

**QUADRO COMUNITARIO DI SOSTEGNO
PER LE REGIONI ITALIANE DELL'OBBIETTIVO 1
(2000-2006)**

Sintesi

1. ANALISI DELLA SITUAZIONE DI PARTENZA

1.1. Considerazioni sull'economia del Mezzogiorno

Il Mezzogiorno d'Italia durante il decennio 1990-1999 ha attraversato una fase economica relativamente negativa se confrontato con il resto delle regioni italiane e dell'Europa in generale. Infatti si è assistito a un aumento del divario di sviluppo tra Sud e Nord: la crescita registrata è stata inferiore a quella attesa.

Nei primi cinque anni dell'ultimo decennio, l'occupazione si è ridotta in Italia di oltre un milione di unità, di cui la metà nel Mezzogiorno. Nell'ultimo biennio, dopo un periodo di stasi, ha mostrato segni di ripresa. L'occupazione però rimane ancora inferiore ai livelli raggiunti nella prima metà degli anni novanta.

La struttura produttiva del Mezzogiorno è caratterizzata ancora da una forte debolezza strutturale. Nel confronto con il resto d'Italia è infatti maggiore il peso del settore agricolo (il 9,4% delle persone occupate, contro il 5,4% della media nazionale); l'industria manifatturiera è pari al 23,5% contro il 32% della media nazionale; è forte il peso di servizi privati a bassa produttività; è molto elevata l'incidenza degli occupati della Pubblica Amministrazione. La struttura dell'industria manifatturiera presenta un'incidenza molto forte delle unità di piccola dimensione.

L'adozione di nuovi indirizzi di politica economica improntati a una riduzione quantitativa dei trasferimenti, al decentramento amministrativo, all'utilizzo di strumenti di valutazione per la selezione degli investimenti, e la presenza di forti segni di cambiamento (principalmente una maggiore capacità di governo delle città e un'inversione di rotta nella presenza criminale) hanno consentito l'emergere di importanti elementi di vitalità economica e sociale, in massima parte da ricondurre a scelte di investitori privati.

Il permanere tuttavia di una profonda debolezza strutturale dell'economia meridionale si manifesta nella contestuale presenza di un basso tasso di attività, di un'alta disoccupazione, di una quota elevata di economia sommersa.

Il tasso di disoccupazione risulta pari al 21,9% nel 1998 e al 22,4% a luglio 1999. Tra i disoccupati, circa il 75% lo è da oltre dodici mesi. La disoccupazione raggiunge tassi elevatissimi per i giovani (nella classe di età fino a 24 anni è ben oltre il 50%) e per le donne (oltre il 30%), che più di altri gruppi risentono nell'area, oltreché della effettiva scarsa disponibilità di occasioni, anche dell'inadeguatezza delle informazioni sulle opportunità di impiego.

Le donne rappresentano una delle componenti dinamiche del mercato del lavoro che resta fortemente penalizzata sia in termini di possibilità di inserimento sia di qualifica professionale realmente accessibile. Nel 1998 il tasso di occupazione femminile al Sud è pari al 22,2% contro il 40,5% del Nord. Tra il 1993 e il 1998 al Nord il tasso di occupazione ha mostrato un trend sostanzialmente positivo, mentre al Sud è stato di segno negativo (dal 23% al 22,2%). Altro elemento di differenziazione è rappresentato dall'articolazione settoriale, dove la presenza femminile è principalmente concentrata nei settori agricoli e in quello terziario molto di più di quanto accada per la componente maschile.

Le unità di lavoro irregolari (al netto dei secondi lavori) del Mezzogiorno vengono misurate dall'ISTAT in 1,7 milioni, superiori a un terzo del volume complessivo di lavoro impiegato nella produzione di beni e servizi destinati alla vendita. L'incidenza dell'economia sommersa nel Mezzogiorno è senz'altro molto maggiore rispetto alla media comunitaria.

Fra le carenze più significative, occorre segnalare quella relativa alla dotazione infrastrutturale delle aree rurali. Nelle regioni meridionali una percentuale molto elevata di popolazione (circa il 50%) è residente in territori con connotati di ruralità, in termini di densità abitativa e livelli di occupazione agricola. Le aree rurali costituiscono, in termini di superficie, oltre l'80% del territorio del Mezzogiorno. L'attività agricola va dunque inserita in un contesto economico e territoriale più ampio, in rapporto alla capacità di generare reddito attraverso la valorizzazione delle risorse naturali, paesaggistiche e culturali, anche mediante l'apporto di altri settori (turismo, artigianato).

1.2. Punti di forza e di debolezza del Mezzogiorno

In seguito e come sintesi dell'analisi SWOT effettuata, i principali punti di forza sono:

- disponibilità risorse naturali, ambientali e storico-culturali suscettibili di valorizzazione in coerenza con le tendenze della domanda nazionale e internazionale;
- elevato potenziale di attrazione turistica;
- vitalità imprenditoriale in alcuni sistemi produttivi locali e sviluppo dello spirito di imprenditorialità;
- aumento spontaneo della propensione all'export e tendenziale sviluppo delle strategie imprenditoriali;
- vivacità sociale, produttiva e culturale di diversi poli urbani;
- miglioramento delle capacità di governo da parte delle Amministrazioni locali;
- vicinanza geografica con il bacino del Mediterraneo, aree con elevate prospettive di crescita futura.

I principali punti di debolezza sono:

- bassa qualità nella dotazione di infrastrutture in generale e in particolare di quelle di trasporto e bassa funzionalità di quelle per la localizzazione produttiva;
- segnali di deterioramento dei sistemi ambientali e di degrado del patrimonio storico-culturale;
- forte presenza di situazioni di irregolarità lavorativa;
- inadeguatezza del sistema di formazione professionale e assenza dei servizi strategici per l'occupazione;
- scarso collegamento del sistema produttivo e modesta presenza di logiche di circuito e di filiera;
- insufficiente diffusione della tecnologia e dell'innovazione, bassa dotazione e familiarità con le utilizzazioni a scopo produttivo delle tecnologie dell'informazione;
- lontananza geografica dai mercati europei;
- presenza di sfavorevoli fattori sociali di contesto (criminalità, attitudine all'assistenzialismo ecc.);
- congestione dei centri urbani principali e bassa qualità dei servizi pubblici e privati.

1.3. Risultati conseguiti nel periodo di programmazione 1994-1999

A parte i risultati finanziari e altre eccezioni (ad esempio gli interventi cofinanziati dal FSE), dalle valutazioni emergono scarse informazioni riguardo all'efficacia degli interventi. Per

alcuni interventi esistono dati valutativi parziali e di difficile analisi, va notata, tra l'altro, la carenza di valutazioni ambientali.

Si sono registrati gravi ritardi in alcuni programmi, che nel 1998 hanno dovuto essere ridimensionati, al fine di trasferire i fondi ad altri programmi che avevano manifestato una maggiore efficienza. In occasione della valutazione intermedia, una quota significativa di risorse non programmate è stata inoltre destinata a nuovi interventi.

È migliorato il coordinamento centrale dei Fondi Strutturali (ad esempio in termini di preparazione del Comitato di Sorveglianza del QCS). Persistono tuttavia numerose insufficienze nei meccanismi di monitoraggio e di valutazione.

In generale, i risultati dell'attuazione della strategia del QCS 1994-1999 non appaiono al momento del tutto soddisfacenti, seppure l'assorbimento finanziario sia migliorato in misura significativa. Nonostante ciò, è possibile rilevare anche alcune esperienze positive in termini di idee innovative o di successo.

2. LA STRATEGIA DI SVILUPPO

2.1. L'elaborazione del Piano

Le autorità italiane in conformità con l'articolo 41 del Regolamento (CE) n. 1260/1999, hanno effettuato la valutazione ex-ante del Piano di Sviluppo del Mezzogiorno i cui risultati sono stati integrati nelle varie fasi di elaborazione del Piano e successivamente nel QCS.

Il partenariato istituzionale ed economico è stato assai articolato nelle fasi che hanno preceduto l'elaborazione del QCS. In linea con le prescrizioni comunitarie, sono state dunque già attuate, a livello centrale e locale, forme di partenariato socio-economico estese, con le rappresentanze del lavoro dipendente e autonomo, della grande e della piccola impresa, di settori industriali, agricoli e terziari, dell'associazionismo ambientale e di altra natura.

2.2. La strategia di intervento del QCS

Attraverso l'azione concertata del QCS e di politiche complementari a livello nazionale si propone una strategia di "rottura" con il passato. Infatti, l'insieme di queste politiche può insieme conseguire un miglioramento permanente del contesto economico, sociale e ambientale e generare una discontinuità nei comportamenti e negli atteggiamenti degli operatori economici. Il miglioramento del contesto è attuato attraverso l'azione su 13 "variabili di rottura" in grado di evidenziare i mutamenti dell'economia meridionale.

Si definiscono gli obiettivi generali del QCS in termini di:

- 1. conseguire entro il quarto anno del settennio 2000-2006 un tasso di crescita del Mezzogiorno significativamente superiore a quello dell'Unione Europea;***
- 2. ridurre drasticamente il disagio sociale.***

La strategia del QCS di intervenire nel contesto economico e sociale implica un sostanziale riequilibrio fra politiche di miglioramento del contesto ed i regimi di aiuto diretto alle imprese. Questo riequilibrio strategico implica:

- a) la riduzione graduale della quota di risorse destinata agli incentivi e metodi più concorrenziali di accesso a essi;
- b) la realizzazione di interventi integrati sul contesto in sistemi territoriali omogenei;
- c) l'utilizzo di sistemi di incentivi mirati e non "a pioggia".

Sul piano del metodo la strategia del QCS assume quale riferimento e orientamento per i programmi operativi alcuni principi di base, tra cui:

- la concentrazione degli interventi;
- l'integrazione, assumendo il riferimento territoriale per il complesso delle azioni;
- il decentramento e la chiara individuazione delle responsabilità di attuazione;
- la verificabilità dei risultati, con l'applicazione sistematica e diffusa del monitoraggio finanziario, fisico e procedurale a livello di progetto.

Dato che la politica nazionale per il Mezzogiorno si basa su un insieme di interventi settoriali tra loro fortemente integrati, il successo del QCS dipende dalla contestuale attuazione di altre politiche settoriali:

- rafforzamento della concorrenza nei mercati di beni e servizi;
- flessibilità e maggiore efficienza del mercato del lavoro;
- miglioramento di efficienza dell'amministrazione pubblica;
- sostegno all'internazionalizzazione.

Visto tale legame diretto, eventuali mutamenti significativi nella politica economica e sociale italiana rispetto alle linee del Documento di Programmazione Economica e Finanziaria (DPEF) 2000-2003 potrebbero avere rilevanti ripercussioni sulla capacità del QCS di raggiungere i propri obiettivi. In tal caso, il Governo italiano e la Commissione Europea valuteranno in partenariato l'impatto di tali mutamenti sul QCS (in termini di strategia, di obiettivi e di priorità di intervento) e l'eventualità di procedere a modifiche del QCS stesso.

2.3. Coerenza con le priorità della Commissione

In termini generali il QCS prende adeguatamente in considerazione le priorità della Commissione, come indicato negli orientamenti per i programmi del periodo 2000-2006.

Per quanto concerne la **Società dell'Informazione**, il problema della definizione di una strategia regionale, tenendo conto del quadro di riferimento nazionale, viene affrontato dal QCS, che delinea le soluzioni prospettate e le principali linee di intervento in materia.

Con riguardo al **principio "chi inquina paga"**, oltre che nel settore della gestione dei rifiuti, nel quale è in vigore una legislazione specifica (comunitaria e nazionale), la Commissione prevede una applicazione graduale del principio per le infrastrutture dei settori delle risorse idriche, dell'energia e dei trasporti; L'applicazione avverrà in due fasi distinte: 2000-2003 e 2004-2006. Al termine della prima fase, entro il 31.12.2003, una specifica valutazione a metà percorso permetterà l'esame dei risultati conseguiti nell'applicazione del principio nel primo quadriennio e dovrà consentire di porre le basi per una più ampia e completa applicazione del principio nel prosieguo della programmazione.

La legislazione nazionale in vigore possiede le seguenti caratteristiche:

- gestione dei rifiuti: la legislazione nazionale istituisce la tariffa per la gestione dei rifiuti urbani proporzionale alle quantità conferite che assicurerà, a regime, la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio.

- ciclo integrato delle acque: il principio "chi inquina paga" viene recepito attraverso l'introduzione di misure che assegnano alla politica tariffaria principalmente il compito di garantire un complessivo equilibrio economico finanziario dell'impresa, garantire una più efficiente allocazione dei fattori e perseguire gli obiettivi di settore in relazione alla tutela ambientale, al risparmio idrico e più in generale all'uso più efficiente delle risorse;
- energia: il nuovo ordinamento nazionale delle tariffe del servizio di fornitura ai clienti vincolati sarà in grado di esercitare effetti positivi sulla tutela dell'ambiente e delle risorse naturali attraverso l'introduzione di stimoli all'offerta adeguando le tariffe ai costi riconosciuti, la promozione di miglioramenti dell'efficienza negli usi finali e l'introduzione di una maggiore flessibilità nei rapporti tra clienti e imprese elettriche.

La **valorizzazione delle risorse femminili** e la diffusione della cultura di parità si va affermando come importante principio trasversale dell'azione di policy e non solo di azioni specifiche aggiuntive, in grado quindi di realizzare un obiettivo di eguaglianza e di esprimere anche un'opportunità di crescita per il benessere generale. Una gran parte della riserva di produttività del mezzogiorno è costituita da risorse femminili lontane dal mercato del lavoro e dai luoghi decisionali.

2.4. Valutazione dell'impatto atteso sulle politiche comunitarie in materia di ambiente, occupazione e pari opportunità

Questa sezione affronta la valutazione dell'impatto atteso del QCS sulle tre priorità citate nell'articolo 1 del Regolamento (CE) n. 1260/1999: ambiente, occupazione e pari opportunità.

Ambiente

La valutazione ex-ante ambientale che ha accompagnato la predisposizione del Piano di Sviluppo del Mezzogiorno, seppur caratterizzata da un livello di conoscenza non ottimale per quantità e qualità dei dati di base, ha messo in evidenza i principali punti di forza e di debolezza della qualità dell'ambiente, ha consentito una individuazione dei potenziali impatti delle strategie e degli interventi, contribuendo a una migliore integrazione della dimensione ambientale in tutti gli Assi di intervento.

In una prospettiva di sviluppo sostenibile, la valutazione ex-ante ambientale è stata integrata nel QCS e ha contribuito a definirne le strategie, gli obiettivi e le linee di intervento, che tengono conto dei principi di azione preventiva, di correzione alla fonte dei danni causati all'ambiente e del principio "chi inquina paga".

Il QCS dovrà essere l'occasione per la rapida attuazione del quadro tecnico, amministrativo e legislativo indispensabile per colmare le lacune di conoscenza, pianificazione e programmazione e per un profondo rinnovamento degli attuali sistemi di governo e di gestione dell'ambiente. Nel ciclo integrato dell'acqua, nella gestione dei rifiuti, nel settore del suolo e dell'inquinamento, le strategie di intervento mirano a colmare i ritardi di implementazione delle normative comunitarie e nazionali, consentendo la costruzione di efficaci sistemi di gestione delle risorse naturali e una maggiore sicurezza e difesa del territorio dal rischio idrogeologico, sismico e da inquinamento.

Per quanto concerne in particolare le aree naturali, le informazioni fornite dalle Autorità italiane (lista dei Siti di Importanza Comunitaria proposti per l'inclusione nella rete NATURA 2000) sono sufficienti a permettere una valutazione dell'impatto atteso dagli interventi su tali

aree. La strategia del QCS mira alla tutela, corretta gestione e valorizzazione del patrimonio naturalistico, riconoscendo nelle zone di cui alla costituenda rete NATURA 2000 gli ambiti territoriali nei quali realizzare in via prioritaria gli interventi in cui essa si articola.

La sostenibilità ambientale delle politiche di sostegno alle attività produttive, allo sviluppo delle città e delle reti e nodi di servizio, è perseguita attraverso un'integrazione degli aspetti ambientali e di sostenibilità negli obiettivi specifici e nelle linee di intervento. Il QCS individua un primo insieme di criteri e di indirizzi di attuazione, che saranno ulteriormente specificati nei Programmi Operativi e nei Complementi di programmazione attraverso una valutazione puntuale degli strumenti adeguati a dare concretezza all'obiettivo della sostenibilità ambientale (misure, criteri, meccanismi premiali, specifiche modalità di attuazione).

Il coinvolgimento delle Autorità ambientali nazionali e regionali in tutte le fasi di programmazione degli interventi, rappresenta uno strumento cruciale a sostegno di una maggiore sostenibilità ambientale dello sviluppo economico e sociale del Mezzogiorno.

Occupazione

Il QCS affronta con forza il tema dell'occupazione, che viene considerata strumento e risultato di una politica di crescita e anche strumento dell'obiettivo di riduzione del disagio sociale. I collegamenti e la coerenza con la Strategia europea per l'occupazione sono assicurati, così come la coerenza interna con la strategia nazionale delineata dal Piano d'azione nazionale (NAP) e dal Quadro di riferimento per l'Obiettivo 3.

In particolare, il QCS affronta la questione dell'**occupabilità** con particolare vigore. Il Quadro tiene conto di questo pilastro sia in termini di rafforzamento dell'occupazione che miglioramento delle competenze dei lavoratori. In tal modo è assicurata la coerenza con il NAP e con il Quadro di riferimento per l'Obiettivo 3, che attribuiscono particolare importanza al pilastro dell'occupabilità anche per tenere conto di una raccomandazione del Consiglio europeo di Helsinki al riguardo.

Il pilastro dell'**imprenditorialità** viene trattato in maniera adeguata dal QCS, che pone in modo particolare l'accento sull'emersione del lavoro irregolare riconoscendo anche l'importanza del fatto che le parti sociali e le autonomie locali siano strettamente coinvolte nelle iniziative volte a tale pilastro.

Quanto all'**adattabilità**, si prevedono importanti azioni per la formazione continua destinata alle Amministrazioni pubbliche. In coerenza con la Strategia europea per l'occupazione, il QCS prevede la formazione continua anche per le parti sociali e le organizzazioni non governative, allo scopo di migliorare l'adattabilità generale del sistema.

Pari opportunità

L'impatto che il QCS può avere sulle pari opportunità di genere va massimizzato realizzando l'integrazione del principio di parità nella programmazione sia per mezzo di un intervento trasversale di "mainstreaming" sia tramite delle misure specifiche. Requisito essenziale di tale integrazione è il coinvolgimento delle autorità competenti in materia, in particolare a livello regionale. A livello dei programmi operativi saranno definite procedure standard che possano costituire un valido ausilio per le amministrazioni regionali e locali. Ai fini della definizione

d'impatto, rilievo particolare assume la riserva del 10% delle risorse del FSE destinate all'asse risorse umane in favore delle azioni specifiche volte all'applicazione del principio di parità di genere. Analogo rilievo va riconosciuto alla fissazione di un obiettivo quantificato a livello di QCS nel campo della promozione dell'uguaglianza. Tale obiettivo sarà monitorato durante l'attuazione e permetterà eventuali cambiamenti in corso d'opera.

3. GLI ASSI PRIORITARI D'INTERVENTO

3.1. L'articolazione della strategia in assi prioritari

L'articolazione del QCS in Assi prioritari mira a favorire una piena applicazione dei principi di coerenza, concentrazione ed integrazione. Gli Assi sono:

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

Tale identificazione si basa sulla scelta strategica per un *approccio integrato* da cui deriva come conseguenza che le linee di azione che sostengono ciascun Asse sono costituite da grappoli di interventi settoriali tra loro collegati, che puntano a obiettivi comuni.

Questa struttura evidenzia un'articolazione della strategia all'interno della quale l'obiettivo di sostenibilità ambientale è trasversale a tutti gli assi. L'Asse I punta a migliorare la fruibilità delle risorse naturali e a rendere possibile un loro corretto ed efficiente utilizzo nel Mezzogiorno, a fini di riduzione del divario e di sviluppo. Gli altri Assi invece mirano all'obiettivo di sostenibilità ambientale attraverso la scelta di strategie infrastrutturali, produttive, di servizio, di ricerca che riducono i fattori di pressione sull'ambiente.

Inoltre, le scelte strategiche complessive consentono occasioni concrete di dare attuazione al principio di parità tra uomini e donne. Infatti, accanto alla previsione di azioni specifiche a favore dell'occupazione femminile e al miglioramento dell'accesso al mercato del lavoro (previste nell'Asse III), si affiancano negli altri Assi linee di strategia a favore dell'utilizzo di risorse per il raggiungimento di obiettivi che sono direttamente funzionali alla creazione di maggiori condizioni di pari opportunità.

3.2. Asse I – Risorse Naturali

L'obiettivo globale dell'Asse è: *creare nuove opportunità di crescita e di sviluppo sostenibile; rimuovere le condizioni di emergenza ambientale; assicurare l'uso efficiente e razionale e la fruibilità di risorse naturali; adeguare e razionalizzare reti di servizio efficienti per acqua e rifiuti; garantire il presidio del territorio anche attraverso le attività agricole; preservare le possibilità di sviluppo nel lungo periodo e accrescere la qualità della vita.*

La strategia dell'asse è focalizzata su quattro elementi:

- la **costruzione di efficienti sistemi di gestione**. Forte è l'esigenza di operare rapidamente nei prossimi anni la distinzione tra governo delle risorse e loro gestione, e di superare la separazione tra progettazione degli interventi e responsabilità finanziarie;
- la possibilità di orientare la gestione delle risorse naturali non solo verso una corretta ed efficiente erogazione di servizi a beneficio delle attività produttive esistenti, ma verso lo **sviluppo di nuove attività e di sistemi produttivi**. La prospettiva di sviluppo di nuovi sistemi di impresa riguarda in primo luogo la gestione del patrimonio naturalistico. Questa richiede il rispetto delle esigenze di conservazione, piena coerenza con le direttive comunitarie "habitat" e "uccelli", implementazione della rete europea NATURA 2000, e al tempo stesso promozione di modalità corrette per la valorizzazione delle risorse a beneficio delle comunità locali. L'obiettivo strategico è quello di costruire sistemi di gestione che generino sia conservazione e qualità, sia reddito e occupazione. Tale prospettiva riguarda anche i rifiuti e le risorse idriche;
- la **sicurezza e la difesa dal rischio idrogeologico, sismico e da inquinamento**, sia in un'ottica di maggiore garanzia del tessuto insediativo e delle attività produttive esistenti, che in un'ottica di sviluppo competitivo del territorio, sostenibilità dell'uso delle risorse, maggiore salubrità e qualità della vita.
- il **potenziamento dei sistemi informativi e di monitoraggio, della ricerca e sviluppo, dell'innovazione tecnologica e della dotazione infrastrutturale**. Tale strategia riguarda tanto l'adeguamento quanto il governo dei sistemi di gestione. Sul primo versante, gli interventi dovranno focalizzare su: adeguamento degli impianti idrici e dei depuratori, dei sistemi di controllo dell'erogazione e della distribuzione, realizzazione di nuovi impianti per il riutilizzo dell'acqua depurata; adeguamento delle strutture di gestione integrata dei rifiuti; ricerca e sviluppo tecnologico per la bonifica delle aree contaminate. Sul secondo versante occorre il potenziamento dei sistemi informativi che permettono di conoscere e monitorare sia la sensibilità degli ecosistemi, sia lo stato dell'ambiente, sia i principali fattori di pressione sulle risorse naturali.

A partire da queste indicazioni, la strategia di Asse dovrà favorire cambiamenti che riguardano principalmente quattro livelli:

- *efficienza*, migliorando il livello tecnologico e introducendo elementi di concorrenza nella gestione dei servizi ambientali locali;
- *sicurezza*, difendendo il suolo dai rischi idrogeologici e sismici;
- *quantità*, aumentando le risorse disponibili nelle aree meno servite;
- *qualità*, assicurando un patrimonio ambientale disinquinato, conservato e fruibile, e promuovendone la valorizzazione.

3.3. Asse II – Risorse Culturali

L'obiettivo globale dell'Asse è: *stabilire condizioni per nuove opportunità imprenditoriali nel settore della cultura e delle attività culturali; accrescere la qualità della vita dei cittadini, la fiducia e il benessere sociale; valorizzare, tutelare e rendere maggiormente fruibili le risorse culturali del Mezzogiorno.*

La strategia di asse è finalizzata alla valorizzazione delle risorse culturali del Mezzogiorno come elemento in grado di determinare sviluppo economico e produttivo, attraverso i seguenti principali canali di intervento:

- creazione di condizioni favorevoli all'iniziativa imprenditoriale collegata direttamente o indirettamente alla valorizzazione del patrimonio culturale, con particolare riferimento al settore turistico;

- predisposizione di condizioni atte a rendere una regione più attraente nei confronti degli investitori provenienti dall'esterno;
- predisposizione di condizioni favorevoli alla progressiva attenuazione di situazioni di degrado territoriale o sociale;
- sviluppo di un'identità culturale e regionale.

In questo ambito i fattori da considerare per un'efficace politica di intervento sono:

- un processo di programmazione efficiente;
- meccanismi di selezione in grado di individuare le iniziative progettuali maggiormente in grado di incidere in modo permanente sullo sviluppo;
- la concentrazione degli interventi sul territorio attraverso l'identificazione dei nodi prioritari;
- l'integrazione degli interventi sulla base delle caratteristiche e delle vocazioni del patrimonio culturale di ciascuna regione (o territorio sub-regionale).

La maggiore disponibilità rispetto al passato di fondi nazionali per investimenti sulle risorse culturali garantisce la capacità di far fronte autonomamente alle situazioni di "emergenza". Le risorse del QCS sono così concentrate su interventi fortemente collegati a obiettivi di sviluppo.

Sotto il profilo programmatico, gli interventi dell'asse sono attuati all'interno dei programmi operativi regionali, secondo un approccio caratterizzato da forte partenariato istituzionale sia con le amministrazioni centrali competenti sia a livello locale.

Dovranno essere privilegiati progetti integrati per lo sviluppo delle risorse culturali, che risultino composti da un complesso di interventi tra loro articolati e coerenti in grado di attirare le componenti di capitale umano e finanziario necessari a valorizzare nel tempo il patrimonio culturale del Mezzogiorno.

3.4. Asse III – Risorse Umane

L'obiettivo globale dell'Asse è: indurre nuove occasioni di sviluppo espandendo la dotazione, la disponibilità e la qualità delle risorse umane. Far crescere il contenuto scientifico-tecnologico delle produzioni meridionali; rafforzare la rete di centri di competenza del Mezzogiorno e valorizzare i collegamenti tra sottosistema scientifico ed imprenditoriale. Ridurre i tassi di disoccupazione, accrescere la partecipazione al mercato del lavoro e l'emersione delle attività informali (e quindi la loro produttività), valorizzare le risorse femminili, favorire i processi di recupero della fiducia e benessere sociale e ridurre la marginalità sociale.

Dalla generale riflessione sul ruolo delle politiche nazionali e comunitarie derivante dall'esperienza dell'elevata disoccupazione europea arriva la consapevolezza della priorità che nell'azione di politica economica va data alle politiche attive del lavoro e alle politiche dell'istruzione e della formazione.

L'approccio strategico dell'Asse è strettamente correlato e coerente con la Strategia europea per l'occupazione (SEE), con le Raccomandazioni della Commissione sulle politiche per l'impiego, con il PAN e con il Quadro di riferimento dell'Obiettivo 3. L'articolazione dell'Asse in base ai « policy field » previsti dal Regolamento del FSE permette che le priorità politiche della SEE siano calate nel contesto del Mezzogiorno. Le risorse finanziarie FSE

dell'asse (al netto delle risorse dedicate esplicitamente agli interventi integrati in altri assi) saranno assegnate ai diversi «policy field » secondo le seguenti percentuali globali indicative per il QCS:

- Policy field A 29,4%;
- Policy field B 4,8%;
- Policy field C 37,3%;
- Policy field D 18,6%;
- Policy field E 10%.

Le percentuali sopra riportate vengono verificate, a livello di QCS, dal Comitato di Sorveglianza in due fasi successive, rispettivamente entro il 31.12.2003 e il 31.12.2005. Se in occasione delle verifiche, i dati reali dovessero discostarsi dalle indicazioni in maniera non superiore al 10% in più o in meno di ogni 'policy field', tale scostamento non comporterà modifica del QCS.

L'approccio strategico, soprattutto nell'ambito dei POR, privilegia le politiche attive del lavoro previste dal Policy field A. Particolare significato assume anche l'importanza del Policy field C che indica il rilievo delle azioni sui sistemi in questo periodo di programmazione. Il 10% riservato al Policy field E traduce un'attenzione particolare attribuita alla disparità di genere che nel Mezzogiorno assume connotati particolarmente gravi.

Alcuni elementi strategici assumono un'importanza particolare. Si tratta principalmente delle **politiche attive e preventive della disoccupazione di lunga durata**. In particolare si tratta di costruire o potenziare la rete di servizi all'impiego, per estendere l'ambito degli individui che possiedono le necessarie informazioni e possibilità per fruire delle occasioni lavorative esistenti e future, anche attraverso il sostegno a scelte di mobilità e con un'attenzione a che gli interventi siano mirati sulle specifiche esigenze degli individui, con particolare riguardo per la differenza di genere e di età.

Tale riforma permetterà il passaggio da un sistema che tratta lo stock di disoccupati di lunga durata a uno che attui un approccio preventivo assicurando il trattamento prima dei 12 mesi dall'inizio della disoccupazione nel caso degli adulti e prima dei sei mesi nel caso dei giovani con meno di 24 anni. L'approccio preventivo terrà evidentemente conto della situazione peculiare del Mezzogiorno, con uno stock di disoccupati di lunga durata di grandi dimensioni. Al fine di assicurare il cambiamento di strategia in favore dell'approccio preventivo, una percentuale di risorse pari al 35% del policy field A è riservata agli interventi preventivi. Tale percentuale costituisce una quota minima che si spera di superare alla fine del periodo di programmazione.

Alla luce dell'esperienza passata, le **politiche di formazione** per risultare efficaci devono trovare una diretta finalizzazione alle necessità della domanda attuale o prospettica. Ciò richiede in primo luogo il rafforzamento e lo sviluppo della qualità dell'istruzione e della formazione attraverso interventi di sostegno all'innovazione dei contenuti didattici. I due sistemi (dell'istruzione e della formazione) necessitano di un coordinato intervento di integrazione finalizzato in primo luogo a un più ampio ed efficace raggiungimento dell'utenza e a migliorarne il collegamento con il mondo del lavoro. Il potenziamento della filiera della formazione integrata superiore è un'ulteriore occasione di indirizzare l'intervento formativo alla creazione di qualifiche medio-alte dirette al sistema delle imprese.

Interventi egualmente di estrema importanza saranno quelli relativi al sistema di formazione professionale, al sostegno alla creazione d'impresa (con una particolare attenzione ai giovani e alle donne), alla riduzione del tasso di "drop out" e all'applicazione del principio di pari opportunità.

Per quanto riguarda la società dell'informazione nell'ambito delle risorse umane, la trasversalità degli interventi volti a favorire lo sviluppo della società dell'informazione è garantita nel QCS in virtù della consapevolezza del ruolo fondamentale che lo sviluppo e la diffusione delle nuove tecnologie dell'informazione riveste nell'innalzamento complessivo del livello qualitativo dell'efficienza, della competitività e delle potenzialità occupazionali del sistema economico. Tale consapevolezza si tradurrà in linee di intervento specifiche miranti a raggiungere, nei limiti delle risorse disponibili, i target previsti per l'Educazione e la Formazione nelle comunicazioni dell'UE in merito allo sviluppo della Società dell'Informazione e della Comunicazione.

Un ambito privilegiato è dedicato agli interventi tesi a valorizzare e incrementare l'occupazione femminile, sia attraverso la costituzione di punti preferenziali per l'indirizzo delle donne e per la consulenza alle imprese nell'utilizzo di modalità organizzative compatibili con la conciliazione tra lavoro e vita familiare, sia mediante la creazione di una rete di servizi a sostegno della famiglia, in particolare per la cura dell'infanzia e l'assistenza agli anziani.

Ulteriori interventi mirano a contrastare le aree di emarginazione e di esclusione sociale e culturale attraverso iniziative a favore degli individui che attualmente risultano emarginati o esclusi e di quelli, soprattutto giovani e giovanissimi, che vivono in contesti o in condizioni che ne potrebbero determinare l'emarginazione o l'esclusione futura. In questo ambito appare utile promuovere e consolidare all'interno del tessuto locale nuove iniziative imprenditoriali nell'area dell'economia sociale.

Il QCS prevede una riserva pari allo 0,5% delle risorse del FSE da destinare alle ONG e al partenariato locale sotto forma di "piccoli sussidi" di cui all'articolo 4.2 del Regolamento 1784/99 relativo al FSE.

Per quanto riguarda il **settore della ricerca**, il QCS mira a esplicitare la funzione strategica di connessione e integrazione fra il sistema nazionale e il sistema regionale, non solo valorizzando le eccellenze, ma sostenendo, precipuamente, la crescita armonica del sistema nazionale della RS&T e delle Regioni del Mezzogiorno.

La strategia di sviluppo punta quindi, in via prioritaria, a promuovere, stimolare e soddisfare la domanda di innovazione delle imprese e dei sistemi produttivi locali, a espandere la dotazione e la qualità delle risorse umane, attivando reali processi di valorizzazione, trasferimento e diffusione delle conoscenze. Centrale quindi diviene una duplice funzione di raccordo: tra ambiente socioeconomico e impresa e tra questa e sistema scientifico e tecnologico.

3.5. Asse IV – Sistemi Locali di Sviluppo

L'obiettivo globale dell'Asse è: *creare le condizioni economiche per lo sviluppo imprenditoriale e la crescita produttiva; aumentare la competitività, la produttività, la coesione e la cooperazione sociale in aree concentrate del territorio, irrobustendo, anche*

attraverso l'innovazione tecnologica, le filiere produttive (specie in agricoltura e nello sviluppo rurale); promuovere la localizzazione di nuove iniziative imprenditoriali, ivi incluse quelle nel settore turistico, e l'emersione di imprese dall'area del sommerso; assicurare la sostenibilità ambientale dello sviluppo del sistema produttivo, anche utilizzando le migliori tecnologie disponibili e rispettando nel medio e lungo periodo la capacità di carico dell'ambiente.

Favorire l'avvio e il consolidamento dei processi di sviluppo locale rappresenta un elemento chiave della strategia complessiva del QCS. I punti fondamentali della strategia riguardano:

- lo **sviluppo dei fattori di contesto economico e sociale** che assicurano condizioni stabili di competitività nel lungo periodo, ivi compresa la crescita della qualità del capitale umano, come ad esempio il miglioramento delle infrastrutture per la localizzazione delle imprese, la crescita dell'efficienza della Pubblica Amministrazione (con particolare riferimento agli adempimenti che influiscono sulle scelte di localizzazione), l'accesso alle risorse finanziarie, anche mediante azioni di semplificazione e razionalizzazione dei sistemi d'incentivazione e di promozione e sviluppo di strumenti finanziari innovativi, il miglioramento della qualità dell'ambiente;
- la **promozione di sistemi produttivi locali, distretti industriali e sistemi esportatori**, attraverso la valorizzazione dei fattori di competitività territoriale e settoriale e la creazione di nuova impresa, ad esempio:
 - l'integrazione tra i diversi settori produttivi, sviluppando connessioni di filiera e di distretto anche a livello transnazionale, in special modo nei comparti dell'agroindustria e del turismo, favorendo anche formule di cooperazione e partenariato imprenditoriale con il Centro-Nord;
 - lo sviluppo di settori trainanti caratterizzati dall'impiego di qualificati processi tecnologici;
 - la crescita del tessuto produttivo e la promozione degli investimenti diretti;
 - l'emersione delle attività economiche sommerse.
- la **qualificazione dei prodotti, dei processi aziendali e dell'innovazione tecnologica**, finalizzati al miglioramento del posizionamento competitivo delle imprese in un'ottica di contemporanea crescita di efficienza e protezione dell'ambiente, ad esempio:
 - il migliore inserimento delle imprese all'interno dei processi di internazionalizzazione mediante lo sviluppo di un orientamento strategico maggiormente legato all'ampliamento dei mercati internazionali, facendo leva sugli aspetti della qualità e della tipicità delle produzioni;
 - l'aumento della dotazione e della qualità dei servizi alla produzione ed in particolare dei servizi di promozione, allo sviluppo e al trasferimento dei risultati scientifici e delle innovazioni, sia tecnologiche che di mercato. In questo contesto si inserisce la nascita e la promozione di nuove attività locali nel campo del turismo e della valorizzazione dei prodotti agricoli e artigianali, che utilizzino come esplicito vantaggio competitivo la qualità delle risorse impiegate;
 - l'adeguamento tecnologico degli impianti a fini della riduzione dell'inquinamento e di una maggiore sostenibilità ambientale dei cicli produttivi, alla promozione della certificazione ambientale, al risanamento delle "aree a rischio di crisi ambientale";
 - il supporto e l'assistenza a favore delle imprese sommerse al fine di costruire percorsi di emersione in grado di spostare il vantaggio competitivo dal prezzo alla qualità del processo produttivo.

Questi punti fondamentali della strategia fanno riferimento prioritario al territorio. Poiché la strategia di sviluppo locale non può ricondursi alla sommatoria di interventi indifferenziati,

occorre un'attenta e precisa focalizzazione dell'impiego delle risorse finanziarie disponibili in ambiti ben delimitati, attraverso azioni integrate e scelte selettive.

Nel quadro della strategia delineata le risorse finanziarie dell'asse saranno assegnate ai diversi macro-settori beneficiari secondo le seguenti indicazioni di massima:

- agricoltura e settore agroalimentare 33 %;
- pesca e acquacoltura 4 %;
- industria e artigianato 48 %;
- commercio 2 %;
- turismo 11 %;
- servizi 2 %.

Le indicazioni di massima sopra riportate vengono verificate, a livello di QCS, dal Comitato di Sorveglianza del QCS in due fasi successive, rispettivamente entro il 31.12.2003 e il 31.12.2005. Se in occasione delle verifiche i dati reali dovessero discostarsi dalle indicazioni in maniera non superiore al 10% in più o in meno per ciascun macro-settore, tale scostamento non comporterà modifica del QCS.

Il QCS attribuisce una forte priorità agli interventi a favore delle piccole e medie imprese (PMI), che va applicata all'interno di ciascun programma operativo. In particolare, nel contesto del programma operativo nazionale « Sviluppo imprenditoriale locale » (vedi capitoli successivi) almeno il 70% degli interventi sarà a favore delle PMI. Gli aiuti diretti alle grandi imprese possono essere concessi solamente attraverso specifici meccanismi di selezione, con l'utilizzo di criteri che considerino in via prioritaria gli effetti dell'investimento sullo sviluppo economico locale.

Gli strumenti di aiuto alle attività economiche dovranno adeguatamente integrare gli aspetti ambientali in una prospettiva di promozione dello sviluppo sostenibile.

Specifica attenzione verrà dedicata all'impatto di "genere" nella promozione e sviluppo delle attività economiche, prevedendo eventuali iniziative complementari (sul versante informativo, dei servizi di supporto, ecc.) volte a favorire l'ampliamento dell'accesso delle donne al sistema produttivo.

3.6. Asse V – Città

L'obiettivo globale dell'Asse è: *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: creare condizioni economiche, amministrative e sociali adatte allo sviluppo imprenditoriale; aumentare la competitività e la produttività strutturale dei sistemi economici territoriali; favorire la localizzazione di nuove iniziative nelle aree urbane e metropolitane specie nei servizi alle persone e alle imprese; combattere la marginalità sociale e favorire i processi di recupero della fiducia sociale; riqualificare il contesto urbano, con particolare attenzione per gli aspetti ambientali.*

L'area prioritaria di intervento è la **migliore articolazione del ruolo e delle funzioni delle città nel proprio contesto territoriale**. Tale articolazione consente di aumentare la competitività del sistema urbano meridionale attraverso l'individuazione e la valorizzazione del ruolo di ciascuna città radicata nel contesto regionale, rafforzando le funzioni di poli di

crescita e centri servizi da un lato e, dall'altro, riconoscendo l'importanza dei legami con l'hinterland e con le zone circostanti al fine di migliorare lo sviluppo equilibrato del territorio.

La strategia deve attuarsi nell'ambito di un disegno regionale, in cui lo sviluppo urbano si integra con quello complessivo. In tal senso le Regioni identificano le potenzialità di ciascuna città nel contesto del territorio regionale e scelgono su quali città puntare per realizzare specifici progetti di sviluppo urbano sostenibile, integrato e bilanciato con il territorio.

Gli interventi concentrati e integrati possono contenere azioni legate agli ambiti di intervento sotto descritti, purchè coerenti con il disegno complessivo:

1. il **miglioramento della qualità urbana**, soprattutto nelle grandi città, che rappresenta una condizione necessaria per aumentare la capacità di attrazione di capitali e la competitività economica e per ridurre il disagio sociale;
2. il **rafforzamento del capitale sociale**, attraverso la creazione di nuovi posti di lavoro tramite il miglioramento dell'offerta di servizi sociali, in particolare per le fasce più deboli e per i soggetti a rischio di emarginazione e di esclusione, valorizzando le opportunità offerte dallo sviluppo dell'economia sociale e del terzo settore.

3.7. Asse VI – Reti e Nodi di Servizio

L'obiettivo globale dell'Asse è: *migliorare e creare le condizioni di contesto (nei trasporti, nella società dell'informazione, nella sicurezza pubblica) per lo sviluppo imprenditoriale e la localizzazione di nuove iniziative e per aumentare la competitività e la produttività strutturale dei sistemi economici territoriali, mediante interventi che assicurino la sostenibilità ambientale, promuovano la riduzione degli impatti (riequilibrio modale nei trasporti), rispettino la capacità di carico dell'ambiente e del territorio in generale e favoriscano i processi di recupero della fiducia sociale.*

La strategia del QCS per il settore **“Trasporti”** si sviluppa intorno ai seguenti obiettivi:

- **accessibilità** - assicurare i collegamenti necessari per spostarsi velocemente e con sicurezza sul territorio meridionale e da questo verso altre aree, concentrando gli interventi sull'innalzamento degli standard delle grandi direttrici di traffico e dei principali elementi di connessione. Vanno privilegiati gli interventi rivolti al potenziamento dei TEN (reti transeuropee);
- **riequilibrio modale e ambientale** - indirizzare la domanda di mobilità verso le modalità economicamente, socialmente e ambientalmente più efficienti. La strategia delineata, sia con il miglioramento complessivo di efficienza del sistema dei trasporti, sia col riequilibrio modale a favore della ferrovia e del mare, dovrà contribuire al rispetto degli impegni assunti dall'Italia sulla riduzione dei gas ad effetto serra (protocollo di Kyoto);
- **intermodalità** - procedere verso la creazione di un sistema integrato di trasporto, favorendo l'interconnessione tra le grandi direttrici di traffico e le reti di trasporto locale, e tra diverse modalità di trasporto;
- **qualità ed efficienza** - migliorare la qualità del servizio, gli standard di sicurezza e le tecniche di gestione;
- **mobilità** - rendere fluida la circolazione ed accessibile il territorio, anche urbano, per mezzo di sistemi rapidi di governo della mobilità.

Tali obiettivi saranno perseguiti nell'ambito del quadro strategico definito dal nuovo **“Piano Generale dei Trasporti”**, che dovrà comunque tradursi in uno strumento operativo per il Mezzogiorno più puntuale per identificare le scelte di intervento al fine dello sviluppo

socioeconomico, che da principio potranno essere rappresentate da componenti ‘invarianti’ (ossia da quelle azioni tese al recupero di efficienza di base che devono essere intraprese comunque, in quanto prioritarie e compatibili con possibili opzioni alternative di intervento). Tale documento, che dovrà offrire un quadro programmatico di tutte le risorse destinate allo sviluppo del settore, dovrebbe orientativamente articolarsi in una componente generale e in una specifica per ciascuna regione.

La scelta di tali componenti verrà effettuata sulla base di una metodologia di valutazione ex-ante dei progetti, che tenga conto dell’impatto sulle principali variabili di sviluppo socio-economico del Mezzogiorno, della coerenza con gli obiettivi strategici e della capacità di gestione e attuazione nei tempi previsti dalla programmazione. Il documento operativo dovrà inoltre contribuire alla definizione di ruoli, responsabilità e politiche di rispettiva competenza del programma operativo nazionale “Trasporti” e dei programmi operativi regionali.

Per quanto riguarda i collegamenti immateriali, l’obiettivo primario è accelerare la realizzazione della **società dell’informazione (SI)**. A tale riferimento, tenendo conto della nuova concorrenza nel settore e della liberalizzazione del mercato, i Fondi Strutturali nel Mezzogiorno non dovranno cofinanziare reti di base nè investimenti in infrastrutture per la telefonia vocale mobile e fissa.

Sulla base delle politiche sviluppate a livello nazionale, disegnatte tenendo conto delle priorità dell’Iniziativa eEurope dell’Unione Europea, ogni regione, sulla base di un’analisi approfondita dei bisogni e della domanda del settore produttivo e della società civile, dovrà elaborare una propria strategia. Le linee di intervento che ne deriveranno dovranno essere inserite nei rispettivi programmi operativi.

In questo ambito si ritiene opportuno seguire tre indirizzi:

- privilegiare gli interventi pubblici volti a migliorare le condizioni ambientali (o di “contesto”) e favorire le applicazioni delle nuove tecnologie e la loro diffusione;
- dare alle Regioni l’assistenza necessaria per definire le strategie regionali e assicurarne il raccordo con quella nazionale;
- favorire nel frattempo una serie di interventi mirati su alcuni aspetti essenziali della Società dell’Informazione che sono, per loro natura, indipendenti dalla definizione delle strategie regionali.

Sulla base di queste considerazioni e assicurando la coerenza con la strategia globale in via di definizione, è possibile fin d’ora focalizzare tre aspetti che meritano un’attenzione particolare da parte dei Fondi Strutturali:

- I) *La sensibilizzazione di imprese, cittadini, associazioni e operatori pubblici alle possibilità offerte dalle tecnologie informatiche, con particolare attenzione alla diffusione rapida all’interno della società delle capacità di uso del computer e dei nuovi strumenti telematici;*
- II) *L’ammodernamento della Pubblica Amministrazione, con riferimento particolare a quella regionale e locale, con un’enfasi sui servizi resi ai cittadini e alle imprese;*
- III) *L’utilizzo dell’information technology da parte delle PMI che privilegerà i servizi ad alto valore aggiunto per l’industria e le azioni di formazione volte a colmare, almeno in parte, il previsto deficit di esperti qualificati.*

I progetti e gli impegni per il raggiungimento di questi obiettivi dovranno essere individuati e sottoposti a verifica nell’ambito di un forte partenariato tra le Regioni, gli Enti Locali e

l'intera società regionale. Il Comitato di Sorveglianza del QCS, con il supporto del gruppo di lavoro "Società dell'Informazione", sarà regolarmente informato dell'evoluzione della strategia e degli interventi in materia di SI.

A conferma dell'importanza dello sviluppo della SI per il Mezzogiorno, il QCS assegna a tale obiettivo un ammontare di risorse dei Fondi Strutturali almeno pari a 570 milioni di euro.

Le azioni in favore della SI godranno di una specifica priorità positiva in occasione della valutazione di metà percorso del QCS e dell'assegnazione delle risorse della riserva di efficacia ed efficienza.

Una specifica rilevanza, per la sua trasversalità, è da riconoscere al tema della **sicurezza pubblica per lo sviluppo** del Mezzogiorno. In questo campo si tratta soprattutto di contribuire a determinare migliori condizioni generali di contesto.

Concretamente ciò significherà:

- ampliare ed estendere a tutto il Mezzogiorno il sistema di sicurezza, soprattutto per le imprese, realizzato nella fase di programmazione 1994-1999;
- mantenere, ampliare e rendere sempre più aggiornato e innovativo il presidio tecnologico del territorio;
- moltiplicare i casi di approccio integrato alla sicurezza e alla cultura della legalità;
- dare significato unitario e riferimenti condivisi a tutte quelle forme di intervento, anche volontario, di ripristino della legalità che cominciano a rafforzarsi nel Mezzogiorno e costituiscono condizione affinché la sicurezza sia vissuta come un fattore del territorio.

3.8. Orientamenti generali per gli interventi per l'agricoltura e lo sviluppo rurale

L'esperienza compiuta nella fase di attuazione dei programmi del periodo 1994-1999 ha messo in evidenza, per il settore agricolo, l'eccessiva proliferazione degli interventi, la disomogeneità degli stessi in relazione ai vari strumenti operativi e la mancanza in alcune realtà regionali di collegamento in una logica di filiera dei vari interventi realizzati.

Sulla base dell'analisi strutturale e dell'individuazione dei fabbisogni per il comparto agricolo e le aree rurali delle regioni dell'Obiettivo 1 sono stati identificati i seguenti obiettivi:

- miglioramento della competitività dei sistemi agricoli e agro-industriali in un contesto di filiera;
- sostegno allo sviluppo dei territori rurali e valorizzazione delle risorse agricole, ambientali e storico-culturali.

Le principali linee di intervento per il primo obiettivo riguardano:

- il miglioramento della competitività attraverso la riconversione produttiva, l'introduzione di innovazioni finalizzate alla riduzione dei costi unitari di produzione, il miglioramento qualitativo della produzione, nonché la riduzione dell'impatto ambientale dei processi produttivi in ogni fase della filiera;
- la valorizzazione e il potenziamento delle produzioni di qualità attraverso l'organizzazione dell'offerta e il rafforzamento delle funzioni commerciali;
- il miglioramento dei processi produttivi agricoli e agroindustriali attraverso l'introduzione di sistemi di gestione integrata in tema di qualità, sicurezza, ambiente lungo tutta la filiera;
- le azioni formative e quelle dirette a favorire il ricambio generazionale nelle imprese agricole e il primo insediamento dei giovani agricoltori;

- il miglioramento delle performance ambientali mediante la riduzione delle emissioni inquinanti, la riduzione degli input chimici, l'ottimizzazione dell'impiego delle risorse naturali, l'attuazione di forme di risparmio idrico;
- il miglioramento della dotazione infrastrutturale.

Le principali linee di intervento per il secondo obiettivo riguardano:

- la valorizzazione di tutte le risorse endogene esistenti nelle aree interessate;
- la conservazione, tutela e valorizzazione commerciale delle risorse ambientali, incluse le foreste, prioritariamente nel quadro di una programmazione integrata in cui si affianchi anche la finalità di sviluppo socio-economico di territori determinati;
- il sostegno e la diversificazione del sistema di imprese locali per ampliare gli sbocchi occupazionali anche nei settori collegati con l'agricoltura (turismo rurale, agriturismo, artigianato, ecc.);
- l'ampliamento degli sbocchi commerciali per la produzione agricola di qualità e delle micro-filiere territoriali;
- il miglioramento del contesto infrastrutturale e dei servizi essenziali nelle aree rurali.

Gli interventi previsti dai Programmi Operativi regionali dovranno essere coerenti con i corrispondenti Piani di Sviluppo Rurale (finanziati dal FEOGA-Garanzia) per le diverse misure di sostegno all'agricoltura e allo sviluppo rurale.

Gli interventi strutturali attuati a titolo del QCS, per quanto riguarda l'agricoltura e lo sviluppo rurale, dovranno essere conformi alla politica agricola comune e ai Regolamenti (CE) n. 1257/1999 e n. 1750/1999 relativi allo sviluppo rurale.

3.9. Orientamenti generali per gli interventi nel settore della pesca

Nonostante gli sforzi compiuti nel settore della pesca all'interno del QCS 1994-1999, la ristrutturazione del settore dovrà essere proseguita mediante la razionalizzazione e l'ammodernamento dell'apparato produttivo e mediante altre azioni ad effetto duraturo.

Per quanto riguarda le flotte pescherecce:

- i programmi d'orientamento pluriennali (POP IV fino al 2001 e POP V in seguito) rimangono la base di riferimento per dimensionare le azioni relative al governo della capacità di pesca, assegnando risorse sufficienti alla loro attuazione;
- riguardo al rinnovo e all'ammodernamento della flotta, vanno evitati sia l'insufficienza delle azioni e il conseguente invecchiamento generalizzato della flotta, sia l'effetto perverso che le innovazioni tecnologiche introdotte possono produrre sull'effettiva riduzione dello sforzo di pesca e sull'equilibrio dell'attività di pesca con le risorse alieutiche. Operativamente, occorrerà incoraggiare l'utilizzo di attrezzature e di metodi di pesca più selettivi, il miglioramento della qualità dei prodotti pescati e conservati a bordo e il miglioramento delle condizioni di lavoro e di sicurezza.

Per le restanti misure cofinanziate dallo SFOP (acquacoltura, trasformazione dei prodotti, ecc.), le azioni collettive che privilegiano la presa in considerazione degli interessi dell'insieme del settore sono ritenute prioritarie rispetto agli investimenti diretti nelle imprese. Inoltre, è riconosciuta priorità agli interventi che integrano la prevenzione e la lotta contro gli inquinamenti ambientali, il miglioramento della qualità dei prodotti e la loro certificazione, nonché lo smaltimento di specie eccedentarie o sottosfruttate.

Per tutto il settore, l'obiettivo da raggiungere alla fine del 2006 mira a rafforzare la competitività del settore e la qualità dei prodotti della pesca attraverso il rinnovamento delle strutture produttive e del tessuto economico settoriale.

Gli interventi nel settore della pesca saranno previsti nel programma operativo nazionale « Pesca » e nei programmi operativi regionali (POR). Il PON « Pesca » avrà competenza esclusiva sulla programmazione e gestione delle misure incluse nelle seguenti categorie d'intervento:

- adeguamento dello sforzo di pesca;
- rinnovo e ammodernamento della flotta peschereccia;
- assistenza tecnica.

Per quanto riguarda i POR, le misure da programmare a titolo dello SFOP saranno quelle incluse nelle seguenti categorie d'intervento:

- protezione e sviluppo delle risorse acquatiche, acquacoltura, attrezzatura dei porti di pesca, trasformazione e commercializzazione, pesca nelle acque interne;
- altre misure (art. 11, 12, 14, 15, 16, 17 §2 del R. (CE) n. 2792/99).

Le misure del PON Pesca e quelle dello SFOP programmate nei POR saranno introdotte all'interno delle Intese Istituzionali di Programma attivando, di conseguenza, specifici Accordi di Programma Quadro.

Gli interventi strutturali nel settore della pesca, dell'acquacoltura e della trasformazione e la distribuzione dei loro prodotti dovranno essere conformi alla politica comune della pesca, anche qualora siano, a titolo eccezionale, finanziati a carico di un Fondo Strutturale diverso dallo SFOP. Sono in particolare sottoposti alle disposizioni specifiche fissate dal regolamento (CE) n° 1263/1999 e dal regolamento (CE) n° 2792/1999.

3.10. Risorse per l'assistenza tecnica

Le risorse previste dal QCS per l'attività di assistenza tecnica sono ripartite tra il programma operativo nazionale (PON) « Assistenza tecnica e azioni di sistema » e gli altri programmi operativi nazionali e regionali.

Al PON « Assistenza tecnica e azioni di sistema » compete in particolare:

- l'attività di supporto tecnico-organizzativo, assistenza tecnica, valutazione e comunicazione a livello di QCS;
- l'adeguamento delle basi di dati statistici;
- la formazione del personale della Pubblica Amministrazione;
- la realizzazione delle azioni di sistema relative al FSE curate dal Ministero del Lavoro;
- la realizzazione di attività di supporto tecnico da parte delle Amministrazioni centrali.

Negli altri programmi operativi una misura specifica di assistenza tecnica, finanziata dal Fondo Strutturale preponderante in termini di risorse finanziarie e accessibile anche per attività relative agli altri Fondi Strutturali eventualmente presenti nei programmi stessi, è dedicata al sostegno delle azioni di supporto e assistenza tecnica specificamente orientate all'attuazione del programma.

4. PIANO FINANZIARIO

4.1. Organizzazione delle fonti di finanziamento

Il cofinanziamento nazionale è stabilito in via indicativa. Poiché con l'adozione dei complementi di programmazione, ai sensi dell'articolo 18.3.c del Regolamento (CE) n. 1260/1999, saranno precisati per ciascuna misura il tasso di partecipazione del Fondo Strutturale interessato, le quote di cofinanziamento nazionale a livello di asse prioritario indicate nel QCS e nei programmi operativi potranno subire delle modifiche in aumento o in diminuzione, fermi restando gli impegni delle autorità italiane in tema di verifica dell'addizionalità. Il cofinanziamento nazionale pubblico dei programmi operativi è assicurato da risorse statali e regionali/locali, che sono stimate in quote rispettivamente dell'ordine del 70% e del 30%.

Il QCS si propone di massimizzare il coinvolgimento del settore privato nel finanziamento e nella gestione degli interventi, segnatamente i progetti infrastrutturali. Un maggiore coinvolgimento di capitale privato dovrebbe portare ad una più efficace concezione, selezione e gestione dei progetti, ed è coerente con la recente innovazione introdotta nel quadro legislativo nazionale (che attribuisce la priorità a progetti finanziabili con capitale privato).

Le considerazioni ora esposte evidenziano la necessità che le Amministrazioni si attrezzino sotto il profilo delle capacità tecniche per allestire e verificare i piani finanziari delle opere che intendono promuovere con il ricorso a capitali privati, per definire documenti contrattuali idonei alla gestione del rapporto pubblico-privato e per assicurare celeri iter autorizzativi. Per queste ragioni il ricorso alla finanza di progetto per il finanziamento di interventi da realizzare nel quadro dei Programmi Operativi costituisce elemento di rilievo fra i criteri di riferimento per l'attribuzione della riserva di efficacia ed efficienza.

4.2. Piano finanziario

Il quadro finanziario è coerente con le disposizioni del Regolamento (CE) n. 1260/1999 e le decisioni assunte nel Consiglio europeo di Berlino del 23 e 24 marzo 1999.

In applicazione dell'articolo 7 del Regolamento (CE) n. 1260/1999, la Commissione Europea ha ripartito le risorse dei Fondi strutturali per il periodo 2000-2006, destinando all'Italia 21.935 milioni di euro per le Regioni Obiettivo 1 e 187 milioni di euro per il Molise, in sostegno transitorio. A tali risorse si aggiunge l'indicizzazione nella misura del 2% annuo.

La Commissione ha inoltre definito la quota destinata alla riserva di efficienza e di efficacia nella misura del 4% delle risorse complessive, da assegnare sulla base dei criteri di cui all'articolo 44 del suddetto Regolamento. Il Governo italiano ha definito un'ulteriore quota da destinare alla riserva nella misura del 6%.

Il piano finanziario indicativo del QCS è riportato nelle tabelle allegate. Alcuni aggiustamenti marginali potranno essere necessari in sede tecnica.

4.3. Addizionalità

Sulla base delle informazioni fornite dalle autorità italiane, i servizi della Commissione Europea e le autorità italiane hanno fissato la media annua della spesa pubblica nazionale ammissibile, che deve essere mantenuta durante il periodo 2000-2006 per l'insieme delle regioni Obiettivo 1 a 19.591,55 milioni di euro (prezzi 1999). Tale cifra rappresenta un

aumento del 20,1% rispetto alla spesa media per il periodo 1994-1999. Il livello della spesa media annua per il periodo 2000-2006 si basa sull'ipotesi di un aumento annuo del totale delle entrate correnti della pubblica amministrazione dell'1,62% in termini reali. Cio' è coerente con le ipotesi formulate nell'ultima versione del Programma di Stabilità valutato dalla Commissione e dal Consiglio all'inizio dell'anno 2000.

Le autorità italiane forniranno alla Commissione le informazioni appropriate e comunicheranno durante il periodo di programmazione qualsiasi cambiamento che possa eventualmente mettere in dubbio il mantenimento di questo livello di spesa.

Tre anni dopo l'approvazione del documento di programmazione, e come regola generale, entro il 31 dicembre 2003, la Commissione dovrebbe essere in grado di effettuare una valutazione di conformità con i requisiti di addizionalità ex ante. Il rispetto del principio dell'addizionalità è considerato come verificato se la media annua della spesa pubblica nazionale ammissibile degli anni dal 2000 al 2002 ha raggiunto il livello di spesa stabilito ex ante.

Una verifica avrà luogo entro il 31 dicembre 2005. Il principio dell'addizionalità sarà considerato come verificato se la media annua della spesa pubblica nazionale ammissibile negli anni 2000 a 2004 ha raggiunto almeno il livello di spesa fissato ex-ante o rivisto in itinere. Le autorità italiane informeranno il Comitato di Sorveglianza del QCS dei risultati della verifica, che saranno tenuti in considerazione nella preparazione del periodo di programmazione seguente.

5. IDENTIFICAZIONE E ORGANIZZAZIONE DEI PROGRAMMI OPERATIVI

Dalla priorità strategica e di metodo assegnata al criterio della centralità del territorio discende l'indirizzo per i programmi regionali (Programmi Operativi Regionali – POR) quale ambito di programmazione prioritario in cui *attuare* gli interventi, almeno che per essi con si configuri l'opportunità istituzionale ed economica di attuazione in programmi nazionali.

I Programmi Operativi Regionali sono definiti per ciascuna regione e sono, pertanto 7: Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna, Sicilia e Molise (quest'ultima regione in sostegno transitorio).

I Programmi Operativi Nazionali rappresentano un'eccezione motivata alla priorità assegnata alla Regioni nella programmazione degli interventi, sulla base della “griglia” di parametri definita in fase di partenariato di programmazione e relativa a un approccio unitario sul piano della sua efficacia e della gestione; alla portata extra locale e interregionale degli interventi; all'attribuzione delle competenze tra Stato e Regioni; alle modalità di concreto trasferimento di compiti e di funzioni amministrative a queste ultime. Le linee di intervento a valenza nazionale da attuare attraverso 7 Programmi Operativi Nazionali sono:

1. “Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno”;
2. “Ricerca Scientifica, Sviluppo Tecnologico, Alta formazione”;
3. “Trasporti”;
4. “La Scuola per lo Sviluppo”;
5. “Pesca”;
6. “Sviluppo imprenditoriale locale”;
7. “Assistenza Tecnica e Azioni di sistema”.

6. CONDIZIONI DI ATTUAZIONE

6.1. Coordinamento degli interventi dei Fondi Strutturali a livello centrale e locale

Le Autorità di gestione dei programmi operativi sono responsabili dell'efficacia e della regolarità della gestione e dell'attuazione, e in particolare delle attività indicate all'art. 34 del Regolamento (CE) n. 1260/1999 e sono individuate nei rispettivi programmi operativi.

L'Autorità di gestione designata per il Quadro Comunitario di Sostegno è il Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica a cui è affidato anche il coordinamento per la sua attuazione e tra singoli Fondi.

Il coordinamento delle attività di ogni singolo Fondo è nella responsabilità delle seguenti amministrazioni:

- FSE- Ministero del Lavoro
- FEOGA Orientamento- Ministero delle Politiche Agricole e Forestali
- SFOP- Ministero delle Politiche Agricole e Forestali
- FESR – Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica

Particolare attenzione dovrà essere posta nelle attività di coordinamento tra Comitati di Sorveglianza e Autorità di Gestione tra Fondi e tra Programmi Nazionali e Regionali. Regole di riferimento specifiche sono state definite a riguardo nel QCS. Criteri specifici di coordinamento, programmazione e gestione finanziaria dovranno essere assunti a livello di singolo programma operativo sulla base anche delle indicazioni fornite dal QCS e dalla sua Autorità di Gestione.

6.2. Coinvolgimento dei partner socio-economici e istituzionali

L'attività di partenariato dovrà trovare impulso operativo nella implementazione dei programmi anche attraverso un coinvolgimento strutturato di tutte le parti coinvolte, Ministero del Tesoro, Amministrazioni Centrali Regionali e trasversali di settore, Conferenze di autonomie locali, partner socio-economici.

Un ruolo istituzionale è riconosciuto e definito alle Autorità Ambientali nella integrazione della componente ambientale in tutti i settori di azione dei Fondi, in una prospettiva di sviluppo sostenibile e per assicurare la conformità di tali azioni con la politica e la legislazione comunitaria in materia di ambiente.

6.3. Organizzazione e trasparenza dei flussi finanziari

L'organizzazione dei flussi finanziari assume particolare importanza al fine di consentire un efficace trasferimento delle risorse ai beneficiari finali. I principali elementi da realizzare sono rivolti: al miglioramento dei sistemi di contabilità; alla semplificazione delle procedure di trasferimento delle risorse; all'utilizzo di strumenti di raccolta delle informazioni e di gestione dei controlli finanziari; all'adeguamento dei trattamenti contabili nazionali con quelli dei Fondi Strutturali.

L'Autorità di pagamento è l'autorità responsabile di elaborare, certificare e presentare le richieste di pagamento, di ricevere i pagamenti della Commissione e di provvedere affinché i

beneficiari finali ricevano quanto prima ed integralmente gli importi corrispondenti alla partecipazione dei Fondi Strutturali cui hanno diritto. La funzione di Autorità di pagamento può essere attribuita ad una o più autorità o organismi nazionali, regionali o locali. Le Autorità di pagamento dei programmi operativi sono indicate nei programmi stessi.

Le Autorità di gestione dei programmi operativi descrivono in ciascun programma il circuito finanziario e indicano le procedure di bilancio utilizzate e i miglioramenti realizzati o da realizzare rispetto al periodo di programmazione 1994/1999, se del caso con un calendario vincolante di attuazione.

6.4. Meccanismi di attuazione: gestione, sorveglianza, monitoraggio, valutazione e controllo

La gestione complessiva delle azioni cofinanziate dai Fondi Strutturali viene effettuata dalle amministrazioni titolari degli interventi, che vi provvedono mediante gli uffici a ciò preposti nell'ambito delle rispettive strutture organizzative. L'Autorità di gestione del programma operativo è responsabile dell'adeguata organizzazione delle competenze, attraverso una chiara definizione dei processi e delle responsabilità adottata con procedura legislativa o amministrativa finalizzata anche a velocizzare e a rendere più efficiente i tempi e i metodi di gestione del programma.

A livello sia di QCS sia di programma operativo, le Autorità di gestione devono provvedere, informandone i rispettivi Comitati di Sorveglianza, a mettere in atto le misure necessarie per migliorare i collegamenti con «il territorio» (vale a dire le parti economiche e sociali, le autorità locali e altre organizzazioni pertinenti interessate) e a informare l'opinione pubblica in merito al ruolo svolto dall'Unione Europea in collaborazione con lo Stato membro e ai risultati conseguiti grazie all'intervento dei Fondi Strutturali.

Il Comitato di Sorveglianza del QCS è istituito con Decreto del Ministro del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica ed è composto dalle Istituzioni e dalle Parti coinvolte nel processo di attuazione, come meglio indicato nel QCS. I Comitati di Sorveglianza dei programmi operativi sono istituiti a livello di regione o di amministrazione centrale e la loro composizione riflette quella del Comitato di Sorveglianza del QCS.

Con apposito regolamento interno verranno fissate le modalità di funzionamento, partecipazione ed assunzione delle decisioni dei Comitati di Sorveglianza. Tale regolamento verrà adottato dai Comitati di Sorveglianza nel corso della loro prima riunione. I Comitati di Sorveglianza si riuniscono almeno due volte l'anno e sono presieduti dalle rispettive Autorità di gestione e svolgono i compiti indicati nell'art. 35 del Regolamento (CE) n. 1260/1999, quelli indicati nel QCS e nei regolamenti interni.

Il Comitato di Sorveglianza del QCS, al più tardi nel mese di settembre 2002, delibererà eventuali riprogrammazioni di risorse tra le forme di intervento, sulla base delle previsioni aggiornate delle domande di pagamento inviate dallo Stato membro (ai sensi dell'art. 32.7 del Regolamento (CE) n. 1260/1999), come pure delle prospettive di disimpegno automatico alla data del 31.12.2002, nel rispetto dell'art. 14 del Regolamento n. 1260/1999 per quanto riguarda le modifiche del QCS.

Il sistema di monitoraggio del QCS e dei programmi operativi deve permettere di: registrare le informazioni relative all'attuazione al livello previsto dall'art. 36 del Regolamento (CE)

1260/1999; disporre di dati finanziari, procedurali e fisici affidabili e, ove possibile, aggregabili; fornire informazioni specifiche che eventualmente si rendessero necessarie (ad esempio, in occasione di controlli). A riguardo l'Autorità di gestione del QCS garantisce l'attivazione e il corretto funzionamento del sistema informatizzato di monitoraggio e si impegna ad adottare le azioni necessarie ad assicurarne la piena e completa operatività, a partire dal 31.12.2000 per tutto il periodo di programmazione 2000-2006.

Il sistema di monitoraggio dovrà garantire per ciascun programma operativo che i dati vengano raccolti a livello di progetto, siano aggregabili, quelli finanziari siano relativi alle spese effettivamente sostenute, quelli fisici siano coerenti con la griglia di indicatori comuni definita e quelli procedurali siano coerenti con il relativo percorso procedurale, nel rispetto delle disposizioni dei Regolamenti specifici di ciascun Fondo strutturale.

L'Autorità di gestione del QCS è responsabile dell'organizzazione della **valutazione intermedia** del QCS in collaborazione con la Commissione europea. Le procedure di selezione dei valutatori indipendenti del QCS e dei programmi operativi dovranno essere completate (con la stipula del contratto) a cura delle rispettive Autorità di gestione entro il 31.12.2001. Se la procedura di selezione del valutatore indipendente di un programma operativo non sarà stata completata entro tale data, la Commissione Europea non darà corso ad alcuna successiva richiesta di pagamento riguardante tale intervento, e ciò fino all'avvenuto completamento della procedura stessa. Il programma operativo in questione non potrà beneficiare dell'assegnazione della riserva di efficacia ed efficienza.

Il Ministero del Tesoro attiverà una funzione orizzontale di supporto all'attuazione del QCS, la cui responsabilità è affidata al Nucleo tecnico di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, che opererà in posizione di indipendenza.

La responsabilità primaria del **controllo finanziario** degli interventi, da effettuarsi conformemente all'art. 38 del Regolamento (CE) n. 1260/1999, spetta alle Amministrazioni titolari degli interventi medesimi, sulla base della normativa nazionale vigente. Le Autorità di gestione dei programmi operativi sono responsabili della regolarità delle operazioni finanziate e dell'attuazione di misure di controllo interno compatibili con i principi di sana gestione finanziaria. Le attività di controllo vengono espletate sia in concomitanza con la gestione (in quanto parte integrante di essa) che in momenti successivi, ai fini anche della verifica dell'efficacia e affidabilità dei sistemi di gestione e controllo utilizzati.

6.5. Riserva di efficacia ed efficienza

L'assegnazione della riserva comunitaria e nazionale è subordinata alla valutazione della rispondenza dei programmi ai criteri predefiniti, attraverso il confronto in partenariato, sulla base di elementi definiti in partenariato e recepiti nel QCS e non potrà essere effettuata dopo il 31 marzo 2004.

6.6. Rispetto della normativa comunitaria

Le azioni oggetto di un finanziamento dei Fondi Strutturali devono essere conformi alle disposizioni del Trattato e della legislazione comunitaria emanata in virtù dello stesso, nonché alle politiche comunitarie con riferimento principalmente a:

- le regole della concorrenza;
- le gare di appalto;

- la tutela dell'ambiente;
- le pari opportunità;
- le politiche del lavoro;
- le piccole e medie imprese.