efficienza.
- Lo scarso livello di maturazione tecnica e altri problemi che hanno reso lento l'avanzamento della progettazione comunale nei passaggi dalla fase preliminare all'affidamento dei lavori. Pur nell'impossibilità di fornire dati precisi, è presumibile che moltissimi comuni abbiano presentato programmi con semplici idee-intervento. Il passaggio da un progetto preliminare a un progetto esecutivo pende un minimo di 12 mesi, molto spesso di più. Inoltre, molti comuni sono

²⁸¹ Da notare che, nonostante, secondo il Nucleo della Campania e il responsabile di Misura, l'appalto sia stato assegnato, un significativo anticipo finanziario trasferito al Comune, e i cantieri per l'opera aperti, il progetto non appare nei report di Monit.

refrattari ad avviare la progettazione Merloni sino quando la giunta Regionale non approvi i decreti di impegno finanziario, atto che può avvenire mesi dopo l'approvazione dei progetti e la firma dell'Accordo di Programma. Le difficoltà di progettazione hanno peraltro comportato aggravii e rischi aggiuntivi su alcuni interventi grandi e significativi, come il già citato investimento viario di Napoli, ma anche in alcuni importanti interventi nelle città della Sicilia.

- Le difficoltà organizzative interne alle amministrazioni comunali tra le unità dirigenziali investite dell'attuazione del PIU e altri assessorati o uffici tecnici hanno creato incertezze, vuoti di responsabilità e, non raramente, episodi di ostruzionismo politico-istituzionale. Le Regioni, tra le più evidenti manifestazioni dei problemi organizzativi interni alle strutture comunali segnalano i cambi degli uffici responsabili per il progetto integrato e, soprattutto, i continui avvicendamenti tra i dirigenti responsabili (esempi di queste "successioni" per la gestione del PIU: a fine 2005, si contavano già tre Responsabili unici di procedimento a Matera, e tre ingegneri-capo a Cosenza...).

In conclusione, segnaliamo che i dati raccolti indicano che i PIU non si distinguono per una migliore performance o maggiore innovazione rispetto all'universo dei Progetti Integrati Territoriali (PIT) con un'attuazione che, in linea generale, ha per i due tipi di progetti -per un unico comune i PIU, e inter-comunali i PIT- lo stesso andamento (con l'eccezione della Puglia dove i PIU evidenziano un'attuazione decisamente più avanzata degli altri PIT). Questo dato non ha valore interpretativo neutrale, bensì negativo: le attese di programmatori e analisti prevedevano infatti che città di maggiori dimensioni, cui fossero attribuite risorse da investire esclusivamente nel proprio comune (dunque, senza la complicazione aggiuntiva dell'inter-comunalità) avrebbero utilizzato una presunta maggiore capacità tecnico-istituzionale per fare meglio e più rapidamente.

Da questa prospettiva, le difficoltà di attuazione tecnica e finanziaria dei PIU rappresentano un quadro inatteso e che nega un importante presupposto nella teoria del programma sottesa all'impianto strategico dell'asse città. In particolare, l'evidenza empirica disponibile segnala che le amministrazioni comunali hanno avviato poche realizzazioni per interventi che, in generale, interessano settori piuttosto tradizionali (verde pubblico, arredo urbano, infrastrutture di servizio), mentre molto rari sono gli interventi già avviati per grandi infrastrutture o riconducibili a obiettivi di sviluppo economico.

II.10.3 Conclusioni

A conclusione dell'analisi, è possibile estrarre alcune considerazioni generali sull'attuazione della strategia dell'asse città. La Tabella II.10.6 fornisce una rappresentazione con giudizio di sintesi del quadro degli obiettivi dell'asse nel QCS e nei POR, di come questi siano stati tradotti in scelte di programmazione, e di come la fotografia attuale degli interventi oggi in attuazione appaia rispondere alla strategia generale e a quanto programmato. Per la programmazione, il numero uno o il colore verde indicano che elementi quantitativi e qualitativi emersi nella valutazione segnalano un allineamento soddisfacente delle scelte programmatiche con la strategia del QCS. Il volgere verso il colore rosso o verso il numero più basso nella scala (4) indica una corrispondenza sempre più debole tra strategia e scelte programmatiche. Lo stesso schema interpretativo è utilizzato per formulare un giudizio sull'attuazione, che evidenzia se i

processi di implementazione in atto appaiono complessivamente accentuare o invertire le scelte allocative (più o meno conformi rispetto alla strategia del QCS) già operate dalla programmazione operativa: notiamo subito che il divario di quanto concretamente in attuazione rispetto agli obiettivi generali e specifici tende in alcuni casi ad allargarsi, ma può anche darsi il caso in cui lo stesso gap si restringa, indicando come l'attuazione possa anche contribuire a superare alcune incertezze o limiti della programmazione.

Tabella II.10.6 Obiettivi del QCS, programmazione e attuazione: giudizi e sintesi

	Programmazione	Attuazione
OBIETTIVI STRATEGICI		
Trasformazione economica	3	4
Qualità urbana	1	1
Sviluppo sociale	1	2
OBIETTIVI STRUMENTALI		
Integrazione	1	2
Concentrazione	1	2
Partecipazione privati	3	4
Sviluppo sistemi di pianificazione regionale e locale	3	2

In primo luogo, va ricordato che la strategia del QCS ha individuato come primo obiettivo specifico la **trasformazione economica della città**, delineata come lo sviluppo di funzioni avanzate e servizi specializzati e, in generale, lo sviluppo economico delle maggiori aree urbane anche al fine di trainare le economie regionali (finalità che appaiono peraltro preponderanti anche nella formulazione dell'obiettivo generale per l'asse città).

I POR, i CdP e i singoli progetti integrati (anch'essi dotati di una propria strategia e obiettivi) hanno ripreso e rilanciato fedelmente l'obiettivo di trasformazione economica, ma l'analisi delle specifiche scelte programmatiche – i piani finanziari e dei pacchetti d'interventi approvati da regioni e enti locali per singoli progetti e/o misure – mostrano (pur con eccezioni) una limitata volontà e/o capacità di “dare gambe” alla strategia (da qui l'arancione, o il valore 3 attribuito nella Tabella). Già dunque ridimensionati nelle risorse programmate rispetto alla strategia d'asse, i processi di attuazione indicano che le difficoltà degli interventi di sviluppo economico (in termini di maggiore lentezza e incertezza, ridimensionamento o cancellazione di alcuni interventi) siano superiori che in altri settori di investimento. Gli investimenti previsti (ad esempio, trasferimenti alle imprese, infrastrutture economiche e di servizi significative, sostegno all'imprenditorialità) sono quasi del tutto invisibili nei dati di monitoraggio. Secondo la metodologia interpretativa qui proposta, il peggioramento ottenuto dall'ampliarsi del gap tra quanto programmato e lo stato reale degli interventi è segnalato dal passaggio dal valore [3] al [4] e dal colore arancio al rosso. Alcuni PIU o singoli interventi più incoraggianti (individuabili in alcune città della Campania, della Sicilia, e della Sardegna) non sono sufficienti a indicare che i progetti possano realmente avvicinarsi

alle ambizioni strategiche del QCS di influire sensibilmente su crescita economica e innovazione delle città.

Il secondo obiettivo specifico dell'asse insisteva sul **miglioramento della qualità della vita** della cittadinanza da perseguire attraverso azioni sulle molteplici sfere che su di questa agiscono. Forse per l'ampiezza del ventaglio di interventi possibili, o forse per la maggiore competenza e esperienza delle amministrazioni comunali in tali settori, la programmazione operativa di dettaglio presentava numerosi progetti e interventi per sostenere l'obiettivo. Il dato si mantiene anche nella fase attuativa: le informazioni estratte da Monit e presentate in precedenza testimoniano il buono stato di avanzamento di progetti (infrastruttura urbana e altro) per aumentare la vivibilità e fruibilità dello spazio e del verde urbano, per restauri funzionali o storico-artistici del patrimonio pubblico, e per interventi puntuali di mobilità e accessibilità. Il giudizio positivo si alimenta anche per il concretizzarsi di interventi (nuovi, ma anche coerenti) per impianti sportivi e per la cultura e il tempo libero, tipologie di investimento che possiamo presumere abbiano connessioni causali e una certa continuità concettuale con il terzo obiettivo specifico dell'asse città, che pone come priorità i servizi e le infrastrutture sociali.

La fase di programmazione ha infatti destinato all'obiettivo (non semplice da circoscrivere) del **rafforzamento del capitale sociale** una porzione significativa delle risorse disponibili. Tutte le Regioni hanno previsto misure per servizi alla persona (finanziate con FSE), talvolta integrate nei piani di investimento dei PIU nelle città capoluogo, mentre in altri casi hanno finanziato piani per l'erogazione di servizi sociali e altri beni collettivi, con un approccio integrato-settoriale che interessa raggruppamenti inter-comunali su tutto il territorio regionale. Alle misure esplicitamente mirate allo sviluppo dei servizi sociali, si aggiungono gli investimenti per infrastrutture sociali (FESR) inclusi, con decisioni autonome, dai comuni capoluogo nei PIU. Per la peculiare attenzione dedicata a questo obiettivo, si segnala il POR della Puglia che ha indicato la lotta all'esclusione e alla marginalità come obiettivo prioritario per i cinque PIU, orientando con decisione (e con criteri misurabili e vincolanti) i comuni responsabili verso la selezione di aree-progetto nelle zone periferiche o degradate delle cinque città.

L'attuazione dei progetti evidenzia alcuni elementi di debolezza nei ritardi di alcune regioni nell'attivare gli interventi. Tuttavia, il giudizio è complessivamente positivo per i buoni risultati di alcune regioni (ad es.: completamento dei piani di zona sociale e qualificazione professionale in Campania, terziarizzazione e erogazione di servizi sociali in Calabria attraverso il sostegno alle imprese sociali). Da rilevare che i dati di attuazione mostrano che una porzione importante degli interventi nuovi per lo sviluppo sociale sia localizzato in comuni piccoli e medi, che in questo settore mostrano dunque delle qualità non inferiori a quelle (presunte) nei maggiori centri urbani e amministrativi, ovvero: un'intensità di domanda piuttosto sostenuta, la capacità di strutturarla in una proposta progettuale tecnicamente solida, e successivamente di procedere con buona rapidità nell'attuazione degli interventi.

L'analisi che precede presenta informazioni empiriche sui processi e i risultati relativi agli obiettivi (o principi) "strumentali" della strategia del QCS. In primo luogo, abbiamo rilevato come le scelte di programmazione avessero traslato in modo soddisfacente l'obiettivo di **concentrazione** delle strategie e dei piani operativi attraverso approcci che hanno prediletto l'**integrazione** degli interventi (opzioni

programmatiche che peraltro tendono a rinforzarsi reciprocamente). Dai processi di attuazione emerge però qualche sfilacciamento della scelta ex ante apparentemente così netta, individuabile in un'attuazione relativamente lenta e disomogenea dei PIU, ovvero dell'approccio progettuale dove integrazione e concentrazione trovano la più "pura" traduzione operativa.

Le dinamiche di attuazione hanno poi confermato e accentuato la valutazione negativa già espressa in precedenza riguardo l'inadeguatezza (in termini di qualità e quantità) degli sforzi finalizzati alla **partecipazione di risorse e operatori privati** nei progetti e processi di sviluppo dell'asse città. Al di là delle enfatiche e onnipresenti dichiarazioni di intenti strategici (e presenza di criteri di selezione ad hoc in tutti i POR) per il partenariato pubblico-privato (PPP) nelle città, i pochi progetti programmati hanno mostrato ulteriori limiti con l'avvicinarsi della fase attuativa. A fronte di alcuni segnali positivi in interventi puntuali in PPP in Campania e Sardegna, notiamo che le istituzioni regionali e locali inizialmente più ambiziose (e non sempre consapevoli sulle "tecnicità" degli strumenti di PPP) hanno spesso desistito dall'utilizzo della finanza di progetto stabilito nei loro POR: per diversi interventi, importanti in termini finanziari e di contenuto (strutture fieristiche, palazzi dello sport, centri congressi), modificando il CdP (Sicilia) o talvolta senza formalizzare la decisione (Campania, Calabria), si è passati da un progetto in PPP ad un più usuale appalto d'opera, e in alcuni casi l'investimento previsto è stato *tout court* accantonato.

Nel segnalare che questo limite non riguarda solo l'asse città ma il QCS nel suo complesso, va ribadito che alla sua origine troviamo ostacoli molteplici e complessi, che peraltro non attengono esclusivamente al contesto locale, regionale o nazionale delle politiche: le stesse regole generali e sistemi di incentivi diretti e indiretti dei Fondi Strutturali potrebbero e dovrebbero fare di più per sostenere, o per lo meno per creare condizioni favorevoli, all'espansione del partenariato pubblico privato (PPP).

Infine, se la programmazione operativa ha trattato in modo incidentale e accessorio il sostegno al rafforzamento di strumenti e tecnologie per la **pianificazione/monitoraggio strategico e settoriale** del territorio, i dati disponibili evidenziano che l'attuazione di interventi per tale obiettivo – ancorché diversificati per settore interessato e approccio operativo – mostrano una buona performance di attuazione: piani sociali, sistemi di informazione geografica, o di monitoraggio ambientale e di mobilità sono oggi già operativi in diverse regioni.

Una considerazione a parte meritano i circa 55 piani strategici oggi in via di elaborazione in tutti i comuni capoluogo ed in alcune reti inter-comunali finanziati in tutte le otto Regioni del Mezzogiorno. Un'analisi valutativa condotta nel 2003²⁸² aveva evidenziato come la mancanza nelle città di una strategia condivisa, rigorosa e credibile avesse indebolito la capacità di produrre innovazione e valore aggiunto nelle scelte di programmazione operate dai comuni sui PIU. Il processo di revisione della Mid-Term ha fatto propria tale valutazione, inserendo la pianificazione strategica come un'attività da privilegiare nell'eventuale ri-programmazione dei fondi dell'asse per il periodo 2004-2006, decisione ripresa nei diversi POR. La creazione della Riserva Aree Urbane per il Mezzogiorno con la Delibera del CIPE 20/2004 ha prodotto una più agevole fonte

²⁸² Relazione DPS-UVAL al Comitato di Sorveglianza sullo Stato e Prospettive di Attuazione dei Progetti Integrati dell'Asse Città nei Comuni Capoluogo, Roma, 03/2003. http://www.dps.tesoro.it/documentazione/docs/all/Punto_1-2_Approf_Comuni_Capoluogo_UVAL_CDS.pdf

di finanziamento per i piani strategici in preparazione che, a parte le maggiori città della Puglia (dove la fonte è invece l'Asse Città), sono sostenuti dal Fondo per le Aree Sottoutilizzate.

Nel loro complesso, queste attività –già completate o in attuazione– testimoniano un tentativo consapevole e potenzialmente incisivo per lo sviluppo di strumenti e tecnologie finalizzate a migliorare le politiche, e dunque la performance istituzionale di regioni e enti locali. In questo senso, sembra che l'attuazione abbia non soltanto ripreso ma anche rilanciato gli obiettivi definiti nel QCS e negli stessi POR.

I paragrafi che precedono segnalano gli obiettivi per cui la strategia del QCS é stata seguita da processi attuazione soddisfacenti e dove, di converso, gli obiettivi appaiono lontani e forse non raggiungibili, formulando ipotesi che contribuiscano a spiegare questa distanza. Tra gli elementi positivi e problematici evidenziati, selezioniamo alcune indicazioni più rilevanti per migliorare dell'azione di sviluppo interventi nelle città:

1. Rafforzare e focalizzare l'impianto strategico generale degli interventi. Gli obiettivi e l'impostazione strategica stabiliti a monte dall'asse città sono ampi e trasversali. Pur riflettendo la multi-settorialità dello sviluppo urbano, essi hanno dimostrato una ridotta capacità di orientare le scelte a valle del processo programmazione a livello regionale e comunale. Piuttosto che concentrarsi sull'oggetto delle politiche (il "cosa"), sarebbe probabilmente risultato più efficace e realistico elaborare un impianto strategico generale che fornisca indicazioni vincolanti o forti incentivi per orientare il "come", ovvero le modalità e i criteri di selezione, e le condizioni di attuazione per progetti e interventi (non necessariamente attraverso il testo del QCS, ma soprattutto orientando adeguatamente i programmi operativi). Considerazioni diverse riguardano invece le strategie o strumenti di pianificazione per reti urbane regionali o per singole città, dove la limitata addizionalità o impatto atteso dei PIU o dei singoli interventi in attuazione o anche solo programmati è in parte riconducibile alla mancanza di strategie di sviluppo redatte con i tempi necessari, interrelate con piani e strumenti urbanistico-territoriali, caratterizzate da solidità analitica e credibilità politico-istituzionale, e realizzata con metodologie inclusive e di condivisione con partner socioeconomici, avanguardie locali e cittadinanza; se dotati di queste caratteristiche, i piani strategici in elaborazione nelle città del Mezzogiorno potranno contribuire al superamento di questi limiti nel prossimo periodo di programmazione.
2. Migliorare i sistemi e i criteri di selezione. La fragilità delle strategie comunali e regionali ha avuto effetti negativi sulla funzionalità dei criteri di selezione per progetti e interventi: ambiziosi e condivisibili sulla carta, meno incisivi nell'effettivo utilizzo. La parziale applicazione dei criteri di selezione²⁸³, indebolendo la trasposizione concreta degli obiettivi di programmazione, spiega ad esempio: (i) l'incerta sostenibilità finanziaria e gestionale di medio-lungo periodo di numerose strutture finanziate per l'erogazione di servizi pubblici e

²⁸³ Esempi di specifici criteri presenti in tutti i POR/CdP ma rimasti virtualmente inapplicati sono: (i) cofinanziamento privato; (ii) partenariato e partecipazione della società civile; (iii) analisi economico-finanziaria per la sostenibilità degli interventi; (iv) analisi di domanda per i servizi generati.

semi-pubblici (sociali, culturali, di formazione, turismo, sport, tempo libero, incubatori d'impresa, ecc.); oppure (ii) la scarsa (in molte Regioni inesistente) partecipazione finanziaria del settore privato nei progetti. Su quest'ultimo punto, l'esperienza positiva (ancorché perfettibile) realizzata dalla Campania con un fondo di premialità regionale nell'asse città finalizzata ad espandere l'utilizzo della finanza di progetto da parte dei comuni capoluogo conferma il potenziale incentivante dei sistemi premiali.

3. Restringere il gap temporale tra programmazione finanziaria e progettazione tecnica. Il processo di approvazione per i pacchetti di interventi compresi nei PIU si é estremamente dilatato, con incertezze e periodi di stasi intercorsi nelle diverse fasi: (i) emanazione da parte delle Regioni di linee guida, schede progetto e intervento, etc.; (ii) predisposizione da parte dei comuni della documentazione progettuale; (iii) processo di valutazione e approvazione tecnica e formale da parte delle Regioni; (iv) delibere di approvazione delle giunte regionali e firma degli accordi di programma. Le diverse Regioni e città hanno completato tale processo soltanto tra il 2003 e il 2004. Per problemi di liquidità nel finanziarie la progettazione, per margini di incertezza sull'esito finale del finanziamento, o per banale inerzia o inefficienza tecnico-amministrativa, o per avvicendamenti continui tra i dirigenti responsabili per la direzione dei progetti, le amministrazioni comunali non hanno generalmente avviato il processo di progettazione tecnica per le opere pubbliche previsto dalla Legge Merloni prima della conclusione del processo di cui sopra e dell'approvazione del decreto di spesa. Per un'infrastruttura "media" e senza prevedere ricorsi o altre difficoltà in fase di affidamento delle gare, i processi di progettazione ex novo e affidamento tramite gara assorbono dai 12 ai 18 mesi (che possono notevolmente aumentare per i progetti più complessi e ambiziosi, per le procedure in PPP, o per ricorsi amministrativi), che si sommano ai tempi di programmazione. Tutto ciò spiega non poco dei ritardi nell'attuazione dei PIU, (mentre le procedure a bando o negoziali per singoli interventi e di dimensioni ridotte hanno meno problemi in tal senso). In futuro, sarà necessario prendere iniziative per comprimere i tempi e le fasi lungo l'intera sequenza.
4. Prevedere chiari impegni sulle strutture, poteri e risorse locali per la gestione dei progetti. L' indefinitezza nei meccanismi inter-istituzionali e nella meccanica gestionale dei progetti ne danneggia l'efficacia. Su questo punto, è sintomatico che i documenti dei singoli PIU sottoposti al vaglio regionale presentassero poca o nessuna analisi e informazione sui meccanismi istituzionali di raccordo orizzontale (con istituzionali locali direttamente coinvolte negli interventi: autorità portuali, soprintendenze, società pubbliche di servizi o altro, organismi privati, etc.) o verticale (con la Regione o con altri enti pubblici coinvolti), né sulla struttura gestionale predisposta dal comune responsabile per il progetto. Il nodo gestionale non si limita a lacune "documentali": è impressione generale che il tema sia stato sottovalutato e abbia generato gravi inefficienze nello start-up e messa a regime di progetti e interventi. Infatti, le realtà comunali non hanno oggi, nei loro limitati organici di tecnici e dirigenti, adeguata disponibilità di risorse umane e strumenti da dedicare alla programmazione strategica, progettazione tecnica e gestione amministrativa dei progetti. Ma con la decisione di fornire a città o a comuni minori un'opportunità da decine di milioni di euro (centinaia, nelle città maggiori)

per investimenti straordinari, può essere in molti casi irrealistico supporre che le istituzioni locali possano utilizzarle in modo efficace con capacità e risorse umane “ordinarie”. Spesso, i comuni e le regioni hanno fatto fronte ai problemi sopravvenuti con delle “*second best*”, ovvero improvvisazione creativa o aggiustamenti finanziari in corsa. Né hanno risolto il problema gestionale i numerosi programmi di assistenza tecnica, spesso dall’alto e orientati all’offerta, che con ogni probabilità risultano più costosi e meno efficaci di un sostegno diretto alla crescita delle competenze nei comuni e nelle istituzioni locali. In sintesi, le esperienze in corso suggeriscono che la programmazione ex ante regionale e locale dovrebbe affrontare i temi gestionali e istituzionali locali in modo diretto, esauriente e comprensivo. I documenti di progetto delle città dovrebbero quantificare le risorse umane e materiali necessarie, tradurle in costi con fonti e usi, e spiegare quali altri istituzioni e con che ruolo parteciperanno nell’attuazione degli interventi.

5. **Migliorare e semplificare i meccanismi di raccordo istituzionale tra Regioni e Comuni.** Con l’asse città, per la prima volta un alto numero di progetti urbani di notevole portata finanziaria sono stati parte integrante della programmazione regionale. Pur considerando l’attenuante della sperimentazione, è indubbio che alcune indefinitezze nei processi decisionali e inefficienze nelle procedure operative e amministrative tra istituzioni comunali e regionali, abbiano spesso ostacolato un’efficace programmazione e esecuzione dei progetti. Molti dei vincoli da sciogliere sono oggi noti, tra cui, ad esempio, l’esigenza di un maggiore decentramento e semplificazione della gestione finanziaria e amministrativa dei progetti integrati e singoli interventi (non necessariamente con meccanismi di sovvenzione globale, che pure restano un’ipotesi da considerare). In futuro, una ancor più accentuata delega comunale dovrà essere però bilanciata da maggiori e più rigorose istanze di monitoraggio e valutazione da parte di livelli di governo sovra-comunali (provinciali, regionali e/o nazionali) volte ad assicurare che gli interventi finanziati perseguano effettivamente gli obiettivi stabiliti in fase di definizione strategica e progettuale, massimizzando il valore aggiunto e l’impatto di sviluppo. Un maggiore raccordo in fase di definizione dei POR e dei singoli progetti/interventi dovrebbe anche interessare la relazione tra le batterie di indicatori di monitoraggio e valutazione di programma (e di asse) con quelli di progetto che nel 2000-2006 risultano spesso completamente diversi, rendendo dunque impossibile il monitoraggio e la valutazione di risultato e impatto degli indici regionali come effetto complessivo dell’attuazione dei singoli progetti. In conclusione, facciamo nostre le considerazioni di un recente studio sui progetti integrati territoriali, laddove afferma che²⁸⁴:

"Nei confronti degli enti locali le Regioni appaiono avere, da questo punto di vista, la chance di influenza di gran lunga più significativa. Sono infatti così fitte e dense le relazioni che collegano gli enti locali con la propria Regione, a una quantità di livelli formali e informali, e così forte la capacità di indirizzo che la Regione possiede attraverso tutti questi canali, che buona parte della quota di innovazione realizzata o mancata che si vede circolare tra i progetti integrati può essere attribuita a quanto le Regioni abbiano o non abbiano fatto buon uso del

²⁸⁴DPS, *Lo sviluppo ai margini. Due anni sul campo a sostegno dei progetti integrati in aree periferiche del Mezzogiorno*, Roma, 2006, http://www.dps.tesoro.it/documentazione/docs/2006/1865_losviluppoaimargini.pdf

proprio potere di influenza. La realtà empirica suggerisce che nello spazio delle relazioni tra i politici, gli amministrativi, i tecnici degli enti locali, e i politici, gli amministrativi, i tecnici della Regione si può formare un ambiente che motiva, incoraggia, sollecita all'innovazione, o al contrario disincentiva e assopisce. E' in questo spazio che i dispositivi dei progetti integrati sono presi sul serio o lasciati svilire, realizzano il loro potenziale innovativo o decadono in adempimenti [p.13]”.

Se tali considerazioni emergono dall'analisi di processi di sviluppo locale in aree periferiche del Mezzogiorno, le responsabilità collettive degli amministratori pubblici di ogni livello per l'innovazione mancata nelle grandi città –luoghi dotati di significativa massa critica, con connessione ai mercati infra- e extra-regionali, e snodi di flussi di informazione globali– sarebbero decisamente maggiori; dunque, è più che mai opportuno fare tesoro dell'esperienza dell'asse città per permettere in futuro che le politiche di sviluppo nelle aree urbane possano davvero svolgere in futuro il ruolo trainante che il QCS inizialmente prevedeva ma realizzate solo parzialmente nella programmazione 2000-2006.

II.11 Sicurezza

II.11.1 La strategia del QCS

Il QCS italiano - caso unico in Europa - prevede obiettivi e linee di attività riferite alla “sicurezza pubblica”²⁸⁵, considerando le peculiari condizioni di insicurezza connesse alla presenza endemica di forme di criminalità organizzata e di un forte disagio sociale, causa ed effetto, allo stesso tempo, di ampi spazi di illegalità nel tessuto socio economico, così come di un diffuso senso di insicurezza. Una specifica previsione è stata, pertanto, ricompresa nell'Asse VI “Reti e nodi di servizio” con l'obiettivo strategico di “*contribuire a determinare migliori condizioni generali di contesto e accompagnare trasversalmente i diversi processi di sviluppo*”

L'obiettivo specifico prefissato è “*aumentare le condizioni di sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno, attraverso l'adeguamento infrastrutturale e tecnologico dei sistemi di comunicazione dei soggetti istituzionalmente deputati al contrasto delle varie forme di illegalità, soprattutto con riferimento alle fattispecie direttamente o indirettamente aggressive delle attività economiche e/o imprenditoriali*”.

Tale obiettivo viene perseguito, nell'ambito del QCS, essenzialmente attraverso uno strumento nazionale: il PON “Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno d'Italia”, cui si aggiungono, specie dopo la revisione di metà periodo, iniziative condotte dai vari POR dell'Obiettivo 1 in ambiti circoscritti (soprattutto sui temi della promozione della legalità amministrativa e della cultura della legalità e della responsabilità, dell'inserimento di gruppi svantaggiati, dell'emersione del sommerso) massimamente al di fuori dell'Asse VI²⁸⁶, in un quadro normativo che ha visto il proliferare di leggi (e di finanziamenti) regionali per la sicurezza dei territori.

²⁸⁵ La sicurezza pubblica è un concetto complesso che si è evoluto nel tempo. Definito solo di recente dall'art. 159 del Dlgs 112/1998, è oggi ricondotto da una costante giurisprudenza costituzionale all'ambito della “prevenzione e repressione dei reati”.

²⁸⁶ Cfr Base dati sulla sicurezza, sul sito della Rete dei Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (www.retenuvv.it).

Figura II.11.1 Regioni che hanno adottato una legislazione organica sulla sicurezza.



L'obiettivo appare coerente con una situazione dei territori dell'Obiettivo 1, ancora caratterizzata da una presenza pervasiva del crimine organizzato, da situazioni di opacità amministrativa (testimoniate non solo dalle inchieste penali, ma anche dal perpetuarsi di scioglimenti di Enti locali per infiltrazione mafiosa), da una negativa percezione della sicurezza che incide sulla attrattività di investimenti, operatori economici e flussi turistici.

Nella riprogrammazione del QCS Obiettivo 1 il profilo della sicurezza ha subito modifiche assai contenute (specie in raffronto con gli altri ambiti dello stesso Asse), a riprova, come si legge nel testo stesso, della “...validità del percorso, multidisciplinare ed integrato avviato dal QCS in materia di sicurezza”²⁸⁷.

Il testo del QCS post revisione di metà periodo conferma, pertanto, il precedente impianto nel quale vengono semplicemente esplicitati e rimarcati taluni profili, già presenti *in nuce*, quali: la “trasversalità” della sicurezza rispetto ai diversi processi di sviluppo, la attività di prevenzione delle infiltrazioni mafiose nella gestione degli appalti pubblici, il controllo degli accessi attraverso le frontiere esterne dell'U.E.

L'aggiornamento, benché quantitativamente modesto, appare tuttavia sintomatico:

1. di un'evoluzione della *governance* della sicurezza che tiene conto dei nuovi assetti istituzionali nazionali ed europei;
2. di un'evoluzione concettuale del legame funzionale “sicurezza/sviluppo” che è alla base dell'impiego dei fondi strutturali per la sicurezza.

Sotto il primo profilo, la riprogrammazione tiene conto del processo di crescente integrazione con i livelli decisionali e di governo diversi da quello statale.

Innanzitutto, sul piano europeo cresce l'attenzione sulle problematiche della sicurezza come dimostra il significativo incremento destinato dal nuovo bilancio comunitario 2007 – 2013, nell'ambito della *rubrica 3*, agli obiettivi: frontiere esterne, sicurezza e giustizia.

²⁸⁷ Con riferimento alla pag. del QCS.

Sicuramente una maggiore centralità viene riconosciuta alle Regioni, esaltandone – anche in tema di sicurezza - la funzione di integrazione verticale (verso gli Enti Locali) e orizzontale (con le politiche regionali).

Coerentemente, nel QCS post revisione, cresce anche l’ambito di interazione con gli EELL, laddove si prevede lo sviluppo del tema della sicurezza nei progetti integrati, ovvero negli strumenti di sviluppo sostanzialmente affidati all’iniziativa locale.

Il secondo profilo di innovazione del QCS intende avvicinare la programmazione e la progettazione di settore alle esigenze peculiari dei singoli territori del Sud.

In questo senso va letta l’esigenza di *“orientare e concentrare, sentite anche le Regioni interessate, gli interventi sulla sicurezza e la legalità su specifici fabbisogni territoriali”*, nonché la previsione di sviluppo di specifiche iniziative all’interno dei PIT e la sperimentazione di *“azioni pilota”* in *“zone con un’importante problematica legata alla criminalità organizzata”*²⁸⁸.

Allo stesso tempo l’esperienza di coordinamento progettuale e finanziario avviata con gli APQ sulla sicurezza rende ormai evidente come la trasformazione della sicurezza da voce di costo in voce di investimento ne presuppone una sempre maggiore interazione su più piani: non solo l’integrazione tra i diversi programmi del Quadro Comunitario di Sostegno, ma anche tra risorse aggiuntive nazionali e comunitarie, e soprattutto tra risorse aggiuntive e risorse ordinarie, dal momento che, nella materia, resta fondamentale la strategia e l’apporto della politica ordinaria.

Figura II.11.2 Regioni che hanno sottoscritto APQ in tema di sicurezza.



In questo senso, dalle più recenti esperienze di programmazione che coinvolgono la sicurezza, si rinvengono segnali apprezzabili di una specifica consapevolezza, che si orienta lungo una duplice prospettiva di aggregazione:

- *della sicurezza nei progetti di sviluppo* (es. sicurezza nei PIT, nei Patti territoriali per l’occupazione, nelle Iniziative comunitarie);

²⁸⁸ Con riferimento alla pag. del QCS.

- dei progetti di sviluppo condensati secondo logiche di sicurezza integrata (APQ Sicurezza, interventi finanziabili dal Programma di accelerazione della spesa di cui all'art. 47 della finanziaria 2004).

In entrambi i casi, la sfida è quella di fare realmente della sicurezza una “rete” (come vuole la sua collocazione nell’Asse VI del QCS), nel senso di “porne in rete” la progettualità ed il “sapere” in confronto aperto ed interattivo con gli attori del territorio (così come col partenariato istituzionale e socio economico), accentuando le funzioni di sistema - e quelle sistemiche rispetto alla varie *policy* - rispetto al mero potenziamento delle dotazioni delle Forze di polizia.

Si viene così a delineare la prospettiva di un meccanismo integrato, capace di ricercare le migliori sinergie in tutte le fasi del processo programmatorio degli interventi: dall’analisi iniziale, alla programmazione, alla progettazione, alla realizzazione (e all’affidamento), alla valutazione e alla verifica.

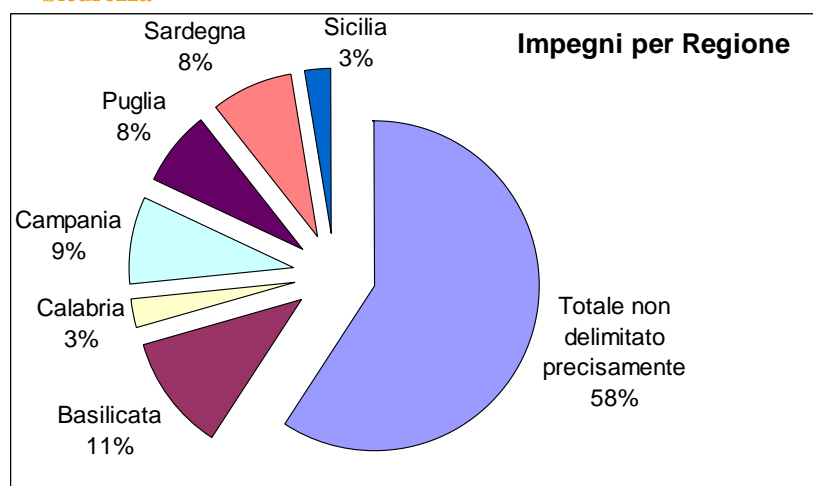
II.11.2 Gli interventi finanziati

La destinazione territoriale degli interventi.

Un’analisi del dato Monit (al 31.12.06) sugli impegni del PON “sicurezza” mostra come oltre la metà degli interventi non abbia una specifica destinazione territoriale.

Anche la quota territorializzata non sembra rispondere a logiche di riparto QCS, né ai livelli della minaccia criminale (dal momento che le quote cumulate di Calabria e Sicilia assommano alla metà di quella della Basilicata).

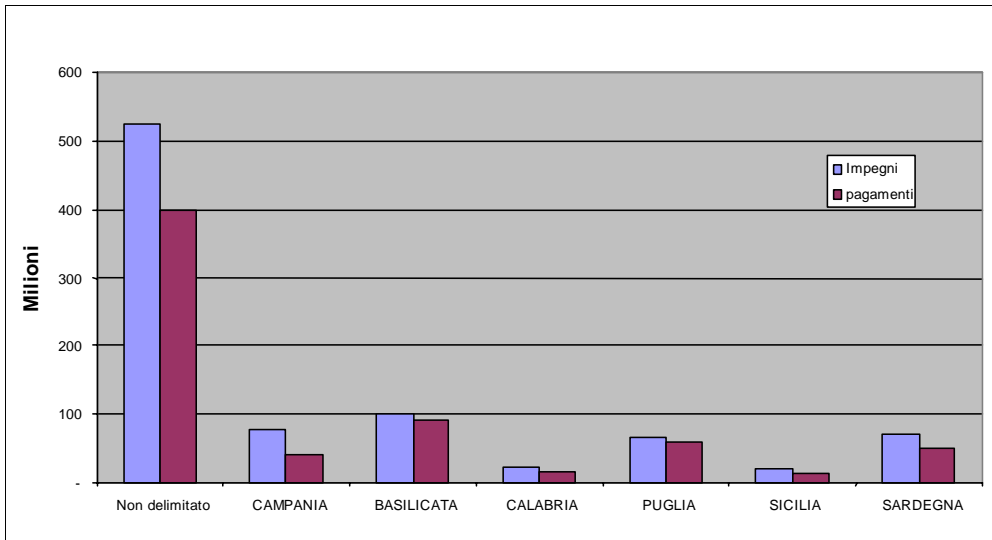
Figura II.11.3 Ripartizione per aree territoriali di destinazione degli interventi del PON Sicurezza



Fonte: elaborazione su dati MONIT

Sotto il profilo della performance finanziaria la situazione è variegata, con i risultati migliori per i progetti di ambito nazionale e per la Basilicata.

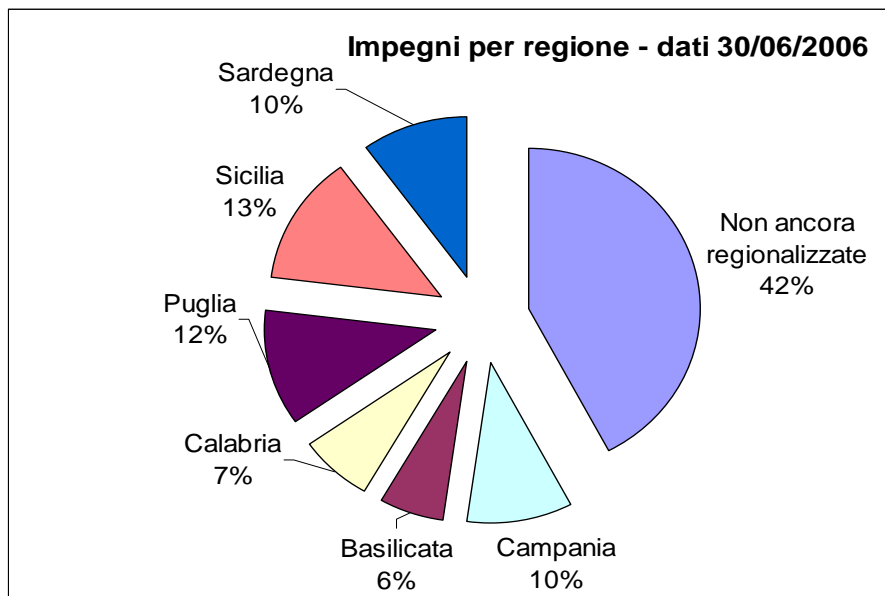
Figura II.11.4 Dati di avanzamento finanziario degli interventi del PON Sicurezza al 31/12/2005



Fonte: elaborazione su dati MONIT

In considerazione di un possibile rischio di debolezza del dato di monitoraggio, si analizza, di seguito anche il dato che emerge dal documento di regionalizzazione al 30 giugno 2006, recentemente presentato dall'AdG del PON: esso diverge sia per la quota non regionalizzata (che risulta inferiore ed in costante riduzione, ma che resta comunque significativa), sia, soprattutto per il raffronto tra le quote regionali (in alcuni casi sensibilmente diverse e forse più probabili del dato Monit).

Figura II.11.5 Ripartizione per aree territoriali di destinazione degli interventi del PON Sicurezza sulla base dei dati di regionalizzazione

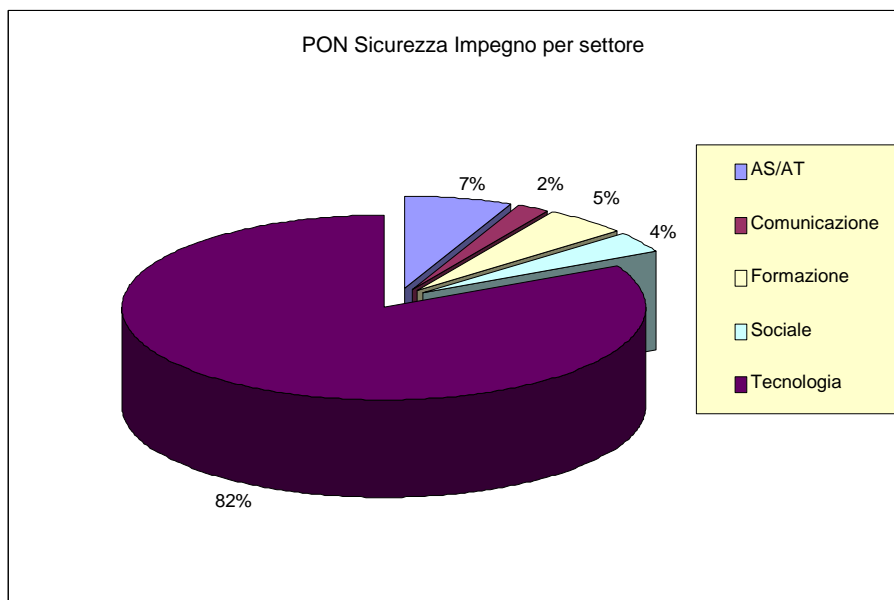


Fonte: elaborazione su dati Ministero dell'Interno

Tipologie di intervento

Accorpare i dati MONIT (al 31.12.05) sugli impegni in 5 macrosettori (Assistenza tecnica e azioni di sistema; Comunicazione, Formazione, Azioni di rafforzamento della coesione e del capitale sociale; tecnologie) è facile rilevare la forte preponderanza del profilo tecnologico

Figura II.11.6 Ripartizione per settore di intervento degli interventi del PON Sicurezza

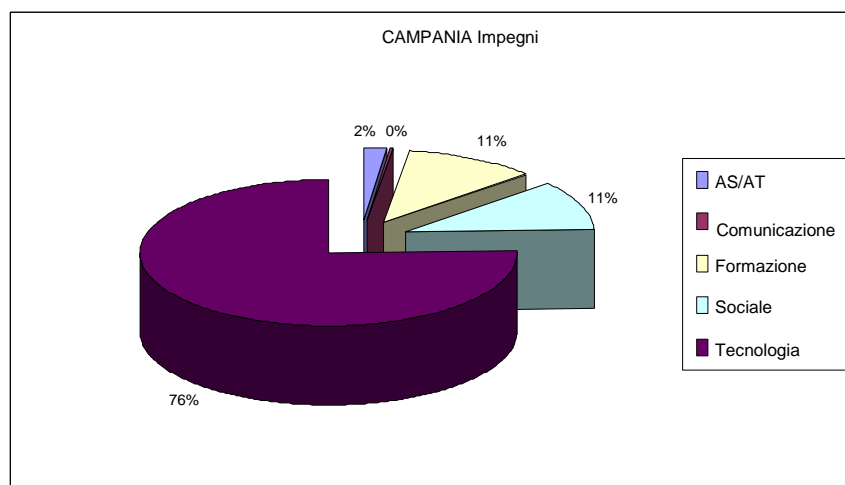


Fonte: elaborazione su dati MONIT

Il dato non è omogeneo. Pur con tutte le cautele proprie dell'utilizzo del dato di monitoraggio appare possibile affermare che, a livello regionale si rilevano forti scostamenti.

Se la Campania è nella media....

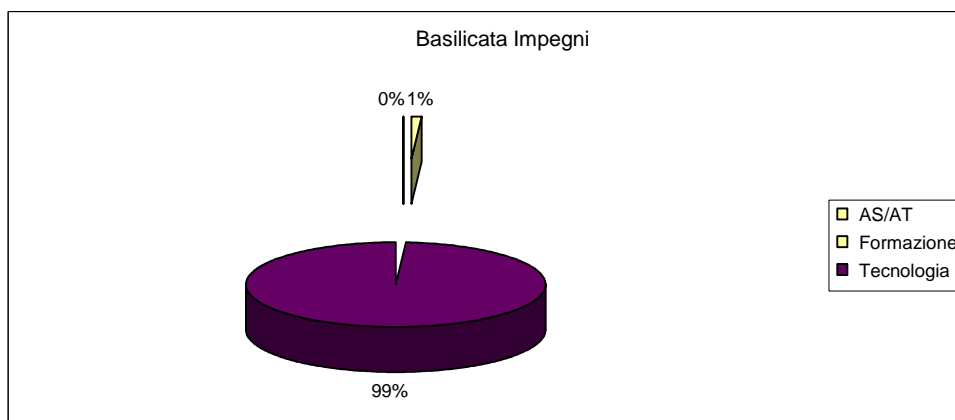
Figura II.11.7 Ripartizione per settore di intervento degli impegni di spesa per interventi del PON Sicurezza in Campania



Fonte: elaborazione su dati MONIT

La Basilicata vede un intervento esclusivamente tecnologico....

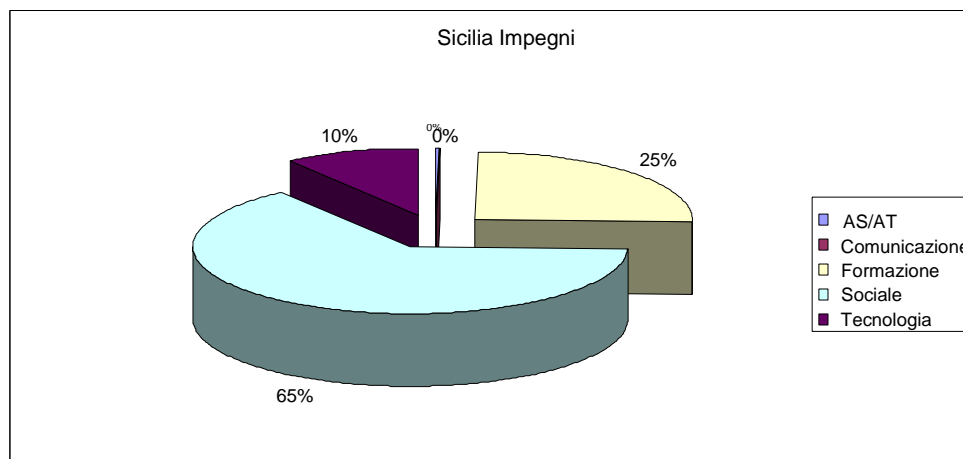
Figura II.11.8 Ripartizione per settori di intervento degli impegni di spesa per interventi del PON Sicurezza in Basilicata



Fonte: elaborazione su dati MONIT

...mentre in Sicilia c'è un peso predominante di Formazione e iniziative a finalità sociale.

Figura II.11.9 Ripartizione per settori di intervento degli impegni di spesa per interventi del PON Sicurezza in Sicilia



Fonte: elaborazione su dati MONIT

La Sicurezza nei POR

Come accennato, nella programmazione (e nella riprogrammazione) dei POR sono state inserite o rafforzate Misure comunque potenzialmente incidenti sui livelli di sicurezza e legalità, che, tuttavia si vanno concentrando soprattutto negli Assi III e V piuttosto che nell'Asse VI.

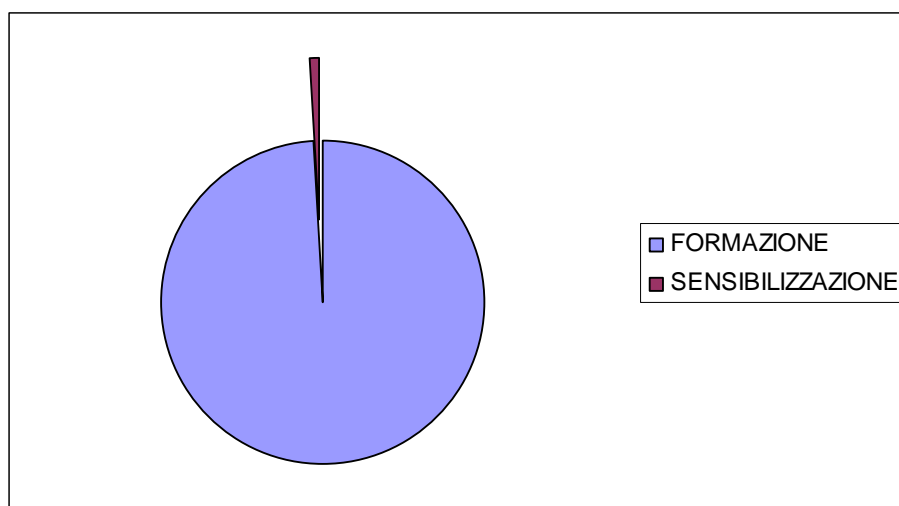
Dall'analisi dei dati di monitoraggio sull'Asse VI relativi al profilo "sicurezza e legalità", dal sistema MONIT (dati al 31.12.05) si rileva un dato significativo solo per il POR Sicilia (ex misura VI.8 "iniziative per la legalità", che però con la revisione di metà periodo è ora nell'Asse III, misura III.21).

Si tratta essenzialmente di attività di formazione e, in minima parte, di sensibilizzazione.

Tabella II.11.1 Iniziative per la legalità rinvenibili nel POR Sicilia

POR Sicilia “iniziative per la legalità” (dati MONIT al 31.12.05)			
Tipologia	programmato	Impegnato	Speso
FORMAZIONE	12.421.569	12.377.527	6.900.047
SENSIBILIZZAZIONE	116.495	116.495	58.275
TOTALE	12.538.064	12.494.022	6.958.322

Figura II.11.10 Iniziative per la legalità rinvenibili nel POR Sicilia ripartite per settore



Fonte: elaborazioni su dati MONIT

Espressamente riferito alla sicurezza è anche uno studio su sicurezza e legalità (per un importo di €216.000) in corso in Sardegna (dato MONIT al 31.12.05).

Piccole iniziative di formazione espressamente dedicate ai temi della legalità si riscontrano sull'Asse III del POR Calabria.

II.11.3 Risultati ottenuti e da attendersi

Nel corso del periodo di programmazione 2000/06, la dimensione visibile della delittuosità (emblematica dei sottesi fenomeni di criminalità) ha evidenziato alcuni andamenti positivi o comunque nuovi per la loro dimensione e continuità nel tempo.

In particolare vanno sottolineati:

- l'aumento della concentrazione territoriale dei delitti violenti: se continua a manifestarsi l'esplosione ciclica di contrasti interni della criminalità organizzata, essi sono generalmente di breve periodo, e tendono ad assumere dimensione endemica quasi esclusivamente nell'area napoletana;
- la diminuzione dei valori medi nell'area meridionale (la delittuosità visibile, specie nei suoi effetti predatori, e molto più diffusa nel Centro – Nord);
- l'espandersi di modalità meno violente (ma non necessariamente meno perniciose) di controllo del territorio.

In pratica sembra essere in atto un processo di differenziazione nel territorio meridionale tra aree che, pur con difficoltà, sviluppano un maggior presidio di legalità e aree in cui alle dichiarazioni, comunque presenti, di volontà politica ed amministrativa non seguono azioni coerenti di comportamento e di contrasto.

Non è semplice cogliere il legame causale tra le menzionate dinamiche e gli interventi condotti nell'ambito della programmazione 2000 – 2006, sia per la difficoltà di distinguere tra gli effetti della politica ordinaria di sicurezza pubblica e quella aggiuntiva, sia soprattutto perché il rafforzamento tecnologico (che è un po' il *core* del PON Sicurezza) produce effetti diretti solo sull'efficienza degli apparati di prevenzione e contrasto e solo indirettamente sui fenomeni criminali.

Appare comunque plausibile sostenere che, pur a fronte di miglioramenti talora significativi, non si sono registrati, né sembrano conseguibili nel breve, fenomeni di concreta "rottura" rispetto ai trend ed agli assetti precedenti.

In questo senso rileva l'indicazione, fornita dal Ministero dell'Interno in sede di contributo alla predisposizione del Documento Strategico Preliminare Nazionale in vista del Quadro Strategico Nazionale, in base al quale: *"Si evidenzia negli ultimi anni, nonostante la sempre intensa azione delle Forze di Polizia, un lieve peggioramento della situazione complessiva, con un lieve incremento del divario tra Centro Nord e Mezzogiorno, dopo un periodo che sembrava indicare una convergenza nelle condizioni di sicurezza. Appare non contestabile che tale peggioramento sia dovuto soprattutto alla situazione critica presente in Campania, che inficia statisticamente gli effetti del miglioramento riscontrabile in altre regioni, in particolare in Sicilia"*.

II.11.4 Capacità della strategia di orientare l'attuazione

Al di là dell'enunciato del QCS riprogrammato, sembra permanere il limite di una scarsa integrazione dell'intervento del PON (al di là del dato formale della stipula degli APQ Sicurezza) rispetto alle programmazioni regionali, finanche in settori contigui come quelli del disagio sociale, delle città, dell'ambiente, ecc...

Il percorso attuativo condotto dall'AdG del PON esplicita, nei fatti, una concezione "generalista" dell'intervento per la sicurezza (su cui il Ministero rivendica una competenza esclusiva) che tende a rendere meno percepibile la forte differenziazione in atto tra le diverse strategie e capacità dei radicamenti e delle presenze criminali sui territori.

Il PON finanzia certamente, con risorse relativamente marginali, una serie di interventi più prossimi alla comprensione delle amministrazioni (progetti pilota di promozione della legalità con un forte coinvolgimento di organizzazioni della società civile; un intervento di contrasto alla tratta sostanzialmente gestito dal Dipartimento per le pari opportunità). Tuttavia questi interventi sono nei fatti finanziariamente marginali e non è evidente un loro percorso di trasferimento e *mainstreaming* a responsabilità più proprie di società civile e delle amministrazioni territoriali. Non mancano interventi tecnologici più vicini alla sensibilità delle amministrazioni responsabili dell'intervento per lo sviluppo (banca dati del Nucleo operativo ecologico, monitoraggio delle discariche a cura del Corpo Forestale dello Stato, la accelerazione delle fasi di esecuzione dei processi civili gestiti dal Ministero della Giustizia). Il grosso delle risorse è stato, però, indirizzato a finanziare l'adeguamento tecnologico delle capacità di controllo delle forze

di polizia (che è percepito dalle amministrazioni regionali come una responsabilità propria della politica ordinaria).

A questa difficoltà del Ministero di concettualizzare una diversità degli interventi da proporre nell'ambito delle politiche regionali (rispetto al tema della sicurezza primaria ordinaria), ha corrisposto una eguale difficoltà delle amministrazioni Regionali di elaborare proposte possibile solo all'interno di una consuetudine di dialogo che non si è finora realizzata e certamente non semplice per amministrazioni che comunque manifestano una grande difficoltà a trattare con serenità e competenza un argomento così spinoso e così lontano dalla pratica burocratica in cui molte si rifugiano. Pur all'interno di rapporti formalmente non cattivi, non si è finora realizzata una modalità di interlocuzione più concreta e che, sul terreno, sia andata oltre la firma di protocolli di collaborazione tra soggetti istituzionali che, peraltro, si auspicherebbe collaborassero in via ordinaria. Anche la sigla tra Ministero e Regioni di diversi accordi per ulteriori investimenti (avvenuta attraverso APQ e che riguarda risorse del FAS) che pure poteva preludere a maggiore interlocuzione, non ha per lungo tempo dato gli esiti sperati, poiché il confronto lì previsto a livello di Comitato tecnico interistituzionale tra Interno, Regione e DPS è rimasto sopito per più di due anni e si è riattivato solo di recente, in previsione del nuovo ciclo di programmazione.

Inoltre le Regioni lamentano una scarsa cooperazione su questioni di accompagnamento alle *policy* per loro cruciali, come il controllo degli appalti, il rilascio in tempi non troppo lunghi delle certificazioni antimafia e una qualche forma di collaborazione preventiva per evitare che soggetti noti alle forze dell'ordine come affiliati alla criminalità organizzata risultino beneficiari di finanziamenti.

II.11.5 Attualità della strategia

Come già accennato, va confermata la strategia generale che vede un miglioramento dei livelli di sicurezza – reale e percepita – come un dato contestuale irrinunciabile per gli obiettivi di sviluppo. Resta comunque l'esigenza di:

- analizzare e contestualizzare il quadro della criminalità e dell'illegalità nel Sud, così da costruire dispositivi e iniziative più mirate
- rafforzare le azioni di supporto trasversale alle programmazioni regionali e alle singole *policy* da parte degli interventi per la sicurezza finanziati da i fondi strutturali;
- concentrarsi su profili di intervento più chiaramente finalizzati allo sviluppo socio – economico dei territori.

Sotto il primo aspetto, occorre tenere conto del processo evolutivo della criminalità organizzata delineatosi nel periodo 2000 – 2006 che appare, da un lato, di forte concentrazione della violenza criminale in aree più limitate, dall'altro, di espansione di fenomeni, meno evidenti ma più pervasivi e di più difficile isolamento e contrasto.

Vanno qui ricordate le cautele necessarie a valutare correttamente i dati di delittuosità, richiamate più volte nei rapporti annuali del DPS²⁸⁹.

²⁸⁹ In particolare cfr. anno 2005 Cap. 1 paragrafo 4.3.

La tabella seguente, ripresa dal Rapporto 2006 del DPS, pur nei limiti di un dato aggregato, pone in luce il peso maggiore della criminalità diffusa e violenta nel Centro – Nord e di quella organizzata ed economica nel Sud.

Tabella II.11.2 Tipologia delitti per ripartizione nel 2004

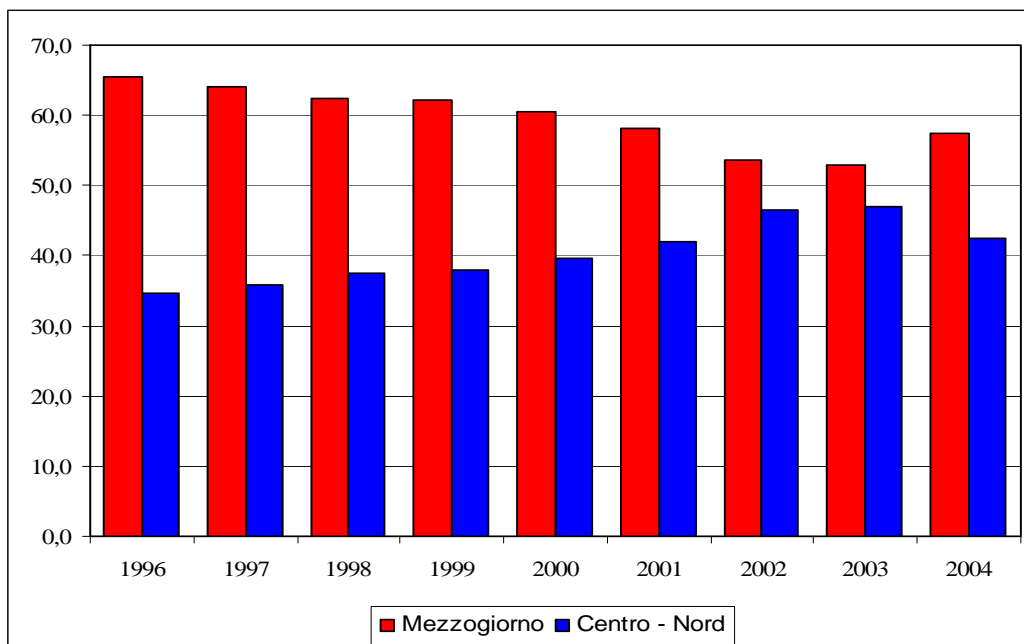
Tipologia di delitto	Centro nord			Mezzogiorno			Italia	
	Numero delitti	Percentuale su Italia	per 10.000 abitanti	Numero delitti	Percentuale su Italia	per 10.000 abitanti	Numero delitti	per 10.000 abitanti
Criminalità diffusa	1.169.299	73,56	314,12	420.237	26,44	203,37	1.589.536	274,59
Furti	1.094.068	74,60	293,91	372.514	25,40	180,28	1.466.582	253,35
Rapine meno gravi ⁽¹⁾	12.513	50,11	3,36	12.456	49,89	6,03	24.969	4,31
Ricettazione	19.275	60,82	5,18	12.416	39,18	6,01	31.691	5,47
Truffe e frodi informatiche	43.443	65,53	11,67	22.851	34,47	11,06	66.294	11,45
Criminalità violenta	294.184	71,05	79,03	119.864	28,95	58,01	414.048	71,53
Danneggiamenti	201.825	75,12	54,22	66.862	24,88	32,36	268.687	46,41
Danneggiamento seguito da incendio	3.126	38,75	0,84	4.942	61,25	2,39	8.068	1,39
Estorsioni	2.623	48,46	0,70	2.790	51,54	1,35	5.413	0,94
Lesioni dolose	35.137	67,80	9,44	16.686	32,20	8,08	51.823	8,95
Minacce	39.280	63,32	10,55	22.750	36,68	11,01	62.030	10,72
Omicidi volontari consumati (esclusi quelli di tipo mafioso o terroristico)	302	52,43	0,08	274	47,57	0,13	576	0,10
Omicidio Preterintenzionale	24	51,06	0,01	23	48,94	0,01	47	0,01
Percosse	8.324	69,11	2,24	3.720	30,89	1,80	12.044	2,08
Sequestri di persona per motivi sessuali	181	76,69	0,05	55	23,31	0,03	236	0,04
Tentato omicidio (esclusi quelli di tipo mafioso o a scopo terroristico)	717	51,58	0,19	673	48,42	0,33	1.390	0,24
Violenze sessuali	2.645	70,84	0,71	1.089	29,16	0,53	3.734	0,65
Criminalità organizzata	31.914	63,00	8,57	18.745	37,00	9,07	50.659	8,75
Associazione per delinquere	831	59,78	0,22	559	40,22	0,27	1.390	0,24
Associazione per delinquere di tipo mafioso	11	7,97	0,00	127	92,03	0,06	138	0,02
Attentati	239	52,18	0,06	219	47,82	0,11	458	0,08
Contrabbando	311	46,21	0,08	362	53,79	0,18	673	0,12
Incendi	5.638	45,72	1,51	6.693	54,28	3,24	12.331	2,13
Omicidi di tipo mafioso	2	1,45	0,00	136	98,55	0,07	138	0,02
Rapine gravi ⁽²⁾	2.391	68,18	0,64	1.116	31,82	0,54	3.507	0,61
Sequestri di persona a scopo estorsivo	103	66,88	0,03	51	33,12	0,02	154	0,03
Sfruttamento prostituzione e pornografia	1.387	77,83	0,37	395	22,17	0,19	1.782	0,31
Stupefacenti	20.997	69,87	5,64	9.056	30,13	4,38	30.053	5,19
Tentati omicidi a scopo terroristico	0	0,00	0,00	1	100,00	0,00	1	0,00
Tentati omicidi di tipo mafioso	4	11,76	0,00	30	88,24	0,01	34	0,01
Reati economici	7.132	55,66	1,92	5.681	44,34	2,75	12.813	2,21
Contraffazione di marchi e prodotti industriali	1.430	61,74	0,38	886	38,26	0,43	2.316	0,40
Delitti informatici	721	74,64	0,19	245	25,36	0,12	966	0,17
Riciclaggio e impiego di denaro	632	60,25	0,17	417	39,75	0,20	1.049	0,18
Usura	196	49,25	0,05	202	50,75	0,10	398	0,07
Violazione alla proprietà intellettuale	4.153	51,37	1,12	3.931	48,63	1,90	8.084	1,40
Altri delitti ⁽³⁾	228.984	65,30	61,51	121.676	34,70	58,88	350.660	60,58
Totale delitti	1.731.513	71,62	465,15	686.203	28,38	332,08	2.417.716	417,65

Fonte: elaborazione DPS su dati Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza.

- (1) Si intendono, in continuità con la precedente rilevazione, rapine in esercizi commerciali, in pubblica via, in abitazione.
 (2) Ricomprende le rapine in banca, uffici postali, rappresentanti di preziosi, trasporto valori bancari e postali, automezzi pesanti.
 (3) In questa macrocategoria sono stati inclusi i delitti non esplicitati nelle categorie riportate.

Anche l'andamento degli omicidi, congiunto ad un contemporaneo aumento dei valori del resto del Paese, porta il Mezzogiorno (escluse le aree di concentrazione Napoli-Caserta, intera Calabria, Foggia, Catania, Taranto) ad un livello di delittuosità violenta equivalente alla media del Paese.

Figura II.11.11 Ripartizione omicidi per macroaree



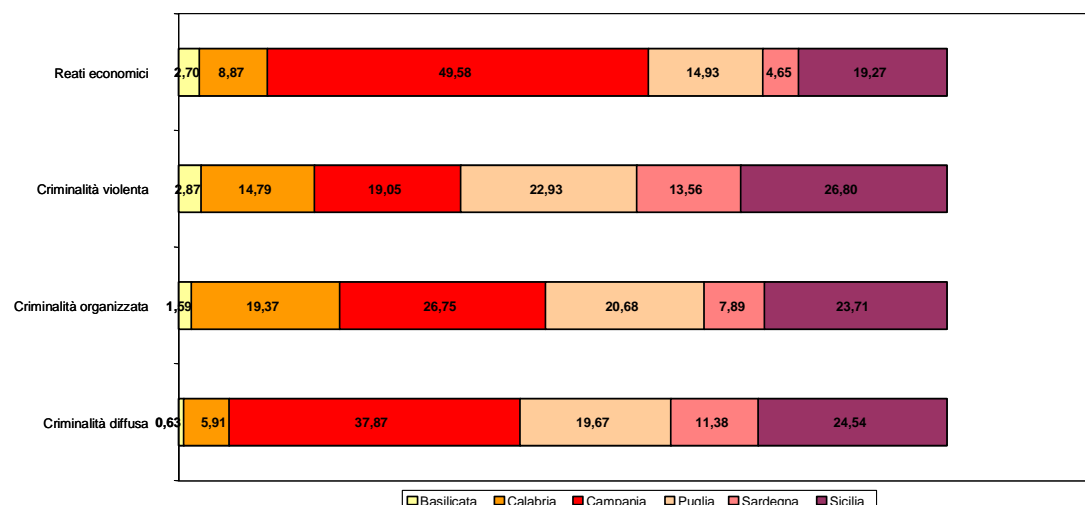
Fonte: Rapporto DPS 2005

Tale situazione, relativa ai crimini violenti, appare diversa da quella implicita nei documenti di programmazione, caratterizzata da una presupposta omogeneità meridionale su cui si sono basati i cosiddetti “interventi di sistema”.

Emerge, invece, sempre di più la presenza di molti e profondamente differenziati “Mezzogiorni criminali” che sembrano richiedere differenti strategie di prevenzione e di contrasto.

Nel grafico seguente è facile rilevare le forti differenze di “tipologia di delitti” tra regioni (che sarebbero ancor più evidenti laddove si utilizzasse una scala territoriale inferiore).

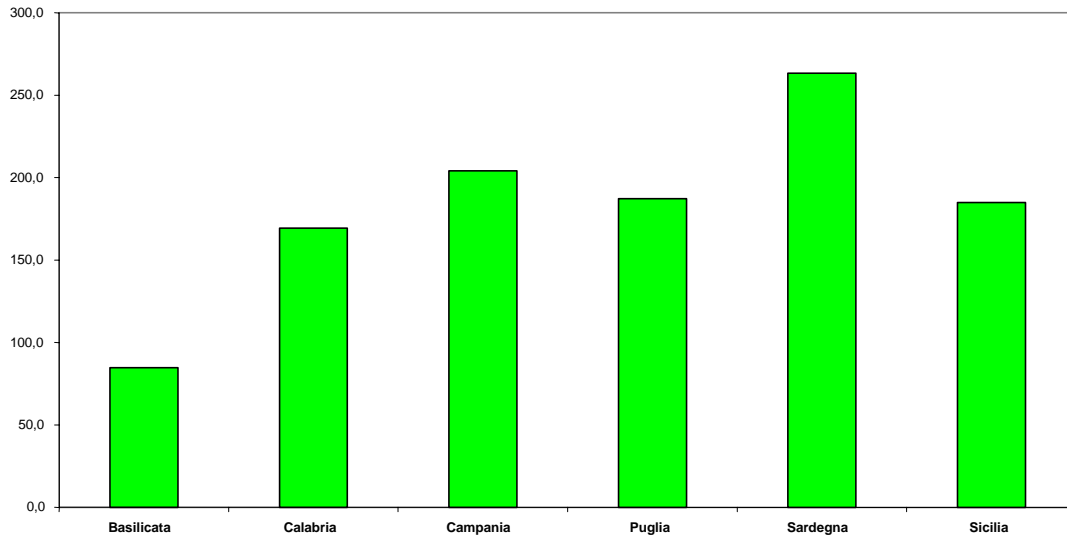
Figura II.11.12 Indicatori di criminalità per Regione in valore percentuale - anno 2004



Fonte: elaborazione su dati Ministero dell'Interno

Anche il dato per 10.000 abitanti rivela non poche sorprese.

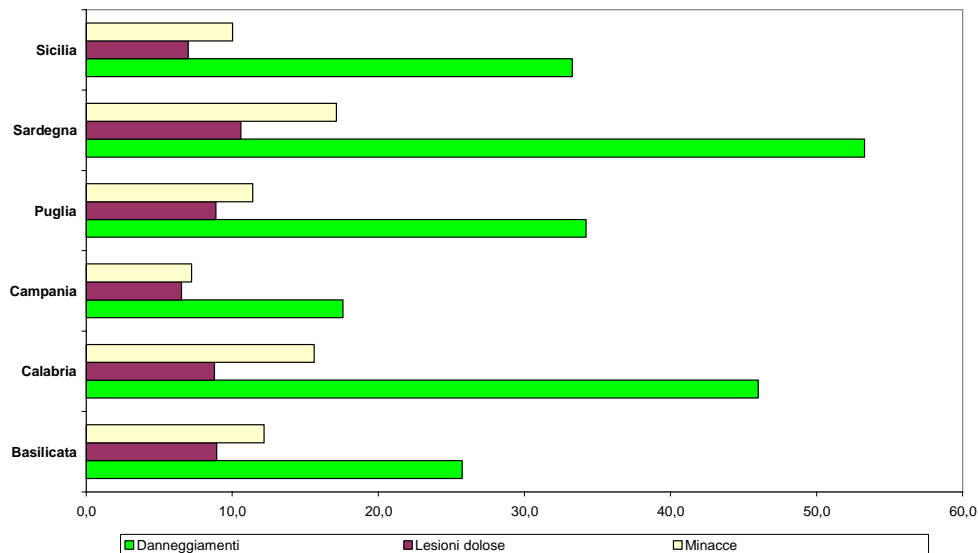
Figura II.11.13 Delittuosità per 10.000 abitanti – anno 2004



Fonte: elaborazione su dati Ministero dell'Interno

Finanche una disamina della criminalità violenta (al netto degli omicidi), può facilmente sfatare posizioni preconette.

Figura II.11.14 Principali delitti di criminalità violenta per 10.000 abitanti



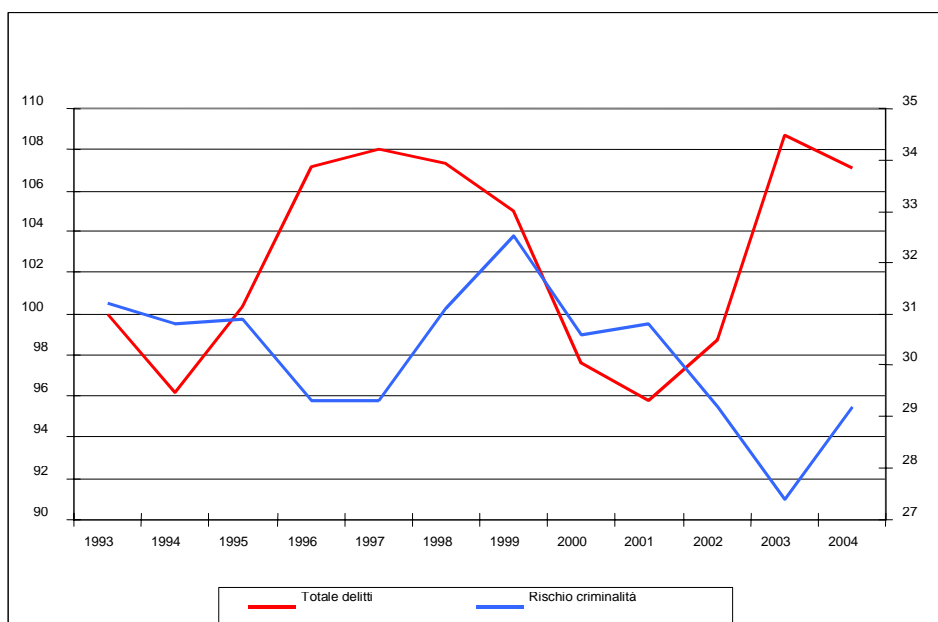
Fonte: elaborazione su dati Ministero dell'Interno

L'andamento complessivo della delittuosità appare coerente con la necessità di una nuova strategia da parte delle Fase dell'ordine, tesa, da un lato, al contenimento del livello dei delitti (costruendo moduli mirati attorno alle concrete emergenze territoriali ed alle fenomenologia in espansione), dall'altro, alla crescita della percezione di

sicurezza, capace di superare gli stereotipi di un'immagine del Sud come area di illegalità, mafie ed insicurezza.

Nel grafico seguente viene rappresentato l'andamento nazionale della delittuosità e del "rischio di criminalità percepito" nel corso dell'ultimo decennio.

Figura II.11.15 Confronto fra andamento delitti e percezione del rischio criminalità 1993-2004



Fonte: Rapporto DPS 2005

La curva dell'andamento della delittuosità, vagamente sinusoidale può essere interpretato come il risultato dell'interazione di comportamenti tra loro competitivi, tra criminalità (organizzata e non), e apparati di prevenzione e contrasto, laddove la strategia "vincente" di una parte determina, nel tempo, un processo di apprendimento della parte soccombente che adegua la propria risposta scatenando ulteriori aggiornamenti e così via, in un continuo processo competitivo/emulativo.

Il medesimo grafico evidenzia sotto il profilo della percezione del "rischio di criminalità" una sorta di "tempo di ritardo" di 2 anni (ancora una volta di un andamento vagamente sinusoidale attorno ad un dato "normale") di cui occorre tenere conto in sede di definizione di target e di indicatori. Del resto il dato stereotipato circa la scarsa sicurezza nelle aree meridionali percepita da operatori e turisti²⁹⁰ sembra completamente svincolato dagli andamenti complessivi della criminalità

Il problema quindi non è tanto il livello assoluto della delittuosità (che mostra chiari caratteri di incompressibilità) quanto l'andamento dei singoli fenomeni per poter comprendere tempestivamente quando occorra una riflessione innovativa.

Oggi appare quanto mai urgente riconsiderare complessivamente la situazione sulla base di nuovi dati di fatto.

Laddove si voglia andare in profondità (oltre la soglia visibile della delittuosità) per capire il livello di inquinamento criminale del tessuto economico ed amministrativo del

²⁹⁰ Cfr Rapporto annuale 2005 DPS.

Mezzogiorno, occorre innanzitutto raffinare gli strumenti di analisi e valutazione della minaccia.

L'andamento della tenuta della legalità nei territori è stato tradizionalmente letto attraverso il dato delle amministrazioni sciolte per infiltrazioni e/o condizionamenti criminali. Nel corso del 2005 si sono registrati 17 provvedimenti di scioglimento - o proroga di scioglimento - di consigli comunali per infiltrazione e condizionamento mafioso (3 in Calabria, 8 in Campania, 5 in Sicilia, cui si aggiunge 1 nel Lazio²⁹¹)

Come è evidente il dato è sintomatico più che dell'entità del fenomeno, della stessa capacità di contrasto dello Stato rispetto ai singoli territori e alle singole situazioni locali

Certamente si può fare riferimento a delitti sintomatici, come quelli verso gli amministratori pubblici, intesi come una *proxy* significativa della pressione criminale sul sistema degli appalti e delle concessioni pubbliche.

La base territoriale dei fenomeni appare in questo caso diversa (quasi come una corona alle aree caratterizzate da un più alto potere criminale). Questo suggerisce una espansione strisciante di forme di condizionamento criminale, non sempre percepite come tali dall'opinione pubblica e dalla società civile e non sempre denunciate dai diretti interessati.

Questa lettura non appare, tuttavia, in grado di spiegare la concentrazione dei fenomeni in alcune aree della Sardegna (Centrale) ove il continuo riproporsi di tali atti sembra esprimere soprattutto un rapporto comunque conflittuale tra gli interessi e le amministrazioni.

Più rilevante come *proxy* degli standard di legalità potrebbe essere l'utilizzazione di dati relativi al rispetto delle regole di affidamento dei lavori, alle forniture dei beni e servizi²⁹².

Pur senza l'ambizione di coprire l'intero territorio meridionale, appare di un certo interesse il processo di regolarizzazione delle procedure di "*public procurement*" in atto in molte realtà sulla spinta dei meccanismi comunitari, della convergenza su di essi delle procedure FAS e di una più diretta attenzione delle Amministrazioni e delle forze di polizia.

Specifica, infine, appare la dinamica delle aree metropolitane ove i fenomeni di criminalità violenta più rilevanti si affiancano a estesi fenomeni di criminalità diffusa, non sempre riconducibili a forme di malavita organizzata, ma di forte impatto nella percezione della sicurezza e della qualità della vita di tali aree.

Nelle aree metropolitane più evidente è un intreccio, spesso non chiarissimo, tra criminalità organizzata, criminalità diffusa e disagio sociale su cui non appare ancora delineata una chiara strategia di prevenzione e contrasto, come sembra dimostrare l'annosa questione napoletana.

Nel corso del periodo di programmazione è emerso per la prima volta il problema della insicurezza nelle aree rurali e marginali, sia per il diradarsi della presenza umana e per l'invecchiamento della popolazione "residuale", sia per i fenomeni di "accaparramento"

²⁹¹ Cfr DPS Rapporto annuale 2005.

²⁹² Il dato non è ancora presente tra le informazioni disponibili, anche se sono in corso diversi progetti convergenti alla costruzione di un unico riferimento in materia di opere pubbliche e in una prospettiva più lontana nel tempo, per le forniture di beni e servizi.

criminale di alcune filiere agroalimentari (per tutti il problema - non più solo campano - della filiera del pomodoro) spesso attraverso il controllo della movimentazione delle merci.

Su un piano propositivo più vasto sembra difficile continuare a considerare centrali target costruiti sugli indicatori di delittuosità (Ministero dell'Interno) o di giustizia penale (Ministero della Giustizia), tradizionalmente letti e monitorati da pochi esperti.

Occorre invece porre maggiore attenzione ai profili che connotano effettivamente la credibilità e l'immagine del Paese (e del Mezzogiorno) in una sorta di *rating* sulla **legalità** del paese, come quelli offerti da *Transparency international* (in tema di corruzione) o dal progetto di *governance and anti corruption* di Banca Mondiale (che prevede un indicatore aggregato n. 5 *rule of law*, che misura la fiducia dei cittadini nelle capacità delle amministrazioni pubbliche di applicare le leggi dello Stato, la percezione dell'incidenza del crimine, della certezza della pena, della protezione delle proprietà privata e della capacità di far rispettare i contratti).

II.12 Apertura Internazionale delle aree dell'obiettivo 1

Premessa

Il sostegno alla politica per l'internazionalizzazione ha rappresentato un importante complemento, opportunità di 'innovazione' per la politica di coesione e sviluppo delle aree sottoutilizzate nel 2000-2006.

L'esperienza di questi anni ha confermato il rilievo di questa politica, ma anche le difficoltà di darle attuazione. Nel 2001, la modifica del Titolo V della Costituzione, prevedendo infatti per le Regioni nuove competenze in un ambito tematico fino allora di esclusiva pertinenza statale, ha comportato, per le Regioni stesse, la necessità di doversi attrezzare rapidamente (a livello strategico, organizzativo e di risorse umane) nella fase di avvio e attuazione dei Programmi Operativi.

Per le Amministrazioni ed istituzioni centrali, tradizionalmente coinvolte in attività di sostegno all'internazionalizzazione, tale processo ha richiesto l'adeguamento degli strumenti e processi verso nuove forme di coordinamento e partenariato istituzionale che potessero sostenere le Regioni stesse, chiamate ad essere protagoniste dei processi di sviluppo economico e culturale dei propri territori, nel dotarsi di strumenti che consentissero loro di espletare la propria azione per attuare rispettive politiche di internazionalizzazione.

La *consapevolezza e l'acquisizione del nuovo ruolo* delle Regioni rappresentano un primo risultato che si sta raggiungendo (e in alcuni casi raggiunto) per gradi e solo a valle del processo di elaborazione delle azioni da promuovere. Infatti, le difficoltà nel dare attuazione alle linee di intervento programmate riguardanti l'internazionalizzazione hanno contribuito a rallentare l'avanzamento delle iniziative regionali. Malgrado le difficoltà di attuazione, la riflessione e la sperimentazione hanno raggiunto un grado di maturazione decisamente più avanzato rispetto all'avvio del corrente ciclo di programmazione dei fondi strutturali.

II.12.1 L'impostazione della politica per l'internazionalizzazione nel QCS e nei POR

L'impostazione strategica della politica di internazionalizzazione nel QCS 2000-2006, pur essendo imperniata sull'obiettivo della cooperazione e promozione economica, nonché su azioni dirette alla promozione del settore privato, ha posto l'accento anche sulla valorizzazione della dotazione di un patrimonio culturale unico e sui fattori di capitale umano e di conoscenza, pure in funzione di rafforzamento della cooperazione istituzionale e culturale (transfrontaliera, transnazionale e interregionale).

Gli strumenti per l'internazionalizzazione offerti dai Programmi Operativi sono stati finalizzati a promuovere più favorevoli condizioni di attrattività per i territori e interventi collegati alle altre azioni settoriali e orizzontali diretta a promuovere i sistemi economici locali²⁹³.

L'azione del QCS per promuovere l'apertura internazionale delle aree dell'Obiettivo 1 ha mirato a favorire:

- network per offrire strumenti informativi e di servizi avanzati alle imprese e per sviluppare i collegamenti delle istituzioni regionali con l'estero;
- supporto alle istituzioni regionali e locali e agli operatori locali per azioni e interventi finalizzati a ampliare le relazioni e gli scambi con l'estero, che per il rafforzamento del raccordo con le attività di cooperazione e per massimizzare le ricadute degli accordi di cooperazione sui territori (con particolare riferimento alla valorizzazione del patrimonio culturale e ambientale, dell'istruzione, formazione e ricerca);
- azioni di sistema e formative di trasferimento di competenze tecniche e organizzative per il rafforzamento dei soggetti istituzionali deputati all'attuazione delle strategie regionali di internazionalizzazione attraverso il rafforzamento della capacità di programmazione delle Regioni.

In concreto quindi, l'azione coordinata del QCS e dei PO si è dispiegata sia attraverso azioni di promozione economica e culturale, sia attraverso l'attuazione di azioni di sistema, accompagnamento e assistenza tecnica (in gran parte finanziate attraverso il PON ATAS) ai Programmi Operativi.

Data la trasversalità del tema appare arduo definire in modo chiaro e inequivocabile l'ammontare delle risorse finanziarie dedicate dal QCS e dai PO al tema. Né tantomeno, esse risultano agevolmente identificabili per ciascun POR dai dati di monitoraggio (soprattutto laddove all'internazionalizzazione sono state dedicate linee di azione all'interno di misure più "onnicomprensive") o dagli approfondimenti tematici delle valutazioni indipendenti (sia le valutazioni di metà periodo sia i relativi aggiornamenti).

Solo i POR di Campania e Sicilia, già a partire dal 2000, hanno espressamente dedicato 2 misure dei rispettivi Por per l'internazionalizzazione (una per Fondo). I Por Puglia, Calabria e Basilicata, includevano gli interventi per l'internazionalizzazione dei sistemi economici locali all'interno delle misure di incentivazione dell'Asse IV.

Tuttavia, alcune stime effettuate dopo la revisione di metà percorso²⁹⁴ evidenziano come la dotazione finanziaria assegnata all'internazionalizzazione abbia subito un lieve

²⁹³ Ad esempio, il monitoraggio geo-referenziato dei PIT - cfr. Cap.I.3 - ha evidenziato come il 2 per cento circa degli interventi nei Pit abbia riguardato azioni di promozione territoriale e turistica.

²⁹⁴ Analisi sulle variazioni finanziarie dei settori e sottosettori predisposta dall'AdG del QCS per il Comitato di Sorveglianza dell'aprile 2005.

decremento in termini assoluti (passando da 162,1 meuro a 161,1 meuro) con la revisione di metà periodo, rimanendo sostanzialmente invariata in termini relativi. Tale dotazione non ha però considerato le risorse dedicate dal Programma di Assistenza tecnica al tema (circa 53 meuro).

Le analisi effettuate consentono però di affermare come, in tale ambito, i cambiamenti e miglioramenti registrati attengano alla sfera di una maggiore consapevolezza e capacità acquisite circa la rilevanza del tema e il conseguimento di una maggiore definizione di metodi e approcci. Invece, l'analisi dello stato di attuazione delle scelte programmatiche mostra difficoltà legate all'impossibilità di individuare correttamente le azioni specifiche legate a obiettivi di internazionalizzazione, di quantificare le risorse da destinare a tali azioni e, conseguentemente, di identificare i risultati raggiunti.

Per tale ragione, il QCS e quindi i POR hanno evidenziato l'importanza di individuare e mettere al servizio delle amministrazioni regionali competenze dedicate in grado di creare le condizioni necessarie per partecipare alle reti di relazione internazionali e scegliere, proporre e attuare progetti condivisi con nuovi interlocutori internazionali.

II.12.2 Il quadro dell'attuazione

Premesso che le strategie di internazionalizzazione necessitano di una chiara visione degli obiettivi e di un orizzonte temporale di medio-lungo periodo per un ritorno in termini di sviluppo, nonché l'investimento di notevoli risorse (umane e finanziarie), si osserva, conseguentemente, la difficoltà di bilanciare la visibilità di risultati nel breve periodo e la continuità delle scelte di internazionalizzazione, che portano invece a risultati duraturi, ma in tempi lunghi.

Infatti, l'attività di osservazione e di analisi di molte iniziative evidenzia come esse necessitino e beneficino ancora di accompagnamento, nonché del loro inserimento in un contesto strategico organico. I supporti erogati dalle Amministrazioni centrali che assicurano l'assistenza e la facilitazione dei processi hanno in qualche modo accelerato, nelle Regioni, una maggiore consapevolezza, non ancora sufficiente, circa la necessità di dotarsi di solide strategie regionali per l'internazionalizzazione unitamente a specifici strumenti di valutazione e monitoraggio validi, efficaci e strutturati.

Infatti, seppur in presenza di una massa significativa di progetti (finanziati anche da altre fonti finanziarie – regionali, nazionali o comunitarie) in talune regioni²⁹⁵, l'orientamento non appare ancora, o non è apparso, parte di una vera e propria strategia organica di lungo periodo.

Si sono registrate, e si registrano tuttora, difficoltà o scarsa attenzione al monitoraggio dei processi di cooperazione – e alle loro interazioni - a livello complessivo e carenza di individuazione di specifici strumenti e indicatori di valutazione (di contesto, ex-ante e ex-post) e monitoraggio per l'analisi regionale delle politiche di internazionalizzazione, soprattutto laddove queste derivino da fonti o strumenti finanziari diversi, ma anche dai Fondi strutturali stessi²⁹⁶.

²⁹⁵ Cfr Lavoro di ricognizione progettuale effettuato dal Gruppo di Lavoro Internazionalizzazione del QCS nel 2004.

²⁹⁶ Solo molto recentemente è stato avviato, su iniziativa del Nucleo di valutazione del Ministero Affari Esteri, uno studio volto a identificare indicatori significativi e utili a misurare l'efficacia e il rilievo delle iniziative di internazionalizzazione.

Le analisi quanti-qualitative hanno quindi confermato l'esigenza di inserire – o rafforzare quelle già avviate - le iniziative di internazionalizzazione in un contesto strategico organico di medio-lungo periodo, con una chiara visione degli obiettivi e delle risorse (umane e finanziarie) disponibili che riconducano ad unità le scelte e le politiche settoriali facenti capo a differenti soggetti.

In questo senso, l'azione di accompagnamento delle Amministrazioni centrali ha accelerato, nelle Regioni, una maggiore consapevolezza circa la necessità di dotarsi di solide strategie regionali per l'internazionalizzazione, secondo un metodo già applicato in altri settori presenti nei POR. A tale riguardo e grazie a tali supporti, le Regioni Obiettivo 1 hanno fatto propria la decisione di adottare con sistematicità, soprattutto a partire dalla revisione di metà periodo, i Programmi Regionali per l'Internazionalizzazione²⁹⁷ (PR.Int.), a definire propri Progetti Paese, con la volontà di dare piena e efficace attuazione alle misure dei POR e/o altre iniziative che hanno un impatto diretto sull'internazionalizzazione tramite un progetto unitario per accrescere il grado di apertura internazionale (economica, istituzionale e sociale) delle regioni, attraverso azioni coordinate di sostegno, di sistema e accompagnamento specifico e mirato, rispetto al passato, su singoli Paesi target²⁹⁸.

²⁹⁷ Noti con l'acronimo P.R.Int e predisposti con il supporto del Ministero degli Affari Esteri e del Ministero delle Attività Produttive attraverso il PON ATAS.

²⁹⁸ Quasi tutti i POR, in fase di revisione di metà percorso hanno previsto o contemplato la volontà di voler adottare Progetti paesi mirati.

Regioni	Linee di attività realizzate nelle Regioni			
	PR.Int	Attività trasversali e SP.R.INT. *	Progetto Paese	Prossimità
Basilicata	già approvato (Bas.int): iniziative per il distretto del mobile imbottito e corsetteria; grande distribuzione organizzata; formazione per imprenditori, lavoratori e giovani in fase di ridefinizione per il 2007-2013	attività di collegamento tra attività Sportelli e attuazione misure per l'internazionalizzazione nei POR; supporto ad attività di scouting su mercati esteri (Progetto multiregionale export moda (turchia); azioni di tutoraggio da parte di Simest su mercati e settori identificati dalla Regione	priorità in fase di ridefinizione	priorità in fase di ridefinizione
Calabria	in corso attività preliminari e funzionali alla definizione giuridica (bozza di legge su attività internazionali in preparazione) e strategica del PRInt		Algeria, Egitto e Tunisia	
Campania	Aggiornamento del PRInt e individuazione dei responsabili per temi prioritari dell'internazionalizzazione.		Cina	
Molise	Attività preliminari e di consultazione con Regione e partenariato locale		in fase di definizione	definizione proposte per il 2007-2013
Puglia	aggiornamento attività per il 2007-2013		elaborazione progetto Egitto e Albania	analisi proposte progettuali avanzate
Sardegna	analisi contesto e rilevazione dei dati e progetti per la definizione del Print		definizione in corso per le azioni da svolgere (principalmente Algeria e Marocco)	seminario internazionale
Sicilia	prima bozza di PRInt approvata in Giunta. Ora in fase di concertazione e definizione.		Attività tecnica propedeutica all'attuazione dei progetti	prima ipotesi di PO Italia - Tunisia; seminario su interconnessioni materiali e immateriali; predisposizione APQ relativi a cooperazione nel Mediterraneo.

Fonte: elaborazione Uval su POR, CdP e relazioni sullo stato di attuazione dei PO internazionalizzazione del Pon Atas

* Sportelli regionali per l'internazionalizzazione

Tuttavia, il problema di far proprie le conoscenze acquisite, una volta superato il fabbisogno formativo, è ancora fortemente collegato alla costituzione di strutture preposte ad amministrare la politica di internazionalizzazione e all'accrescimento di risorse umane qualificate nei diversi contesti regionali.

Pur nelle caratteristiche comuni, sono emerse anche *alcune interessanti specificità* collegate nelle diverse Regioni in cui i progetti sono stati attivati, ma anche una certa differenziazione di orientamento e grado di maturazione nei diversi contesti.

In Basilicata, la prima a dotarsi del PR.Int. (Basint) è di assoluto rilievo l'iniziativa Progetto Distretti della Basilicata²⁹⁹ che ha l'obiettivo di accompagnare il Distretto del Salotto di Matera (circa il 16 per cento della produzione mondiale dei divani imbottiti) in alcuni mercati internazionali. La strategia regionale è molto focalizzata su azioni coordinate per la promozione della Regione e l'attrattività dei propri territori. Solo dopo la revisione di metà periodo, l'AdG ha espressamente dedicato una misura a iniziative di promozione internazionale. Di analogo interesse è la partecipazione della regione Campania in progetti di partenariato prevalentemente istituzionale (nell'area del Mediterraneo, in Europa, in America Latina e, recentemente, in Cina). La Puglia, forte del suo naturale orientamento verso l'area dei Balcani è impegnata direttamente a realizzare collegamenti immateriali nei Balcani occidentali e nel sud-est europeo in generale. In Sicilia, l'analisi dei progetti regionali e le azioni di accompagnamento confermano come l'attenzione della Regione sia concentrata nella promozione di relazioni istituzionali nel bacino del Mediterraneo e con le proprie Comunità all'estero. Va tuttavia rilevata una maggiore propensione regionale a progetti in ambito culturale, giustificata anche dall'integrazione programmatica di tali iniziative all'interno della strategia di sviluppo regionale. Interessante appare ancora l'iniziativa, promossa nell'ambito di un programma Regionale (PIR Sviluppo Locale), di accompagnare l'internazionalizzazione dei propri sistemi produttivi locali, maggiormente specializzati per vocazione produttiva. La Calabria, invece, evidenzia un ritardo nelle attività di cooperazione in quanto solo recentemente ha organizzato le proprie strutture e funzioni per attività all'estero dotandosi operativamente degli Sportelli per l'Internazionalizzazione (Sp.r.int.), iniziando ad assumere alcune scelte interessanti su paesi target. Allo stesso tempo però, i progetti di rete con le Comunità di italiani all'estero hanno visto una composizione partenariale di enti e società calabresi prevalentemente con associazioni estere di corregionali e un debole coinvolgimento, se non assenza, di apertura a soggetti istituzionali e del partenariato dei Paesi di riferimento. Anche la Sardegna, il cui POR non contiene misure per l'internazionalizzazione, ha solo recentemente iniziato ad attrezzarsi per strutturare un ruolo più solido nella promozione delle attività di sostegno all'internazionalizzazione. Anche con un significativo apporto di risorse regionali, la regione è impegnata in progetti di rete con le comunità all'estero.

Dal punto di vista dei *modelli partenariali e delle reti attivate*, è comunque evidente, tra la prima e la seconda fase di programmazione, il passaggio da un approccio all'internazionalizzazione fondato quasi esclusivamente sugli incentivi e sul finanziamento di singole iniziative economiche o imprenditoriali ad un approccio fondato sugli organismi o modelli di agenzia e strumenti informativi complessi, dove appare ancora debole il legame con le politiche di sviluppo industriale attuate dalle Regioni nei propri territori.

²⁹⁹ Attraverso il supporto della Task Force Internazionalizzazione del MAP operante nell'ambito del progetto operativo di assistenza tecnica alle Regioni Ob.1 del Pon ATAS. La DG Politiche di Internazionalizzazione del Ministero per le Attività Produttive ha costituito al suo interno una Task Force Internazionalizzazione per l'erogazione dell'assistenza tecnica per promuovere azioni di *scouting* sui mercati esteri; a supporto ai Presidi regionali collocati presso gli Sportelli regionali per l'internazionalizzazione (costituiti ai sensi del Dlgs 143/98 tra MAP e Regioni) per offrire, attraverso la Simest e gli strumenti di cui dispone, tutoraggio alle imprese. La procedura di avvio alla costituzione dei Presidi è stata formalizzata con la convenzione MAE-MAP-ICE del 13 febbraio 2003.

Gli *Sportelli per l'Internazionalizzazione (SP.R.INT.)*³⁰⁰, nati per agevolare le imprese nell'accesso a tutta la gamma degli strumenti e servizi esistenti in materia di internazionalizzazione dei sistemi produttivi locali, possono considerarsi sostanzialmente operativi in tutte le Regioni dell'Obiettivo 1. Su questo punto, si osserva una spinta all'incentivazione, da parte delle istituzioni pubbliche sul territorio, di una maggiore capacità associativa delle imprese che si traduce sempre più in forme di accompagnamento e promozione all'estero di sistemi produttivi locali o di specifici *cluster* produttivi individuati sul territorio.

Il tema delle *reti per lo sviluppo locale* e promozione dei sistemi produttivi locali risulta essere, come evidenziato sopra, quello dove si è concentrata maggiormente l'attenzione della progettazione complessiva rilevata nelle regioni. Qui, si osserva positivamente come, in quasi tutte le regioni i progetti³⁰¹ avviati o conclusi si riferiscono ai territori di aree delimitate per l'attivazione di Progettazione integrata territoriale. Nel caso dei *progetti per la creazione di reti tra le collettività italiane all'estero* (attuati nell'ambito del PON ATAS) e i soggetti economici e istituzionali delle Regioni del Mezzogiorno, molte iniziative sembrano non aver considerato appieno l'importanza della qualità dei partner coinvolti a vantaggio invece della mera estensione della rete, con il risultato di costruire partenariati composti da soggetti molto eterogenei, poco coordinati (e di non sempre evidente qualificazione, come alcune associazioni di connazionali all'estero), e debolmente attivi nell'animare i vari nodi della rete e nel ricercare sinergie con altri analoghi progetti proposti nell'ambito delle rispettive regioni di appartenenza. Allo stesso tempo appare rilevante porre attenzione sulla qualità e il livello del coinvolgimento dei partner esteri³⁰². Tuttavia, iniziano ad emergere anche alcuni modelli partenariali, innovativi, di grande interesse e trasferibilità promossi dalle istituzioni regionali con i soggetti economici locali.

Infine, relativamente ai *progetti di reti e strumenti informativi*, la possibilità di attivare meccanismi fiduciari attraverso legami stabili con comunità locali all'estero, rappresenta uno strumento innovativo soprattutto nel caso delle imprese di piccole dimensioni - debolmente o non associate quali quelle del Mezzogiorno - per superare le tradizionali barriere alla collocazione nei mercati esteri e porre le premesse per l'attrazione di investimenti nelle regioni di appartenenza. Tuttavia, l'analisi di alcuni di essi (realizzati attraverso il QCS) sembra evidenziare come essi appaiano ancora poco focalizzati e con alcuni limiti comuni, in particolare nella concezione e costruzione dei partenariati. Infatti, anche nelle azioni a contenuto economico, il partenariato è

³⁰⁰ Istituiti nell'ambito del processo di decentramento amministrativo. La delibera Cipe n. 91/2000 ha completato l'iter normativo per la costituzione presso le Regioni degli Sportelli per l'Internazionalizzazione (Sp.Int), previsti dal D.lgs. 143/1998. Alla loro attività prendono parte l'ICE, Simest, Sace con la funzione di coordinamento e indirizzo svolta dal Ministero per il Commercio internazionale (prima parte dell'ex Ministero per le Attività produttive) e dalle Regioni. Gli Sportelli operano in raccordo con la rete diplomatica consolare del MAE. L'approvazione, della Legge "Misure per l'internazionalizzazione delle imprese, nonché delega al Governo per il riordino degli enti operanti nel medesimo settore", che contiene specifici riferimenti per la promozione territoriale ed internazionale delle Regioni Ob.1, consentirà di completare l'innovazione dell'assetto istituzionale per il sostegno alle attività di internazionalizzazione, e agli Sprint verranno affiancati gli Sportelli Unici dell'Italia all'estero. Nelle Regioni ob.1, l'attività degli Sprint usufruisce dell'attività dell'assistenza tecnica del PON ATAS.

³⁰¹ Ci si riferisce ai progetti per reti imprenditoriali e formative riguardanti le Comunità di italiani all'estero, promossi dal Mae-DGIEPM e finanziati dal Pon Atas

³⁰² Anche in questo caso, peraltro, il compito non appare semplice. L'esperienza riportata nell'ambito della discussione del Gruppo di lavoro Internazionalizzazione del QCS da parte dell'AssoCamereEstero (per quanto limitata e forse non generalizzabile) evidenzia però che il contributo dei soggetti esteri spesso si è ridotto per lo più ad un supporto logistico e organizzativo con basso contributo di idee ai progetti in cui essi erano coinvolti.

composto (quasi) esclusivamente da soggetti privati (o riconducibili al settore privato) e spesso privo di collegamento con progetti di cooperazione e collaborazione istituzionale, mentre i progetti si mostrano spesso poco legati alle politiche regionali di sviluppo attivate sui sistemi produttivi locali.

Potenzialmente interessante appare anche il progetto *International Training and Employment Networks* (I.T.E.NETS)³⁰³ finalizzato a costituire una rete internazionale di istituzioni e attori socio-economici con le Comunità degli italiani all'estero nella programmazione delle attività formative ed occupazionali delle Regioni Obiettivo 1.

Talora attivate con ritardo rispetto alle previsioni iniziali, le *reti informatiche* rivestono anch'esse un ruolo rilevante per la promozione dell'internazionalizzazione ponendo tuttavia in qualche caso il problema dell'integrazione e collegamento con architetture informatiche sull'internazionalizzazione già esistenti, della qualità dei contenuti e del relativo aggiornamento nel tempo. Attraverso le azioni di sistema del QCS è stato lanciato il "Portale per l'internazionalizzazione"³⁰⁴, strumento *user-friendly* e rivolto anche ad un'utenza non specializzata.

II.12.3 Lezioni

In sintesi, la fase "pionieristica" o sperimentale nelle relazioni internazionali delle Regioni, avviata con il QCS 2000-2006, può ormai dirsi conclusa. Il grado di cooperazione tra Amministrazione Centrale e Regioni si è approfondito: sono stati sperimentati nuovi modelli operativi e sono state identificate aree geografiche di interesse, nella prospettiva della Cooperazione territoriale e delle politiche di Vicinato e Pre-adesione. Con particolare riferimento ai Paesi del Mediterraneo e dei Balcani, le Regioni dell'Obiettivo 1 hanno costruito prime ipotesi di partenariato stabile.

In tale contesto, la frammentarietà delle collaborazioni tra istituzioni e imprenditori (dell'economia, della cultura e del sociale) ed una ancora limitata capacità di programmazione a fronte, tuttavia, di una forte "domanda" di internazionalizzazione da parte sia delle Regioni che dei sistemi regionali, costituiscono elementi di criticità, cui aggiungere la persistente debolezza di strutture dedicate all'internazionalizzazione e la conseguente difficoltà a creare reti. E' quindi possibile promuovere l'apertura internazionale dei sistemi territoriali in modo sistematico, in riferimento sia alla promozione diretta di iniziative regionali, sia in riferimento alla creazione di maggiori capacità di accrescere i sistemi locali.

A livello strategico, l'esperienza ha evidenziato l'opportunità di proseguire a sviluppare le azioni intraprese attorno ad alcune priorità strategiche, quali il Mediterraneo e l'area dei Balcani e del sud-est europeo, sulla base di obiettivi circostanziati e mediante un coordinamento operativo ed efficace fra amministrazioni e imprese in collegamento con la rete diplomatico-consolare.

Per quanto riguarda le reti, per il futuro periodo di programmazione sarebbe utile indirizzare l'azione sulle reti locali, sovra-locali, interregionali, nazionali e

³⁰³ Il progetto è stato individuato e attuato dal Mae con il supporto del Cif-Oil nell'ambito delle azioni dedicate dal Pon Atas per promuovere l'internazionalizzazione delle Regioni Ob. 1. I beneficiari della rete Itenets sono in primo luogo le Regioni, gli enti e le Agenzie di sviluppo locale, i servizi per l'impiego, il partenariato socio-economico, gli enti territoriali.

³⁰⁴ Presentato a fine 2004 nell'ambito del Gruppo di lavoro internazionalizzazione.

internazionali per accelerare la diffusione della conoscenza tra le Amministrazioni; valorizzare le buone pratiche e le esperienze di eccellenza potenziando la creazione di comunità professionali e rafforzare le funzioni di informazione capillare dei cittadini e delle imprese sulle opportunità progettuali e di finanziamento. Sotto questo profilo, e intendendo per “internazionalizzazione” l’apertura internazionale delle istituzioni e dei soggetti privati, è opportuno accompagnare ulteriormente e sostenere la capacità dei sistemi territoriali (nelle loro declinazioni istituzionali, imprenditoriali, sociali e culturali) a sviluppare partenariati più strutturati e stabili, particolarmente nelle aree riconosciute come prioritarie (Mediterraneo, Balcani e grandi mercati emergenti) attraverso una organica azione di apertura internazionale anche nell’ambito di programmi integrati multiregionali. A tal fine, un potenziamento delle relazioni tra amministrazioni centrali, Regioni e sistemi locali, sarà essenziale per garantire coerenza, sinergia e misurabilità delle strategie di sviluppo regionali, anche di cooperazione, nei confronti delle priorità nazionali e comunitarie.

L’obiettivo della cooperazione territoriale resta infatti una opportunità di grande rilevanza per la programmazione 2007-2013 e può costituire un’occasione decisiva di apertura all’esterno della progettazione territoriale. È, in altri termini, necessario che gli interventi di cooperazione escano dalla nicchia dove sono stati in questi anni, si saldino al resto della progettazione integrata realizzata nel territorio nazionale e stabiliscano obiettivi di sviluppo, valutati e monitorati, dove fine della cooperazione cessi di essere la cooperazione in sé.

A livello operativo, l’esperienza di questi anni evidenzia come nella futura programmazione é necessario, anche attraverso il supporto strategico delle Amministrazioni Centrali:

- realizzare progetti di scala significativa, in cui l’attività di analisi e di studio sia ridotta al minimo e l’effettiva produzione di servizi per i cittadini e le imprese sia molto elevata;
- stabilire obiettivi e indicatori quantificabili, misurabili e monitorabili, stabilire tra obiettivi e indicatori una più forte ed esplicita corrispondenza e strutturare sistemi di monitoraggio che consentano di misurare il livello di attuazione delle strategie, piuttosto che il grado di avanzamento di contratti o servizi;
- introdurre una forte cultura della valutazione, che consenta a metà del prossimo periodo di programmazione, nel 2010, di disporre di informazioni rilevanti e comunicabili sui risultati conseguiti;
- coinvolgere le imprese nella realizzazione dei progetti e, ove possibile, mobilitare capitali privati;
- integrare le competenze già impegnate in questo campo con competenze manageriali di elevato profilo, in grado di disegnare e realizzare progetti complessi.