

per completare il quadro di riferimento finanziario per la programmazione (cfr. Riquadro M – *Criteri e chiave di riparto territoriale delle risorse per la politica regionale*).

RIQUADRO M – CRITERI E CHIAVE DI RIPARTO TERRITORIALE DELLE RISORSE PER LA POLITICA REGIONALE

Nel primo trimestre del 2006 il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo ha messo a punto un'istruttoria tecnica per il riparto delle risorse fra Regioni - Fondo per le Aree Sottoutilizzate (Mezzogiorno e Centro-Nord) e Fondi comunitari Obiettivo Convergenza 2007-2013 (le quattro regioni Calabria, Campania, Puglia e Sicilia)¹. In continuità con il ciclo di programmazione 2000-2006, il riparto regionale delle risorse aggiuntive adotta un meccanismo (di tipo formula based), destinato a mantenere validità per l'intero ciclo 2007-2013, basato su chiari indicatori statistici che riflettono gli obiettivi di riequilibrio e di riduzione dei divari, tenendo conto delle criticità individuate nei documenti strategici propri del nuovo ciclo di programmazione. In sintesi, le chiavi di riparto sono il risultato di un indice della dimensione regionale, corretto (con una formula moltiplicativa) con un indice relativo alla gravità delle condizioni di svantaggio relativo.

Per garantire la concentrazione delle risorse nelle aree del Paese dove è maggiore la sottoutilizzazione del potenziale produttivo, nel riparto delle risorse nazionali del FAS le regioni del Mezzogiorno e del Centro-Nord sono trattate in due blocchi distinti, adottandosi un'attribuzione dell'85 per cento del totale di risorse al primo gruppo di regioni e il rimanente 15 per cento alle seconde. Per quanto riguarda invece le risorse comunitarie, si è considerato solo il riparto tra le quattro regioni dell'Obiettivo Convergenza in senso stretto (escludendo pertanto la Basilicata per cui, in ragione dell'essere in uno stato cd. di phasing-out statistico dall'Obiettivo Convergenza, l'ammontare di risorse comunitarie è definito direttamente nell'attribuzione dei fondi operata a livello comunitario) (cfr. paragrafo IV.1.2).

Gli indicatori utilizzati per definire le quote percentuali di riparto delle risorse per il periodo 2007-2013 sono costituiti:

- *per l'indice di dimensione, da una media ponderata delle quote regionali di popolazione (al 2004) a cui è dato peso pari al 70 per cento e di superficie (rilevazione 2003) a cui è dato peso 30 per cento.*
- *per misurare il ritardo competitivo relativo, da un indice di svantaggio pari alla media ponderata dell'inverso di tre indicatori :*
 - *prosperità regionale misurata dal PIL pro capite (tasso medio del triennio 2002-2004), con peso 35 per cento;*

¹ Il dossier completo relativo all'istruttoria tecnica per il riparto delle risorse fra Regioni - Fondo per le Aree Sottoutilizzate (Mezzogiorno e Centro-Nord) e Fondi comunitari regioni Convergenza (2007-2013) è disponibile sul sito http://www.dps.tesoro.it/QSN/qsn_istruttoria_tecnica_riparto.asp. La proposta tecnica per la ripartizione dei fondi comunitari dell'Obiettivo Competitività e Occupazione è stata, invece, affidata alle Regioni interessate (cfr. oltre).

- potenziale del mercato del lavoro, misurato con il tasso di occupazione (peso 20 per cento) e di occupazione femminile (peso 15 per cento), considerando i tassi medi del triennio 2002-2004;

- disponibilità di servizi collettivi essenziali, misurata con l'indice di accessibilità media dei Sistemi Locali del Lavoro (SLL) della regione (peso 15 per cento) e la percentuale dei giovani in età 20-24 con almeno una qualifica di istruzione secondaria superiore (peso 15 per cento).

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 cento). Infine, poiché la variabile di scala per l'indice di dimensione è mutata rispetto al ciclo di programmazione precedente (in cui la popolazione delle regioni era limitata a quella ricadente in aree sottoutilizzate²), si introduce un correttivo (safety-net) per il periodo 2007-2013 per assicurare una maggiore gradualità dell'impatto causato da tale modifica. Pertanto si adottano quote di riparto basate su una media ponderata del nuovo metodo e di quello della precedente programmazione (con pesi rispettivamente a 50 e 50 per cento). Tale metodologia di riparto per le regioni del Centro-Nord è stata poi rivista alla luce del confronto politico, avvenuto in sede di Conferenza dei Presidenti delle Regioni, che ha ritenuto di adottare la proposta tecnica integrandola da alcuni ulteriori correttivi. Il riparto risultante si differenzia dalla proposta tecnica con riattribuzioni equivalenti a circa 2 punti percentuali delle risorse teoriche disponibili.

Tavola M.1 - RIPARTIZIONE DELLE RISORSE ASSEGNATE ALLE REGIONI DEL FONDO AREE SOTTOUTILIZZATE PER IL PERIODO 2007-2013; REGIONI DEL CENTRO-NORD
(quote percentuali)

Regione	QUOTA PERCENTUALE
PIEMONTE	15,50
VALLE D'AOSTA	0,72
LOMBARDIA	15,12
P.A. BOLZANO	1,35
P.A. TRENTO	1,39
VENETO	10,98
FRIULI VG	3,34
LIGURIA	6,55
EMILIA ROMAGNA	6,60
TOSCANA	12,81
UMBRIA	4,58
MARCHE	4,71
LAZIO	16,35
CENTRO NORD	100,00

² Per la definizione delle Aree Sottoutilizzate nel periodo 2000-2006 e dei relativi criteri di zonizzazione del territorio cfr. Appendice, nota metodologica alla Cartina a.V.5.

Anche per il riparto delle risorse FAS tra le regioni del Mezzogiorno, similmente a quanto effettuato nel precedente ciclo di programmazione, alla base teorica risultante dall'applicazione dei criteri prima esposti sono applicate alcune quote correttive per tenere conto di svantaggi specifici e, in particolare, quote correttive per la compensazione di esternalità di piccola dimensione a favore di Abruzzo, Basilicata e Molise (per un totale di 1,4 punti su cento) e quote correttive per la considerazione dello stato di insularità a favore di Sardegna e Sicilia (per un totale di 1,7 punti su cento).

Si è inoltre introdotta una riduzione della quota teorica dell'Abruzzo per tenere conto del fatto che la regione, pur appartenendo all'area Mezzogiorno nella ripartizione delle risorse aggiuntive nazionali del FAS, da più di un ciclo di programmazione accede ai fondi comunitari a titolo non più di regione sostanzialmente arretrata (Obiettivo 1). La riduzione operata viene riattribuita a favore della Basilicata e della Sardegna (che per il ciclo 2007-2013 fuoriescono dalla condizione di Obiettivo 1 ai sensi del Regolamento comunitario di riferimento, ritrovandosi la prima in regime di phasing out dall'Obiettivo Convergenza e la seconda in regime di phasing in nell'Obiettivo Competitività e occupazione)³.

Tavola M.2 - RIPARTIZIONE DELLE RISORSE ASSEGNATE ALLE REGIONI DEL FONDO AREE SOTTOUTILIZZATE PER IL PERIODO 2007-2013; REGIONI DEL MEZZOGIORNO
(quote percentuali)

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

Per il riparto dei Fondi Comunitari per le regioni dell'Obiettivo Convergenza, si adottano gli stessi indicatori e pesi. Similmente viene introdotta una correzione per lo svantaggio specifico per insularità della Sicilia. L'indice di svantaggio viene però elevato al quadrato per evidenziare le differenze relative tra le quattro regioni⁴.

³ La riattribuzione è effettuata in proporzione alla perdita teorica di risorse pro capite subita rispetto al pro capite medio delle regioni dell'obiettivo Convergenza e tenendo conto della riduzione di risorse subita dalla regione Basilicata al termine del negoziato comunitario rispetto alla iniziale proposta di assegnazione della Commissione europea.

⁴ Per la regione Basilicata, in regime di sostegno transitorio, l'ammontare di fondi comunitari è stato direttamente stabilito in sede di assegnazione di fondi allo Stato Membro, trattandosi dell'unica regione italiana in phasing out dall'obiettivo Convergenza.

Tavola M.3 - RIPARTIZIONE DEI FONDI STRUTTURALI PER IL PERIODO 2007-2013 TRA LE REGIONI DELL'OBIETTIVO CONVERGENZA (quote percentuali)

REGIONI	QUOTA PERCENTUALE
CALABRIA	14,29
CAMPANIA	29,57
PUGLIA	24,14
SICILIA	32,00
REGIONI CONVERGENZA	100,00

Per quanto riguarda invece il riparto dei Fondi Comunitari per l'obiettivo Competitività Regionale e Occupazione, le quote discendono dalla concertazione operata in seno alla Conferenza delle Regioni che ha tenuto conto, nella definizione dei criteri, sia della metodologia di orientamento agli Stati membri proposta dalla Commissione Europea, sia dei criteri considerati nell'istruttoria del DPS per il riparto del FAS, sia della determinazione dei Presidenti delle Regioni e P.A. quanto all'integrazione tra fondi e alla garanzia di un equilibrio fra le Amministrazioni in relazione alle diverse situazioni socio economiche, alle dinamiche in atto e alla storicità delle dotazioni⁵.

Tavola M.4 - RIPARTIZIONE DEI FONDI STRUTTURALI PER IL PERIODO 2007-2013 TRA LE REGIONI DELL'OBIETTIVO COMPETITIVITÀ E OCCUPAZIONE (quote percentuali)

REGIONI	QUOTA PERCENTUALE
PIEMONTE	15,46
VALLE D'AOSTA	0,99
LIGURIA	5,93
LOMBARDIA	10,32
P.A. BOLZANO	1,63
P.A. TRENTO	1,52
VENETO	10,47
FRIULI V.G.	3,66
EMILIA ROMAGNA	7,98
TOSCANA	12,23
UMBRIA	4,67
MARCHE	4,21
LAZIO	13,89
ABRUZZO	5,02
MOLISE	2,03
REGIONI COMPETITIVITA'	100,00

⁵ Per la regione Sardegna, in regime di sostegno transitorio, l'ammontare di fondi comunitari è stato direttamente stabilito in sede di assegnazione di fondi allo Stato Membro, trattandosi dell'unica regione italiana in phasing in nell'Obiettivo Competitività regionale e Occupazione.

Nel complesso, per le regioni dell'Obiettivo Competitività e Occupazione, l'azione di riparto è stata operata anche considerando le implicazioni del principio dell'integrazione programmatica e finanziaria delle fonti che concorrono alla politica di sviluppo regionale in Italia nel settennio 2007-2013. Il riparto dei Fondi strutturali comunitari è stato quindi considerato congiuntamente alle attribuzioni di cofinanziamento statale e del Fondo per le aree sottoutilizzate, di modo da poter definire allocazioni nel complesso equilibrate operando, ove necessario, alcune compensazioni.

La proposta
strategica del
QSN

Gli indirizzi generali del Quadro poggiano sulle valutazioni e lezioni apprese dalla esperienze relative all'attuazione della politica regionale in Italia e dal dibattito europeo e internazionale degli anni recenti. Dagli esiti del dibattito europeo sulla coesione è, in particolare, emersa la necessità politica e l'opportunità strategica di coniugare in modo più evidente la politica di coesione con gli obiettivi di innovazione e competitività della "rinnovata agenda di Lisbona"¹⁰. Gli Orientamenti Strategici per la Coesione¹¹, al cui percorso di costruzione l'Italia ha partecipato con grande attenzione, si pongono di conseguenza l'ambizioso obiettivo di indirizzare la politica regionale europea verso un più deciso contributo al sostegno della crescita complessiva della UE, pur nel rispetto della missione di promozione della coesione economica e sociale delle regioni che i Trattati della UE assegnano alla Politica di coesione comunitaria.

La sintesi nazionale di tali contributi, contenuta nel QSN, indirizza pertanto la politica regionale a) ad agire attraverso la produzione di beni pubblici e di rete; b) a realizzarla coniugando il momento locale, per promuovere l'intermediazione delle

¹⁰ La strategia europea per la crescita, l'innovazione e l'occupazione, lanciata con un ambizioso percorso dal Consiglio europeo di Lisbona del 2000 (Strategia di Lisbona) ha incontrato, nei primi anni della sua attuazione, notevoli difficoltà nel promuovere effettivi mutamenti nell'azione degli Stati membri, sintetizzate in un Rapporto sullo stato di attuazione della strategia del novembre 2004 (cd. Rapporto Kok). Alla constatazione del Rapporto, secondo cui «il crescente divario in termini di crescita rispetto all'America settentrionale e all'Asia, che si aggiunge alla bassa natalità e all'invecchiamento della popolazione in Europa, impone di applicare con urgenza ed efficacia la strategia di Lisbona al fine di recuperare il tempo perduto, senza ulteriori ritardi o compiacimenti ingiustificati», gli Stati membri hanno reagito nel Consiglio europeo di primavera del 2005 adottando un'agenda rinnovata e più focalizzata sulla crescita e razionalizzando, unificandole il più possibile, le diverse sedi di coordinamento delle politiche. Attualmente la sede di coordinamento più rilevante è all'interno del processo di predisposizione, aggiornamento e monitoraggio dei cd. Piani nazionali di Riforma che contengono, per ciascuno Stato Membro, il piano complessivo di adeguamento delle proprie politiche agli obiettivi dell'agenda comune europea per la competitività e la crescita.

¹¹ Gli "Orientamenti Strategici per le politiche di coesione", approvati dal Consiglio Europeo il 6 ottobre 2006, costituiscono la proposta di indirizzo comune per la politica comunitaria di coesione condivisa dai 25 Stati membri vedi oltre il paragrafo IV.1.2.

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 dei processi di innovazione e di accumulazione delle conoscenze che appaiono, al contempo, tra i maggiori fattori di successo nella competizione globale e potenziali leve per la coesione sociale. Al tempo stesso si sottolinea l'importanza dell'adozione di misure volte all'innalzamento della qualità delle scelte operative, recependo gli apprendimenti dell'esperienza che hanno in particolare segnalato la necessità di sfruttare maggiormente le conoscenze esistenti e di continuare a investire nelle capacità istituzionali e organizzative.

Quanto alle finalità specifiche a favore delle quali le risorse saranno impegnate, nel QSN vengono evidenziati quattro Macro-obiettivi e dieci Priorità tematiche¹² (Tavola IV.1).

Le Priorità sono rivolte a obiettivi di produttività, competitività e innovazione da perseguire in tutto il Paese. Si declinano con intensità e modalità differenziate - in relazione alle diverse potenzialità, fabbisogni e risorse disponibili - fra le due macro-aree geografiche del Paese, Centro-Nord e Mezzogiorno (che permangono quale riferimento prioritario per la politica regionale nazionale in molti ambiti) e fra gli Obiettivi comunitari di riferimento per il 2007-2013 "Convergenza"¹³ e "Competitività regionale e occupazione"¹⁴.

¹² La proposta strategica è contenuta in dettaglio nel capitolo III – "Obiettivi e Priorità" del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 disponibile all'indirizzo <http://www.dps.tesoro.it/qsn/qsn.asp>

¹³ L'aggregato territoriale dell'obiettivo Convergenza (regioni con un PIL procapite al di sotto del 75 per cento della media UE25) si riferisce per l'Italia alle quattro regioni Campania, Puglia, Calabria, Sicilia e alla Basilicata in regime di sostegno transitorio (phasing-out).

¹⁴ L'obiettivo "Competitività e Occupazione" copre tutte le regioni europee che non ricadono nell'Obiettivo Convergenza e presenta per il ciclo dei Fondi Strutturali 2007-2013 la rilevante novità, rispetto al precedente Obiettivo 2 del ciclo 2000-2006, di non essere "zonizzato ex ante", lasciando alla programmazione di dettaglio operativo il compito di definire modalità e localizzazione dell'intervento sul territorio regionale. Per l'Italia si riferisce alle due province autonome di Trento e di Bolzano, alle regioni Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Liguria, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Lazio, Abruzzo, Molise e alla Sardegna in regime di sostegno transitorio (phasing-in).

Tavola IV.1 – MACRO-OBIETTIVI e PRIORITA' DEL QUADRO STRATEGICO NAZIONALE 2007-2013

Macro-Obiettivi	Priorità tematiche con indirizzi strategici e operativi	
Sviluppare i circuiti della conoscenza	1	Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane
	2	Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività
Accrescere la qualità della vita, la sicurezza e l'inclusione sociale nei territori	3	Energia e ambiente: uso sostenibile ed efficiente delle risorse per lo sviluppo
	4	Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale
Potenziare le filiere produttive, i servizi e la concorrenza	5	Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività per lo sviluppo
	6	Reti e collegamenti per la mobilità
	7	Competitività dei sistemi produttivi e occupazione
	8	Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani
Internazionalizzare e modernizzare	9	Apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse
	10	Governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali e efficaci

La proposta strategica, declinata nelle dieci Priorità, delibera una azione per la politica regionale finalizzata, al contempo, a integrare attori e territori diversi nei percorsi di innovazione e competitività che consentono una migliore collocazione negli scenari di competizione globale e a migliorare la coesione economica, sociale e territoriale del Paese, promuovendo condizioni di vita e di partecipazione alle attività economiche sempre meno squilibrate.

Molte delle ambizioni più generali della politica regionale nazionale e comunitaria degli ultimi anni vengono quindi confermate, tuttavia le innovazioni sono di rilievo, in particolare dal punto di vista dei percorsi proposti, della maggiore attenzione ai risultati finali e dei meccanismi volti ad assicurare qualità, coerenza e appropriatezza delle azioni per raggiungere gli obiettivi.

Per ciascuna Priorità, a salvaguardia della necessaria addizionalità strategica della politica regionale, è stata identificata la modalità di integrazione con la politica ordinaria, per evitare che la politica regionale sia unicamente impegnata – peraltro con risorse e strumenti non sufficienti – a colmarne le lacune. Sono definiti, inoltre, i requisiti che gli interventi devono avere per una efficace attuazione: regole di selettività, dei progetti e degli attuatori; forme di intervento dettate dall'esperienza acquisita; metodi valutativi; modalità di gestione dei programmi.

**Obiettivi di
servizio ai
cittadini**

Nella maggiore consapevolezza acquisita sui tempi molto lunghi necessari all'ottenimento di risultati generali sullo sviluppo, si è condivisa la scelta di orientare maggiormente la politica regionale a contribuire, in tempi prestabiliti, a obiettivi concreti (in termini di servizio reso dalle politiche) innanzitutto per i cittadini e, in generale, per gli attori privati. In particolare per il Mezzogiorno, il QSN 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. A tal fine vengono esplicitamente individuati alcuni obiettivi che appaiono significativi sia per valutare l'effettiva capacità di cambiamento delle condizioni di vita e benessere nei territori interessati, sia la necessaria capacità di integrazione virtuosa tra politica regionale e politiche ordinarie. Gli obiettivi definiti sono volti a innalzare i livelli d'istruzione degli studenti e di tutta la popolazione, ad aumentare i servizi socio-sanitari a favore di bambini e anziani (alleggerendo in particolar modo le obbligazioni familiari a carico delle donne che deprimono la loro partecipazione al mercato del lavoro), a migliorare il servizio idrico e la gestione dei rifiuti urbani (nel quadro di uno sforzo maggiore volto al miglioramento della qualità ambientale). In riferimento al Mezzogiorno, sono stati quindi selezionati indicatori statistici adeguati a misurare tali obiettivi in termini di disponibilità e qualità dei servizi offerti, cui sono associati espliciti traguardi da raggiungere e meccanismi incentivanti in capo ai diversi livelli di governo per il conseguimento dei miglioramenti attesi (cfr. paragrafo V. 2.1.1).

**La cooperazione
territoriale nella
politica regionale
riformata e nel
QSN**

Dalle lezioni apprese dall'esperienza è evidente la necessità di dare maggiore dimensione interregionale, ma anche extra-nazionale alla programmazione degli interventi per far sì che questi risultino più collegati, nel merito e nel metodo, alle innovazioni e alle traiettorie di sviluppo che si percorrono su dimensione europea e internazionale. L'Italia ha deciso, come diversi altri Stati membri dell'UE, di includere le azioni di cooperazione territoriale tra Regioni e Stati della UE nel QSN, per rendere più chiaro l'apporto che la cooperazione territoriale può fornire allo sviluppo dei territori regionali italiani.

Nella Politica di coesione comunitaria 2007-2013, la cooperazione territoriale diviene uno degli obiettivi generali della missione dei Fondi strutturali. Oltre quanto