



NOTA DI SINTESI

IL QUADRO STRATEGICO NAZIONALE PER IL 2007-2013 E LA PROPOSTA DI ALLOCAZIONE DEI FONDI COMUNITARI EUROPEI E DEL FONDO AREE SOTTOUTILIZZATE

1. Il processo di programmazione e la politica regionale unitaria

Il Quadro Strategico Nazionale (QSN), previsto dall'art. 27 del Regolamento generale CE 1083/2006 sui Fondi Strutturali, è il documento di orientamento strategico che gli Stati Membri sono tenuti a presentare alla Commissione Europea in attuazione della politica di coesione comunitaria. La strategia e le priorità del Quadro, la lista dei programmi operativi e la loro allocazione finanziaria declinati per Obiettivo e per Fondo e la dimostrazione del rispetto del principio di addizionalità sono oggetto di decisione comunitaria.

Il QSN, qui presentato, è il risultato di un esteso e intenso percorso e confronto¹ partenariale fra amministrazioni centrali e regionali, esponenti del partenariato istituzionale e di quello economico e sociale avviato il 3 febbraio 2005 con l'approvazione, da parte della Conferenza Unificata, delle "Linee guida per l'elaborazione del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013". Le Linee guida hanno dato seguito alla riforma della politica di coesione europea unificando la programmazione della politica regionale comunitaria e della politica regionale nazionale, esercitata in attuazione dell'art. 119, comma 5 della Costituzione e cui è destinato il Fondo per le aree sottoutilizzate. Il Quadro pertanto traduce in indirizzi strategici e operativi gli Orientamenti strategici per la coesione, gli indirizzi delle Linee Guida, della Delibera Cipe n. 77 e del DPEF 2007-2011.

I contenuti del Quadro riflettono la consapevolezza che la politica regionale di sviluppo può offrire un forte contributo alla ripresa della competitività e della produttività dell'intero Paese e alla riduzione della persistente sottoutilizzazione di risorse del Mezzogiorno attraverso il miglioramento dei servizi collettivi e delle competenze, una maggiore concorrenza dei mercati dei servizi di pubblica utilità e dei capitali, incentivi appropriati per favorire l'innovazione pubblica e privata.

Caratteristiche della programmazione unitaria regionale

Nel Quadro, gli obiettivi, le priorità, le regole della politica regionale di sviluppo sono quindi stabilite in modo unitario e orientano la programmazione operativa e l'attuazione di entrambe le fonti di finanziamento della politica regionale comunitaria e nazionale. La coerenza temporale e finanziaria delle due fonti viene assicurata dall'impegno assunto in via programmatica dal DPEF 2007-2011 e successivamente formalizzato dal DDL Finanziaria 2007 (art. 105) che ha previsto la settennalizzazione dell'impegno di bilancio sul FAS e stabilito la sua entità in circa 63 miliardi di euro.

¹ Il confronto si è sviluppato attorno a otto aree tematiche di intervento, identificate a partire da quanto emerso nei documenti preliminari. Agli otto Tavoli tematici si è affiancato il lavoro di approfondimento e sintesi di dieci Gruppi tecnici di partenariato istituzionale, su temi cosiddetti "orizzontali", che hanno direttamente contribuito alla stesura di questo Quadro, per le parti di specifico interesse. Il confronto è stato anche orientato dagli esiti dell'incontro con la Commissione europea sull'impostazione del Quadro Strategico Nazionale. Ulteriori forme di consultazione e coinvolgimento di esperti e esponenti di interessi diffusi sono state sviluppate attraverso Audizioni mirate con esperti, terzo settore, centri di competenza privati e pubblici, condotte dal Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione.

Caratteri distintivi della politica regionale e precondizioni per la sua stessa efficacia sono *l'intenzionalità dell'obiettivo territoriale* e *l'aggiuntività*². Sono questi i tratti che differenziano la politica regionale dalla politica ordinaria. L'esperienza di questi ultimi anni ha chiaramente dimostrato come l'efficacia della politica regionale dipenda dal mantenimento di una piena distinzione, sul piano finanziario e programmatico, dalla politica ordinaria, ma richiede, al contempo, una forte integrazione reciproca attorno a comuni obiettivi di competitività.

Il Quadro strategico nazionale per il 2007-2013 si fonda sulle puntuali lezioni derivanti dall'esperienza realizzata nel periodo 2000 – 2006, per marcare continuità e discontinuità, e perseguire le priorità strategiche che emergono dall'analisi condotta, secondo le indicazioni dei Documenti Strategici preliminari elaborati nel 2005 e nel 2006 dai diversi livelli istituzionali³.

La nuova politica regionale unitaria, finanziata da risorse aggiuntive, comunitarie e nazionali, provenienti, rispettivamente, dal bilancio europeo (fondi strutturali) e dal bilancio nazionale (fondo di cofinanziamento nazionale ai fondi strutturali e fondo per le aree sottoutilizzate), a differenza della politica ordinaria (finanziata con le risorse ordinarie dei bilanci), è specificatamente diretta a garantire che gli obiettivi di competitività siano raggiunti da tutti i territori regionali, anche e soprattutto da quelli che presentano squilibri economico-sociali.

2. La strategia

Gli indirizzi generali del Quadro poggiano sulle valutazioni e lezioni apprese dalle esperienze relative all'attuazione della politica regionale non solo relativamente all'Italia, ma anche su contributi teorici che si sono rafforzati negli anni recenti e che indirizzano questa politica economica a) ad agire attraverso la produzione di beni pubblici e di rete; b) a realizzarla coniugando il momento locale, per promuovere l'intermediazione delle conoscenze necessarie alla produzione di quei beni, con il livello centrale, per sfruttare saperi globali ed esternalità e per dare credibilità al governo dei processi; c) a dare enfasi alla promozione del processo di innovazione, tenendo conto della distanza di ciascuna area rispetto alla frontiera tecnologica. In questo contesto, è determinante per l'efficacia della strategia la credibilità del sistema di *governance*, dei suoi livelli di coordinamento, dei sistemi di regole, esplicite o implicite. Questa credibilità dell'azione pubblica riduce l'incertezza e promuove comportamenti cooperativi e comunque virtuosi, facilitando il processo di cambiamento economico. Nelle aree più arretrate la credibilità delle regole, dei meccanismi premiali e sanzionatori, delle condizionalità, dei rapporti cooperativi e fiduciari che presiede alla politica regionale può divenire in sé fattore di cambiamento.

Dalla valutazione dell'esperienza di politica regionale condotta nel 2000-2006 sono emerse alcune lezioni di discontinuità che hanno contribuito alla definizione della strategia 2007-2013. Le principali sono:

- Dare centralità all'obiettivo ultimo di migliorare il benessere dei cittadini, per farne il metro ultimo del confronto politico e sociale sulla politica regionale;
- Fissare obiettivi di servizio, per mobilitare su di essi il processo politico di decisione.
- Accrescere la selettività degli interventi.
- Promuovere un ruolo più importante del mercato dei capitali.
- Integrare politica ordinaria e politica regionale di sviluppo valorizzando il capitale accumulato di competenze e buone prassi, per rafforzare e riqualificare la capacità di programmazione delle stesse politiche ordinarie;

² Questi caratteri di intenzionalità e aggiuntività rispondono alle disposizioni del Trattato dell'Unione Europea e, per l'Italia, della Costituzione (art. 119, comma 5).

³ Cfr. Documento Strategico Preliminare Nazionale. "Continuità, discontinuità, priorità per la politica regionale 2007-2013", novembre 2005; Documento Strategico Mezzogiorno "Linee per un nuovo programma Mezzogiorno 2007-2013", dicembre 2005; Documenti Strategici regionali, ottobre 2005-novembre 2006.

- Tutelare l'aggiuntività finanziaria della politica regionale, soprattutto isolando gli obiettivi di spesa da interventi emergenziali di finanza pubblica;
- Dare dimensione interregionale e extra-nazionale alla programmazione degli interventi.

3. Obiettivi e priorità del Quadro strategico nazionale

Sulla base del quadro concettuale e degli indirizzi sopra esposti la strategia assume quattro macro obiettivi:

- (a) sviluppare i circuiti della conoscenza;
- (b) accrescere la qualità della vita, la sicurezza e l'inclusione sociale nei territori;
- (c) potenziare le filiere produttive, i servizi e la concorrenza;
- (d) internazionalizzare e modernizzare l'economia, la società e le amministrazioni

all'interno dei quali sono state definite le 10 *Priorità tematiche* del Quadro. Tali Obiettivi costituiranno il riferimento costante per l'attuazione della politica regionale unitaria.

Le dieci Priorità sono rivolte a obiettivi di produttività, competitività e innovazione da perseguire in tutto il Paese. Si declinano con intensità e modalità differenziate fra le due macro-aree geografiche, Centro Nord e Mezzogiorno e fra gli obiettivi comunitari di riferimento, "Convergenza", "Competitività regionale e occupazione"; "Cooperazione territoriale". Per ciascuna Priorità del Quadro, a salvaguardia della necessaria addizionalità strategica della politica regionale, è stata identificata la modalità di integrazione con la politica ordinaria, nonché i requisiti che gli interventi devono avere affinché la priorità stessa sia attuata efficacemente: regole di selettività, dei progetti e degli attuatori, forme di intervento dettate dall'esperienza acquisita; metodi valutativi; modalità di attuazione e gestione dei programmi da adottare. Gli strumenti di attuazione dovranno conformarsi a questi requisiti.

I macro-obiettivi e le priorità tematiche sono così articolati:

MACROOBIETTIVI	Priorità di riferimento
a) Sviluppare i circuiti della conoscenza	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane (Priorità 1); ➤ Promozione, valorizzazione e diffusione della Ricerca e dell'innovazione per la competitività (Priorità 2)
b) Accrescere la qualità della vita, la sicurezza e l'inclusione sociale nei territori	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Uso sostenibile e efficiente delle risorse ambientali per lo sviluppo (Priorità 3); ➤ Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale (Priorità 4).
c) Potenziare le filiere produttive, i servizi e la concorrenza	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività per lo sviluppo (Priorità 5); ➤ Reti e collegamenti per la mobilità (Priorità 6); ➤ Competitività dei sistemi produttivi e occupazione (Priorità 7); ➤ Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani (Priorità 8).
d) Internazionalizzare e modernizzare	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse (Priorità 9); ➤ <i>Governance</i>, capacità istituzionali e mercati concorrenziali e efficaci (Priorità 10).

a) **La promozione dei circuiti della conoscenza** è un obiettivo che accomuna oggi sia le aree più avanzate, sia quelle in ritardo; vi è ormai consenso sull'impossibilità di avanzamento, innovazione e sviluppo economico sostenibile senza un potente motore di conoscenza e competenze diffuse. Il capitale umano è quindi al centro della *Priorità 1 "Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane"*, finalizzata a promuovere la diffusione di elevati livelli di competenze, equità di accesso e capacità di apprendimento continuo nella popolazione; essa contribuisce in tal modo al perseguimento degli obiettivi comunitari per il 2010 e a promuovere interventi che possano innescare il necessario recupero, soprattutto al Sud, delle conoscenze, abilità e competenze dei giovani ed integrare o aggiornare l'insieme delle competenze degli adulti. Nella *Priorità 2 "Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività"* si concentra l'impegno della politica regionale unitaria per contribuire a colmare il ritardo più evidente del Paese. In questo ambito le risorse dovranno essere indirizzate, con criteri meritocratici, sulla base di standard internazionali, ai punti di eccellenza presenti nel territorio; all'innescare e irrobustimento di meccanismi di "mediazione" tra ricerca e mondo imprenditoriale in grado di valorizzare in termini di innovazione e di produttività i progressi della ricerca nazionale; alla trasformazione della conoscenza in applicazioni produttive, anche potenziando il ruolo delle tecnologie dell'informazione come fattore essenziale di innovazione.

b) **La qualità della vita, la sicurezza e l'inclusione sociale nei territori** condizionano la capacità di attrazione e il potenziale competitivo. Le condizioni di vita dei cittadini e l'accessibilità dei servizi costituiscono oggi ovunque il metro dello sviluppo. Soprattutto nel Mezzogiorno, gli interventi per l'ambiente previsti nella *Priorità 3 "Uso sostenibile e efficiente delle risorse ambientali per lo sviluppo"* mirano a promuovere le filiere produttive tecnologiche ed accrescere la disponibilità di risorse energetiche mediante il risparmio e l'aumento della quota di energia prodotta da fonti rinnovabili. Saranno effettuati, in continuità con l'impostazione data nel 2000-2006 (e con una identificazione di precisi "obiettivi di servizio" espressi come risultati finali da conseguire entro il 2013, per i servizi idrici e della gestione dei rifiuti) investimenti rivolti all'efficiente gestione delle risorse e alla tutela del territorio. La *Priorità 4 "Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale"* prevede interventi di miglioramento della organizzazione e disponibilità e qualità dei servizi sociali, nonché azioni di prevenzione e contrasto di fenomeni criminali, soprattutto in alcune regioni del Mezzogiorno. Esse andranno condotte con un forte impegno sulla qualità delle risorse umane coinvolte e con un legame alle iniziative territoriali più forte di quanto precedentemente sperimentato.

c) **Potenziare le filiere produttive, i servizi e la concorrenza** costituisce ambizione fondamentale della politica regionale unitaria nel suo orientamento a promuovere lo sviluppo economico dei territori. La strategia propone diversi percorsi, da considerarsi a seconda degli ambiti di intervento e dei territori, accomunati da un richiamo comune al rilievo che hanno le condizioni di contesto e di credibilità dell'agire pubblico per gli operatori privati, all'importanza di non frammentare gli interventi. La *Priorità 5 "Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività per lo sviluppo"*, punta sulla valorizzazione degli *asset* naturali e culturali che possono divenire occasione di sviluppo anche per territori assai diversi individuando, come condizioni di successo di tale politica, la realizzazione di progetti capaci di attivare la filiera del turismo culturale e ambientale e la concentrazione, anche nel Mezzogiorno, su progetti di eccellenza, in grado di sfruttare la potenzialità di grandi attrattori culturali e naturali che già beneficiano di flussi di domanda turistica internazionale. La *Priorità 6 "Reti e collegamenti per la mobilità"* individua tipologie di azioni e condizioni sulla base delle quali la politica regionale unitaria può contribuire agli interventi per la mobilità e per la logistica, in relazione alla domanda produttiva dei territori di riferimento, e per il miglioramento delle connessioni tra sistemi territoriali e tra le città. La *Priorità 7 "Competitività dei sistemi produttivi e occupazione"* declina obiettivi e metodo generale con cui la politica regionale unitaria interviene nei sistemi locali per cogliere specifiche opportunità, per integrare

meglio politiche per le risorse umane e politiche di sviluppo economico, per aprire i territori a saperi e soggetti esterni e aggregare soggetti del territorio anche intorno a progetti di innovazione di rilievo nazionale, (in forte sinergia con le proposte della Priorità 2 Simile connotazione, ma con una precipua focalizzazione sulle grandi città e i sistemi urbani – dove più potrebbero svilupparsi le filiere dei servizi avanzati nel campo della scienza, delle nuove tecnologie – assume la *Priorità 8 “Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani”*).

d) Internazionalizzare e modernizzare l’economia, la società e l’amministrazione, assumendo a riferimento i migliori standard, è condizione necessaria per l’innescare di recuperi di produttività. Una connotazione trasversale caratterizza la *Priorità 9 “Apertura internazionale e attrazione di investimenti e risorse”* finalizzata a promuovere condizioni di offerta territoriale – cui concorrono assieme molte delle politiche attivate nell’ambito delle altre priorità – e di *governance*, in grado di rafforzare le capacità del Paese nell’attrarre risorse di qualità e nel migliorare il posizionamento competitivo italiano all’estero. Le politiche espressamente volte ad aggredire le carenze e innalzare la qualità dell’offerta dei servizi pubblici e della competenze delle amministrazioni sono definite nella *Priorità 10 “Governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali ed efficaci”*.

I macro obiettivi e le Priorità del Quadro saranno declinati a livello territoriale. L’attenzione ai contesti territoriali in cui gli interventi vengono direttamente realizzati, o che interventi di portata più ampia sono diretti a servire, è infatti connotazione propria della politica regionale. Le *Priorità 7 e 8* affrontano specificamente, anche dal punto di vista del metodo, la necessità di una forte attenzione rivolta alla costruzione di una programmazione e progettazione territoriale, basata quindi sulla valorizzazione delle specifiche identità e potenzialità, nonché su una più attenta selezione e competizione sulla qualità dei progetti. L’approccio di sviluppo locale a cui fare riferimento – così come la strumentazione da utilizzare – deve essere in grado di assicurare l’interazione e la complementarietà delle politiche economiche e delle politiche per l’occupazione verso la comune finalità dello sviluppo. In linea con queste indicazioni e in coerenza con la scelta condivisa con l’intesa sulle “*Linee guida*”, un ruolo di rilievo potrà essere svolto dalla *Cooperazione territoriale*. Essa si attiverà su singole priorità tematiche di questo Quadro, secondo una impostazione volta a promuovere competenze e conoscenze a livello frontaliero e transnazionale.

4. Obiettivi di servizio e meccanismi di incentivazione

Il Quadro mira a rimuovere la persistente difficoltà a offrire servizi collettivi in ambiti essenziali per la qualità della vita e l’uguaglianza delle opportunità dei cittadini e per la convenienza a investire delle imprese, difficoltà che assume caratteri più gravi nelle regioni del Mezzogiorno. Esso individua a tal fine i seguenti obiettivi, che pur parziali rispetto a quelli complessivamente perseguiti dalle politiche di sviluppo del Quadro, appaiono molto significativi per valutare l’effettiva capacità di cambiamento delle condizioni di vita e benessere nei territori interessati:

1. elevare le competenze degli studenti e la capacità di apprendimento della popolazione;
2. aumentare i servizi di cura alla persona, alleggerendo i carichi familiari per innalzare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro;
3. tutelare e migliorare la qualità dell’ambiente, in relazione al servizio idrico integrato;
4. tutelare e migliorare la qualità dell’ambiente, in relazione al sistema di gestione dei rifiuti urbani.

In riferimento al Mezzogiorno, per i quattro obiettivi strategici sono selezionati dieci indicatori statistici adeguati a misurare tali obiettivi in termini di disponibilità e qualità dei servizi offerti. Gli indicatori sono stati selezionati in modo da rappresentare un miglioramento percepibile e condiviso delle condizioni di vita dei cittadini, essere misurabili e poter identificare le responsabilità in capo ai

diversi livelli di governo per il conseguimento dei miglioramenti attesi.

Il Quadro riconosce che il miglioramento dei servizi collettivi è un obiettivo di medio periodo che dipende fortemente anche dalle scelte della politica ordinaria di settore e regionale e da un definito quadro di compatibilità tra azione della politica ordinaria e politica aggiuntiva. Pertanto, per dare centralità a tali obiettivi, propone di fissare dei target quantitativi da conseguire alla fine del prossimo periodo di programmazione (anno 2013) e di associare al raggiungimento di questi target un meccanismo di incentivazione che comprende un *premio finanziario*. Le Amministrazioni che direttamente partecipano al meccanismo di incentivazione degli obiettivi di servizio sono le otto regioni del Mezzogiorno e il Ministero della Pubblica Istruzione (quest'ultimo solo per l'obiettivo "elevare le competenze degli studenti e la capacità di apprendimento della popolazione").

L'attuazione del meccanismo incentivante avviene attraverso l'accantonamento di una riserva del Fondo per le aree sottoutilizzate per il settennio 2007-2013, indicativamente dell'ordine di 2,5-3 miliardi di euro, che sarà assegnata alle Amministrazioni solo al raggiungimento degli obiettivi di servizio in proporzione alla dotazione totale programmaticamente attribuita a ciascuna Amministrazione e ai target soddisfatti. La verifica finale fissata per l'anno 2013 è preceduta da una verifica intermedia alla fine del 2009, che attiva parte del premio finanziario in base al miglioramento registrato rispetto alla situazione di partenza e al contempo non sanziona in modo definitivo (ma solo temporaneo) il mancato raggiungimento.

La costruzione di patti espliciti tra le Amministrazioni per l'attuazione del sistema di obiettivi assicurerà la realizzazione delle opportune condizioni normative e la mobilitazione delle responsabilità. Per rafforzare gli impegni delle Amministrazioni centrali che hanno responsabilità indirette nel conseguimento di questi obiettivi strategici (Ministero della Salute, Ministero dell'Ambiente, Ministero della Solidarietà Sociale e Ministero per la Famiglia), il QSN condiziona la finanziabilità delle proposte di azioni di sistema di tali Amministrazioni all'esplicitazione, in partenariato con le Regioni, degli atti amministrativi, attuativi o di indirizzo a sostegno del raggiungimento dei target degli obiettivi di servizio. Questa opzione sarà anche sostenuta dal coordinamento, ad opera del Ministero dello Sviluppo Economico, con i Ministeri interessati affinché nelle azioni di politica ordinaria vengano poste in essere le misure di accompagnamento necessarie e venga monitorato l'impatto nel tempo di future decisioni rilevanti ai fini dell'attuazione di questo processo e del suo successo.

5. Riparto delle risorse finanziarie per macroarea geografica

Complessivamente per il periodo 2007-2013, la politica regionale unitaria programma e impegna risorse pari a circa 122 miliardi di euro. Vengono confermate le ripartizioni per le due macroaree in linea con la ripartizione approvata a fine anni Novanta in Conferenza Stato-Regioni e utilizzata in ambito CIPE per l'allocazione del Fondo per le aree sottoutilizzate nel periodo 2000-2006. Per la parte comunitaria, e ai fini dell'allocazione delle risorse complessive si tiene conto indicativamente di un co-finanziamento nazionale medio del 50 per cento.

Centro Nord

Viene destinato il 15 per cento del FAS, di cui all'art.105 del Disegno di legge per la Finanziaria del 2007, ai territori del Centro Nord. Contestualmente sono destinati a tale area geografica le risorse dell'"Obiettivo Competitività" ripartite fra le singole Regioni come indicato nel Capitolo V del QSN. Il riparto delle risorse FAS per livello di competenza nazionale e regionale sarà oggetto di ulteriore proposta. Si tratta complessivamente di 19,5 miliardi di euro.

Mezzogiorno

Alla rilevante dotazione finanziaria nell'area dell'Obiettivo "Convergenza" assicurata dai fondi strutturali e alle altre risorse comunitarie destinata a quelle Regioni del Mezzogiorno, (Abruzzo, Molise e Sardegna) che rientrano nell'Obiettivo "Competività e Occupazione" si accompagna, il mantenimento, per la macroarea Mezzogiorno⁴, l'area nel suo complesso dell'85 per cento dei Fondi nazionali destinati alla politica regionale. Anche in questo caso si è assunto il criterio di continuità con la ripartizione approvata alla fine degli anni novanta in Conferenza Stato-Regioni e utilizzata in ambito CIPE per l'allocazione del Fondo Aree sottoutilizzate. Si tratta complessivamente di 100 miliardi di euro.

Non sono incluse nella ripartizione per macroarea geografica le allocazioni finanziarie relative all'Obiettivo "Cooperazione Territoriale"

Riserva del 30% del FAS per il Mezzogiorno

Nel confronto MISE - Regioni Mezzogiorno si è registrato un accordo circa l'accantonamento del 30% del FAS per una riserva generale del Mezzogiorno. Considerata la lunghezza del periodo di programmazione e il considerevole ammontare di risorse destinate all'area, tale riserva ha l'obiettivo di sostenere eventuali esigenze di programmazione nel corso dell'attuazione in base alle Priorità QSN o nuove esigenze non previste; di finanziare incentivi da attribuire in base al raggiungimento degli obiettivi di servizio; di costituire una riserva di premialità per progetti di qualità che saranno realizzati nel corso del periodo di programmazione; di finanziare uno o più progetti strategici di eccellenza per la Salute che avranno caratteristiche condivise di inter-regionalità o di valenza sovra-regionale, a carattere sperimentale o pilota, che saranno dettagliate in fase di attuazione e si richiameranno agli accordi sottoscritti fra il Ministero della Salute e i Presidenti delle Regioni in materia di sanità.

6. La ripartizione delle risorse fra Regioni del Fondo per le aree sottoutilizzate e dei Fondi Comunitari per macroarea geografica e per Obiettivo comunitario

Mezzogiorno e Obiettivo Convergenza

Sulla base di un'istruttoria tecnica, condivisa con le Amministrazioni regionali direttamente interessate, sono definite le quote per il riparto delle risorse fra Regioni - Fondo per le aree sottoutilizzate (Mezzogiorno e Centro-Nord) e Fondi comunitari Obiettivo Convergenza per il periodo 2007-2013.

Tali quote derivano dall'applicazione di un metodo basato su chiari indicatori statistici che riflettono gli obiettivi di riequilibrio e di riduzione dei divari, tenendo conto delle criticità individuate nei documenti strategici propri del nuovo ciclo di programmazione. In continuità con il ciclo di programmazione 2000-2006, tali indicatori prendono in considerazione la dimensione regionale, e la gravità delle condizioni di svantaggio relativo.

L'indice di dimensione regionale è una media ponderata delle quote regionali di popolazione (al 2004) a cui è dato peso pari al 70 per cento e di superficie (al 2003) a cui è dato peso 30 per cento. L'indice di svantaggio, che misura il ritardo competitivo relativo, è costruito su tre indicatori: prosperità regionale misurata dal PIL pro-capite; potenziale del mercato del lavoro misurato con il tasso di occupazione e di occupazione femminile; disponibilità di servizi collettivi essenziali misurata con l'indice di accessibilità media dei Sistemi Locali del Lavoro della regione e la

⁴ La macroarea Mezzogiorno comprende Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia

percentuale dei giovani in età 20-24 con almeno una qualifica di istruzione secondaria superiore (peso 15 per cento).

Per il riparto delle risorse FAS tra le regioni del Mezzogiorno, similmente a quanto effettuato nel precedente ciclo di programmazione, sono applicate alcune quote correttive per tenere conto di svantaggi specifici e, in particolare, quote correttive per esternalità di piccola dimensione a favore di Abruzzo, Basilicata e Molise (per un totale di 1,4 punti su cento) e quote correttive per insularità a favore di Sardegna e Sicilia (per un totale di 1,7 punti su cento). Si è inoltre introdotta una riduzione della quota dell'Abruzzo per l'avvio un *decalage* generale delle risorse assegnate a regioni che, pur appartenendo al Mezzogiorno nella ripartizione delle risorse aggiuntive nazionali, sono da più di un ciclo di programmazione uscite dall'obiettivo 1.

Tavola A: Regioni del Mezzogiorno, quote di riparto delle risorse FAS

Regione	QUOTA PERCENTUALE
ABRUZZO	4,73
MOLISE	2,64
CAMPANIA	22,72
PUGLIA	18,11
BASILICATA	4,98
CALABRIA	10,34
SICILIA	23,87
SARDEGNA	12,61
MEZZOGIORNO	100,00

Per il riparto delle risorse comunitarie fra le regioni dell'Obiettivo Convergenza, sono stati adottati gli stessi indicatori e pesi. Similmente viene introdotta una correzione per lo svantaggio specifico per insularità della Sicilia. L'indice di svantaggio viene elevato al quadrato per enfatizzare le differenze relative tra le quattro regioni (Tavola 3).

Tavola B: Regioni Obiettivo Convergenza, quote di riparto delle risorse comunitarie

Regione	QUOTA PERCENTUALE
CALABRIA	14,29
CAMPANIA	29,57
PUGLIA	24,14
SICILIA	32,00
TOTALE	100,00

Centro- Nord e Obiettivo Competitività

Per il riparto delle risorse FAS tra le regioni del Centro-Nord l'indice di svantaggio è rafforzato elevandolo al quadrato al fine di enfatizzare le differenze relative tra le regioni. Similmente a quanto effettuato nel precedente ciclo di programmazione, al riparto ottenuto sono applicate alcune quote correttive per esternalità di piccola dimensione (a favore delle Province Autonome di Trento e Bolzano, della Valle d'Aosta, del Friuli Venezia-Giulia, della Liguria e dell'Umbria per un totale di 0,5 punti su 100). Infine, poiché la variabile di scala per l'indice di dimensione è mutata rispetto al ciclo di programmazione precedente (in cui la popolazione della regione era limitatamente quella ricadente in aree sottoutilizzate), si introduce un *safety-net* per il periodo 2007-2013 per assicurare una maggiore gradualità sui territori dell'impatto causato da tale modifica; pertanto le quote di riparto derivano dalla media ponderata del nuovo metodo (con peso pari al 50%), e delle quote

percentuali della precedente programmazione (Tavola C). Tale metodologia di riparto, che spiega il 98% dell'allocazione delle risorse, è stata poi rivista alla luce del confronto politico e integrata nella proposta delle Regioni. La chiave risultante è indicata nella Tavola 1.2, Colonna C.

Tavola C: Regioni del Centro Nord, quote di riparto delle risorse FAS

Regione	CENTRO-NORD		
	Chiavi di riparto delle risorse del FAS per il 2007-2013		
	(A)	(B)	(C)
PIEMONTE	15,13	0,91	16,04
VALLE D'AOSTA	0,70	0,05	0,75
LOMBARDIA	14,75	0,51	15,27
BOLZANO	1,47	0,08	1,55
TRENTO	1,20	-0,16	1,04
VENETO	10,72	0,26	10,98
FRIULI VG	3,26	0,17	3,43
LIGURIA	6,40	-0,23	6,17
EMILIA ROMAGNA	6,45	-1,29	5,16
TOSCANA	12,51	1,16	13,66
UMBRIA	4,47	0,10	4,57
MARCHE	4,60	-0,25	4,34
LAZIO	15,96	1,08	17,04
CENTRO NORD	97,6	2,4	100,00

Per quanto riguarda invece le quote di riparto dei Fondi Comunitari dell'Obiettivo Competitività e Occupazione, la ripartizione è contenuta nella definizione dei piani finanziari dei POR inserita nel Capitolo V del QSN, effettuata tenuto conto delle indicazioni delle Regioni del Centro-Nord.

7. Riparto delle risorse della politica regionale nazionale e comunitaria per Priorità e per livello di responsabilità nel Mezzogiorno

7.1 Indicazioni programmatiche del riparto per Priorità del QSN per il Mezzogiorno

In considerazione del rilevante impegno finanziario per l'attuazione della politica regionale europea e nazionale nel Mezzogiorno, nelle tavole che seguono si riportano i risultati della proposta di ripartizione delle risorse della politica regionale per il periodo 2007-2013 per Priorità del QSN con il dettaglio per fondo (FAS e FS) e per livello di responsabilità o competenza. L'allocazione, presentata nella Tavola 1, rispecchia una interpretazione condivisa della strategia del Quadro per il Mezzogiorno, raccogliendo in particolare l'esigenza di assicurare adeguate risorse finanziarie sia al sostegno dell'adeguamento delle dotazioni infrastrutturali dell'area, sia a una più appropriata considerazione delle tematiche dello sviluppo umano e della promozione della società della conoscenza. Essa raccoglie, inoltre, le sollecitazioni comunitarie nel campo della Ricerca e Innovazione e della promozione del ruolo delle città e dei sistemi urbani nelle strategie di sviluppo, rafforzando fortemente il contributo della politica regionale in tali ambiti rispetto a precedenti esperienze. L'allocazione presenta inoltre l'evidenziazione anche di quote più specifiche (ripartizioni interne alle Priorità) in relazione ad ambiti tematici di particolare rilievo strategico e delicatezza in cui il confronto ha condotto all'esigenza di una più puntuale esplicitazione della quota di risorse ad essi destinata.

La strategia del Quadro segnala dunque alcune rilevanti modifiche rispetto al periodo di programmazione 2000-2006:

- a) un incremento del peso percentuale attribuito agli interventi di sostegno alla formazione del capitale umano e delle ricerca e dell'innovazione tecnologica;
- b) una crescita rilevante del peso percentuale attribuito agli interventi a favore dell'ambiente ivi inclusi gli interventi per le energie rinnovabili;
- c) un incremento del peso attribuito alla Priorità "Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e la sicurezza";
- d) un incremento del peso relativo della Priorità relativa alle Reti di trasporto e alla mobilità di persone e merci in un'ottica di considerazione dei fabbisogni e di soddisfacimento delle richieste di maggiori risorse per il settore avanzate dai Presidenti delle Regioni del Mezzogiorno, pur in presenza di ampie disponibilità di risorse rinvenienti dalla rendicontazione sui fondi strutturali europei nel periodo 2000-2006 da impegnare in nuovi progetti;
- e) un considerevole incremento delle risorse destinate alla competitività e valorizzazione delle città metropolitane e dei sistemi urbani;
- f) un leggero decremento per le azioni di sistema, di *governance* del progetto e di assistenza ai programmi.

L'esplicitazione dei pesi dell'allocazione programmatica delle risorse a favore delle singole Priorità riguarda l'insieme delle risorse della politica regionale unitaria, comunitaria e nazionale, ed è da riferirsi al Mezzogiorno nel suo complesso. Essa non va considerata, pertanto, quale indicazione da replicare pedissequamente in ciascuna programmazione regionale, sia perché alla sua realizzazione contribuiranno anche interventi e programmi definiti per l'intera area (a responsabilità congiunta tra Centro e Regioni), sia perché in parte differenziate, tra le Regioni, sono le necessità e le responsabilità per l'attuazione del disegno strategico. Nondimeno l'allocazione complessiva delle risorse presentata nella Tavola 2 rende visibile un orientamento condiviso per il QSN, frutto dell'ampio confronto partenariale con i soggetti chiamati ad attuare la strategia.

Tavola 1. Pesi percentuali delle dieci priorità del QSN

Priorità		Vettore medio QSN
1	Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane <i>di cui: istruzione</i>	9,0 5,0
2	Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività	14,0
3	Uso sostenibile ed efficiente delle risorse ambientali per lo sviluppo <i>di cui: energia rinnovabile e risparmio energetico (interreg.)</i>	15,8 2,8
4	Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale <i>di cui: sicurezza (PON)</i>	8,8 1,4
5	Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività per lo sviluppo <i>di cui: attrattori culturali, naturali e turismo (interreg)</i>	9,0 2,3
6	Reti e collegamenti per la mobilità	17,0
7	Competitività dei sistemi produttivi e occupazione	16,0
8	Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani	7,2
9	Apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse	1,2
10	Governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali e efficaci	2,0
Totale		100,0

Peso degli strumenti di incentivazione

Nel complesso, la proposta è stata orientata dalla decisione condivisa di ridurre in modo significativo il peso degli strumenti di incentivazione alle imprese di stampo più generalista che sono in parte, nel prossimo ciclo, ricondotti nella responsabilità della politica ordinaria, che può meglio della politica regionale unitaria gestire strumenti di incentivazione automatica. Rispetto alla precedente fase ciò si traduce in un ridimensionamento – stimabile in via programmatica in una riduzione che si situa tra un terzo e la metà – del contributo della politica regionale unitaria agli strumenti di incentivazione. Il peso degli strumenti di incentivazione sul complesso delle nuove risorse della politica regionale dovrebbe così portarsi da circa il 50 per cento sperimentato nelle assegnazioni del ciclo 2000-2006 a valori intorno al 25 – 30 per cento. Tale riduzione non avviene peraltro bruscamente in quanto il riorientamento a favore di interventi di contesto ha già trovato una progressiva realizzazione nelle scelte di allocazione compiute dal Cipe in sede di assegnazione delle risorse nazionali della politica regionale che hanno visto progressivamente ridimensionarsi le risorse destinate a strumenti di incentivazione a favore di interventi di investimento in senso stretto.

Tavola 2. Ipotesi della ripartizione delle risorse per la politica regionale 2007-2013 per Priorità QSN con dettaglio per tipologia di risorse e fondo (Meuro)

Priorità	FAS 2007-2013			
	Interesse strategico Nazionale	Interesse Regionale	Interreg.	TOTALE
1	1.830,5 <i>di cui: istruzione</i> 1.593,1	281,1 <i>281,1</i>		2.111,6 <i>1.874,3</i>
2	3.935,9	1.312,0		5.247,9
3	1.409,7	3.698,9	814,0 <i>814,0</i>	5.922,6 <i>814,0</i>
4	1.484,4	1.814,3		3.298,7
5	884,1	870,2	946,3 <i>946,3</i>	2.700,6 <i>946,3</i>
6	4.027,6	4.027,6		8.055,2
7	3.598,6	2.399,0		5.997,6
8	-	3.372,0		3.372,0
9	449,8	-		449,8
10	197,4	131,6		329,0
Totale	17.818,0	17.906,7	1.760,3	37.485,0

Priorità	FS 2007-2013									
	PON			POR			INTERREG.			Totale FS
	FESR	FSE	TOTALE	FESR	FSE	TOTALE	FESR	FSE	TOTALE	
1	495,7 <i>di cui: istruzione</i> 495,7	1.487,0 <i>1.487,0</i>	1.982,7 <i>1.982,7</i>	1.112,9 <i>174,9</i>	2.365,0 <i>174,9</i>	3.477,9 <i>349,9</i>	-	-	-	5.460,6 <i>2.332,6</i>
2	3.592,1	-	3.592,1	2.428,8	510,2	2.939,0	-	-	-	6.531,2
3	-	-	-	5.829,1	-	5.829,1	1.541,8	-	1.541,8	7.370,9
4	-	-	-	1.990,4	957,0	2.947,4	-	-	-	4.105,3
5	1.157,9	-	1.157,9	3.882,9	-	3.882,9	988,8	-	988,8	4.871,7
6	2.749,1	-	2.749,1	3.498,9	-	3.498,9	-	-	-	6.248,0
7	2.612,5	-	2.612,5	2.911,0	1.940,7	4.851,7	-	-	-	7.464,2
8	-	-	-	2.685,8	-	2.685,8	-	-	-	2.685,8
9	-	-	-	559,8	-	559,8	-	-	-	559,8
10	276,2	414,2	690,4	222,0	333,0	555,0	108,3	-	108,3	1.353,7
Totale	10.883,4	1.901,3	12.784,7	25.121,7	6.105,9	31.227,6	2.638,8	-	2.638,8	46.651,1

Accanto alle motivazioni prima esposte, la riduzione prospettica del contributo pubblico complessivo al sostegno di strumenti di incentivazione di natura generale è implicita nelle scelte nazionali già operate in ordine alle modifiche nei meccanismi di finanziamento dell'investimento privato introdotti con la Legge Finanziaria 2006⁵ e nella riduzione delle intensità di aiuto per gli incentivi a finalità di sviluppo regionale previsti dai nuovi inquadramenti comunitari per il periodo 2007-2013. Inoltre, le scelte programmatiche presenti nel Quadro operano un riorientamento significativo nella stessa composizione degli incentivi. In essi dovrebbe così accrescersi il peso relativo della strumentazione diretta alla promozione di investimenti privati nel campo della ricerca, dell'innovazione, delle tecnologie ambientali, della valorizzazione del contributo della risorsa umana e in generale della proposta di strumenti di incentivazione come forma complementare di sostegno al sistema delle imprese in presenza di altre modalità di intervento dirette all'incremento della produttività e al miglioramento delle prospettive di investimento. L'allocazione programmatica delle risorse tra le Priorità rispecchia dunque anche tali scelte di riorientamento nella composizione tematica degli strumenti di incentivazione.

7.2 La ripartizione di risorse per livello di responsabilità

La proposta qui presentata nella Tavola 3 di ripartizione delle risorse per livello di responsabilità centrale o regionale per 2007-2013 segnala un significativo spostamento di risorse a favore delle Regioni e tiene pertanto conto delle richieste poste in sede tecnica e politica da parte delle Regioni. Complessivamente si raggiunge un rapporto pari a circa il 29% Centro - 71% Regioni per i Fondi Strutturali e pari al 38,4% Centro - 61,6% Regioni per la totalità delle risorse FAS e FS. L'allocazione programmatica per livello di responsabilità per il 2007-2013 non considera le quote di risorse destinate in via programmatica alla realizzazione di due programmi interregionali in cui il livello di responsabilità è congiunto non solo tra Centro e Regioni, ma anche in modo orizzontale tra le Regioni, né la riserva di programmazione a valere sulle risorse nazionali, la cui destinazione non è allo stato definita in modo completo.

La proposta va nel senso di rafforzare ulteriormente l'assunzione di responsabilità da parte del livello regionale, che dovrà essere necessariamente accompagnata da un conseguente impegno a irrobustire e rendere più efficaci le modalità di cooperazione, di dialogo e di sostegno reciproco tra i diversi livelli di governo peraltro con un notevole mutamento nelle modalità di programmazione e attuazione dei programmi a titolarità centrale in direzione di una più forte cooperazione tra livelli di governo.

Tavola 3. Ripartizione delle risorse per livello di responsabilità

(ipotesi di cofinanziamento nazionale medio del 50 per cento)

SCENARIO 2007-2013	Per livello di governo					
	FAS (nuove risorse) (al netto interreg.)		FS (al netto interreg.)		FAS (nuove risorse)+FS (al netto interreg.)	
	Centrale	Regionale	PON	POR	Centrale	Regionale
Meuro	17.818,0	17.906,7	12.784,7	31.227,6	30.602,7	49.134,3
<i>in valori percentuali</i>	<i>49,9</i>	<i>50,1</i>	<i>29,0</i>	<i>71,0</i>	<i>38,4</i>	<i>61,6</i>

⁵ Per gli incentivi di natura più generale, in particolare, le modifiche introdotte riguardano: la riduzione del contributo in conto capitale, con possibilità di rinuncia anche totale da parte dell'impresa, e l'introduzione di un meccanismo di finanziamento agevolato concesso dalla Cassa depositi e prestiti.

8. I Programmi Operativi

La parte largamente prevalente della programmazione operativa 2007-2013 dei fondi strutturali avverrà nel quadro di Programmi Operativi Regionali (POR). Un'altra parte, più esigua sia numericamente che in termini di dimensioni finanziarie complessive avverrà nel quadro di Programmi Operativi Nazionali che, per ragioni attinenti al sistema di competenze (amministrative ma anche tecniche) e alla funzionalità, all'efficacia e/o alle dimensioni tecniche, organizzative e finanziarie degli interventi, saranno realizzati secondo modalità attuative affidate alla responsabilità di amministrazioni centrali.

La parte prevalente della strategia del Quadro sarà attuata attraverso Programmi Operativi Regionali monofondo, quindi con programmi finanziati con contributo FESR e programmi finanziati con contributo FSE. L'elenco dei **Programmi Operativi Regionali**, articolati per macroarea "Competitività e occupazione" (a sua volta articolata in programmi delle Regioni Centro-nord e programmi delle Regioni Mezzogiorno) e "Convergenza" è riportato nel Capitolo V "Il Quadro Finanziario" del QSN e tale proposta sarà oggetto di negoziazione con la Commissione Europea. Ad essi le Regioni assoceranno la programmazione delle risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate secondo i principi della programmazione unitaria in precedenza ricordati e in base alle regole di *governance* della programmazione unitaria di cui al paragrafo 9. Le risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate destinate al livello di competenza regionale ammontano, nella proposta qui presentata a circa 17,9 miliardi di euro (cfr. Tavola 3).

Una parte della programmazione operativa 2007-2013 del Quadro si realizzerà nelle regioni "Convergenza" attraverso **Programmi Operativi Nazionali** - Istruzione, Ricerca e competitività, Sicurezza, Reti per la mobilità, Governance e azioni di sistema - che, per ragioni attinenti al sistema di competenze istituzionali e alla funzionalità e all'efficacia attese, saranno affidati alla titolarità di una amministrazione centrale. Programmi Nazionali, finanziati con risorse FAS consentiranno di attuare interventi diretti alle stesse priorità con riferimento all'intera area del Mezzogiorno.

Il Programma Operativo Nazionale "Azioni di sistema", finanziato con il contributo del FSE, sarà attuato in entrambe le aree "Convergenza" e "Competitività e occupazione". La presenza della componente FAS di livello centrale associata ai PON-FS assicurerà un'azione congiunta e integrata su numerosi aree tematiche prioritarie in favore di tutte le regioni del Mezzogiorno, quindi anche delle regioni Competitività.

Quadro Strategico Nazionale 2007-2013
ELENCO DEI PROGRAMMI NAZIONALI
Dotazione indicativa per programma

(Importi in Meuro a prezzi 2004 indicizzati del 2% per anno e inclusivi di cofinanziamento nazionale)

PON CONVERGENZA	PON FESR	PON FSE	PROGRAMMI NAZIONALI MEZZOGIORNO	FAS
Pon Sicurezza	1.158,1			
Pon Istruzione	495,3	1.485,9	Pnm Istruzione	1.593,1
Pon Ricerca e competitività	6.205,4		Pnm Ricerca e competitività	7.759,4
Pon Reti e mobilità	2.749,5		Pnm Reti e mobilità	4.027,6
Pon Governance e AT	276,2	414,3	Pnm Governance e AT	197,4
PON COMPETITIVITA' REGIONALE E OCCUPAZIONE		PON FSE		
Pon Azioni di sistema		53,5		

Nota: Per il Pon Ricerca e competitività, i fondi FESR del Programma derivano da quanto attribuito alle competenze centrali per la Priorità 2 e per la Priorità 7, i fondi FAS integrano ulteriormente queste Priorità anche con parte di risorse proprie di Apertura internazionale (Priorità 9).

Sulla scorta delle indicazioni del Documento Strategico del Mezzogiorno⁶, la strategia del Quadro si attua anche attraverso due **Programmi Operativi Interregionali**, ovvero una forma di intervento volta a realizzare una strategia e conseguire obiettivi che si riferiscono (non solo sotto il profilo strettamente territoriale ma anche per ragioni che riguardano l'efficacia e la funzionalità dell'intervento a scala sovraregionale) ad aree più ampie di quelle di una singola regione. I Programmi Operativi Interregionali sono promossi, programmati e, a secondo dei casi, anche attuati da coalizioni di amministrazioni prevalentemente regionali con il contributo, l'accompagnamento e/o la partecipazione di uno o più centri di competenza nazionali. Il Quadro prevede che tali programmi operativi interregionali siano riferiti al tema dell'energia rinnovabile ed a quello dei grandi attrattori culturali, naturali e turismo.

Quadro Strategico Nazionale 2007-2013
ELENCO DEI PROGRAMMI INTERREGIONALI

Dotazione indicativa per programma

(Importi in Meuro a prezzi 2004 indicizzati del 2% per anno e inclusivi di cofinanziamento nazionale)

PO INTERREGIONALI CONVERGENZA	POIN FESR	PROGRAMMI NAZIONALI INTERREGIONALI MEZZOGIORNO	FAS
Poin Energie rinnovabili e risparmio energetico	1.607,8	Pnim Energie rinnovabili e risparmio energetico	814,0
Poin Attrattori culturali, naturali e turismo	1.031,2	Pnim Attrattori culturali, naturali e turismo	946,3

Nota: I programmi Interregionali includono per il FAS sia la quota di livello centrale che regionale e per i FS anche il pro quota di governance e assistenza tecnica.

L'obiettivo "Cooperazione territoriale" sarà perseguito attraverso l'attuazione di **Programmi Operativi di Cooperazione Territoriale** in un ambito di forte coerenza e integrazione con la programmazione della politica regionale unitaria, comunitaria e nazionale.

L'esercizio di programmazione unitaria individua, nell'ambito della destinazione dei Fondi FAS, risorse che, pur riferite ad interventi di interesse strategico nazionale (quindi collegati alla responsabilità di amministrazioni centrali) risultano ascritte a Priorità per cui non è stata individuata l'opportunità di prevedere uno specifico programma nazionale cofinanziato dai fondi comunitari. E' questo in particolare il caso della Priorità 3 (dedicata alle risorse ambientali) e della Priorità 4 (dedicata all'inclusione sociale e qualità della vita) per cui sono previste risorse FAS di interesse strategico nazionale particolarmente rilevanti e, seppure con dotazioni di minore entità, della Priorità 1 (dedicata alla valorizzazione delle risorse umane) e della Priorità 5 (dedicata alla valorizzazione delle risorse culturali e naturali). In tali ambiti, e comunque in attuazione della strategia delineata nel Quadro, le amministrazioni centrali di riferimento potranno candidarsi all'attuazione di programmi e azioni nazionali per il Mezzogiorno finanziati con le sole risorse del FAS, la cui impostazione e attuazione verrà regolata attraverso le medesime modalità di *governance* previste nel capitolo VI del Quadro per i Programmi nazionali.

9. Il Coordinamento della programmazione e degli interventi a livello centrale, regionale e locale

La strategia della politica regionale unitaria, le priorità e gli obiettivi generali e specifici in cui si articola a livello territoriale e/o settoriale, secondo criteri di condivisione e proporzionalità, sono attuati e conseguiti sulla base di **un processo di programmazione** articolato in tre livelli di

⁶ Predisposto a cura delle otto Regioni del Mezzogiorno nel 2005 nel percorso preparatorio del Quadro.

attuazione da adottare e attivare progressivamente nel corso del primo anno di programmazione. Per attuare quindi la strategia generale della politica regionale unitaria, le decisioni di merito e di responsabilità attuative sono articolate su tre livelli:

- a. il livello di *programmazione della strategia specifica (territoriale e/o settoriale) della politica regionale unitaria*, cui è associata, per ogni Amministrazione centrale e regionale che partecipa al processo, la definizione delle modalità con cui si concorre agli obiettivi generali di tale politica e l'individuazione e indicazione delle priorità del Quadro al cui conseguimento concorrono: i fondi comunitari (in modo che i singoli Programmi Operativi siano distinguibili e al livello di dettaglio richiesto dai relativi regolamenti) e le altre risorse della politica regionale di coesione unitaria (parimenti esplicitando la destinazione programmatica delle risorse FAS);
- b. il livello della *condivisione istituzionale delle priorità*, degli obiettivi, degli strumenti e delle responsabilità nell'ambito dell'Intesa Istituzionale di Programma che definisce: le priorità da conseguire in ambito di cooperazione istituzionale Stato-Regione e/o fra più Regioni; le modalità e le regole di cooperazione istituzionale; le specifiche responsabilità attuative; i conseguenti strumenti di attuazione della politica regionale unitaria;
- c. il livello dell'*attuazione* e quindi degli specifici strumenti con cui la strategia di politica regionale unitaria si realizza.

I principi della *governance* multilivello cui è ispirata la politica regionale unitaria, comunitaria e nazionale, richiedono quindi una robusta attività di coordinamento che deve dispiegarsi a tutti i livelli coinvolti nella programmazione e gestione degli interventi.

Accanto alla individuazione delle amministrazioni capofila per fondo (rispettivamente MiSE – DPS per il FESR e Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale per l'FSE) e alla identificazione delle Autorità di gestione e Autorità di certificazione dei singoli programmi operativi, la delibera CIPE di attuazione del Quadro indicherà le modalità di coordinamento in grado di adottare soluzioni efficaci per sostenere l'integrazione tra soggetti, risorse e strumenti, richiesta dalla politica regionale unitaria.

Anche in relazione alla necessità di individuare modalità atte a sostenere il processo di attuazione strategico del Quadro, di cui all'art. 29 del Regolamento generale CE 1083/2006, sono attribuite a un Comitato Nazionale, coordinato dal Ministero dello Sviluppo Economico – DPS, quale responsabile del coordinamento complessivo della politica regionale aggiuntiva, e composto dalle Amministrazioni centrali di settore, dal MEF, dalle Regioni, dai rappresentanti del partenariato istituzionale ed economico sociale, le funzioni di accompagnamento dell'attuazione del Quadro. Una specifica articolazione del Comitato seguirà l'attuazione di programmi e interventi diretti alle Regioni del Mezzogiorno con un focus specifico per le Regioni dell'Obiettivo "Convergenza". Una ulteriore specifica articolazione del Comitato, coordinata dal Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, seguirà l'attuazione dei Programmi e degli interventi sostenuti dal Fondo Sociale Europeo.

9.1 La nuova *governance* dei Programmi Operativi Nazionali

Il modello di attuazione dei PON sarà innovato, pur rimanendo nell'ambito delle responsabilità attuative definite, stabilendo regole condivise atte a garantire, così come richiesto dalle Regioni, livelli più effettivi di cooperazione istituzionale nelle fasi di programmazione e attuazione con ricadute rilevanti in termini di partecipazione alle scelte e consapevolezza, controllo e rapidità di adattamento. Per conseguire tale obiettivo la programmazione e l'attuazione di ogni PON saranno accompagnate dall'azione di un "Comitato di Indirizzo e di Attuazione" cui parteciperanno, insieme

all'amministrazione centrale titolare del Programma e al DPS, tutte le amministrazioni regionali il cui territorio sia interessato dalla programmazione e attuazione del PON.

Il "Comitato di Indirizzo e di Attuazione" assicurerà, stabilendo regole specifiche per ogni PON ispirate a proporzionalità e appropriatezza in relazione ai contenuti della strategia da realizzare, regole e modalità di attuazione atte ad allargare e rendere effettiva la partecipazione istituzionale (quindi principalmente delle Regioni) nelle fasi: a) di definizione della strategia e degli obiettivi; b) di individuazione e attuazione degli interventi e quindi di verifica della loro ricaduta territoriale; c) di gestione del programma e di co-decisione delle eventuali scelte di riprogrammazione. Tali previsioni sono dirette a realizzare livelli di cooperazione istituzionale più efficaci ed effettivi e quindi l'introduzione, attraverso la necessaria condivisione con le Regioni, di un elemento di maggiore condizionalità delle scelte dell'amministrazione centrale cui tuttavia si accompagnerà (data la condivisione "a monte" delle scelte sia programmatiche che attuative) anche una fase di attuazione prevedibilmente più tempestiva (e coordinata).

10. Verifica ex-ante dell'addizionalità

Per le regioni che rientrano nell'obiettivo "Convergenza"⁷, la Commissione e lo Stato membro determinano il livello di spese strutturali, pubbliche o assimilabili che lo Stato membro mantiene in tutte le regioni interessate nel corso del periodo di programmazione. L'addizionalità ex ante funge da quadro di riferimento per l'intero periodo e il livello di spesa che ne garantisce il rispetto è uno degli elementi interessati dalla decisione della Commissione relativa al quadro di riferimento strategico nazionale (art. 28, par 3 del Regolamento 1083). Con riferimento ad essa, ai fini del perseguimento della verifica dell'addizionalità, le autorità italiane si impegnano a fissare la media annua della spesa pubblica nazionale ammissibile che deve essere mantenuta durante il periodo 2007-2013 a 20.949,67 milioni di euro (prezzi 2006). Tale cifra rappresenta un aumento del 12,1% rispetto alla spesa media per il periodo 2000-2006 (18.685,26). La spesa pubblica nazionale complessivamente prevista per il periodo 2007-2013, al netto dei Fondi strutturali, cresce pertanto significativamente, in termini medi annui ed in valori costanti, rispetto al periodo precedente, verificando ex ante il principio di addizionalità.

Il livello della spesa media annua per il periodo 2007-2013 è basato sull'ipotesi di un aumento annuo del totale delle entrate correnti della Pubblica Amministrazione dell'1,62% in termini reali per il periodo 2007-2011 e garantisce un rapporto spesa/PIL stabile nel tempo (6,4% nel periodo 1994-99, 6,5% nella previsione ex ante 2000-2006, 6,4% nella revisione di metà percorso, 6,5% nell'attuale previsione ex ante). E' al tempo stesso un impegno ambizioso che richiede il mantenimento degli obiettivi programmatici per la politica regionale nazionale stabiliti all' articolo 1, comma 17 della Legge n. 311/2004 (Legge Finanziaria per il 2005) - finalizzato ad assicurare al Mezzogiorno una quota di risorse ordinarie in conto capitale pari al 30 per cento del totale e il cui raggiungimento è subordinato al mantenimento di tale obiettivo anche da parte dei grandi enti di spesa appartenenti alla componente allargata del settore pubblico.

⁷ Per la verifica ex-ante dell'addizionalità 2007-2013 sono considerate le Regioni dell'Obiettivo Convergenza: Campania, Calabria, Puglia e Sicilia e la Regione Basilicata in regime di sostegno transitorio