

Allegato 1

Fondo Aree Sottoutilizzate

Direzione Programmazione e Statistica

Settore Valutazione Progetti e Atti di Programmazione Negoziata

1.1 Stato di attuazione dell'Intesa

1.2 La programmazione regionale unitaria 2007–2013.

**1.3 Proposte operative per l'Intesa Istituzionale di Programma
Stato-Regione Piemonte - programmazione FAS 2007-2013**

1.1 Stato di attuazione dell'Intesa Stato – Regione Piemonte.

L'Intesa Istituzionale di Programma tra il Governo nazionale e la Regione Piemonte è stata sottoscritta il 22 marzo 2000.

L'obiettivo generale dell'Intesa, in sintesi, è di aumentare la competitività nel medio-lungo periodo del sistema economico regionale e il miglioramento della qualità della vita nelle aree urbane, nel rispetto dell'ambiente, valorizzando e tutelando le risorse fisiche e culturali esistenti, creando le condizioni per dare maggiore qualità di servizi e per aumentare l'efficacia delle azioni rivolte allo sviluppo locale.

Sulla base degli indirizzi delle politiche territoriali individuate nel Piano Territoriale Regionale, nel Programma Regionale di Sviluppo e nei documenti di programmazione settoriale e nazionali sono stati individuati gli assi prioritari, i settori di intervento e le rispettive priorità tematiche, come di seguito indicato.

Tabella 1- Assi e obiettivi di intervento dell'Intesa Istituzionale di Programma

| ASSI PRIORITARI | OBIETTIVI E LINEE D'AZIONE | SETTORE D'INTERVENTO |
|--|--|---|
| Risorse naturali: risorse idriche, difesa del suolo, rifiuti e inquinamento | Tutela dell'ambiente e gestione dell'uso dei territori e delle forme insediative | Difesa del suolo Ambiente Risorse idriche |
| Risorse culturali: Beni culturali | Valorizzazione di aree territoriali con vocazioni specifiche, di beni ambientali e culturali | Beni Culturali |
| Reti e nodi di servizio: Viabilità e trasporti ferroviari, sanità | Inserimento del Piemonte nelle reti europee, attraverso l'attuazione di politiche settoriali di rete e la promozione di sinergie tra modalità e livelli | Trasporti Viabilità |
| Società dell'informazione* | Miglioramento della qualità de servizi resi dalla Pubblica amministrazione ai cittadini e ai soggetti economici presenti o potenzialmente presenti sul territorio | Organizzazione |
| Risorse umane Ricerca e formazione* | Riqualificazione delle ricerca scientifica e della formazione avanzata | Ricerca Programmazione |
| Sistemi Locali di Sviluppo* | Promozione di modelli di sviluppo sostenibile e integrato, attraverso la Valorizzazione di aree territoriali con vocazioni specifiche e di settori economici alternativi alla monocultura industriale (turismo di qualità) | Programmazione Turismo |

Fonte: Intesa di Programma e elaborazioni a cura della Segreteria Tecnica Progetto Monitoraggio- Dir. Programmazione e Statistica.

**Assi prioritari inseriti successivamente alla firma dell'Intesa, anche se ampiamente previsti nella relazione tecnica allegata alla stessa.*

I 29 APQ sottoscritti in attuazione degli obiettivi indicati, coinvolgono settori di policy eterogenei tra loro. Rispetto alle scelte di programmazione regionale nell'ambito dei settori d'intervento, si delinea uno scenario di sviluppo che, oltre a confermare l'importanza del settore beni culturali (uno dei primi Accordi sottoscritti contestualmente alla stipula dell'Intesa, relativo alla realizzazione e valorizzazione della Reggia di Venaria e connesse infrastrutture) che assorbe il 30% delle risorse investite nell'Intesa, evidenzia la particolare rilevanza posta al settore risorse naturali al quale sono state assegnate risorse FAS per circa 243 milioni di euro, per la stipula di 11 APQ. In seguito all'evento olimpico si sono mobilitate, attraverso l'Intesa, risorse per il finanziamento di infrastrutture viarie, aeroportuali e per impianti di risalita, per un ammontare complessivo di circa 289 milioni di euro.

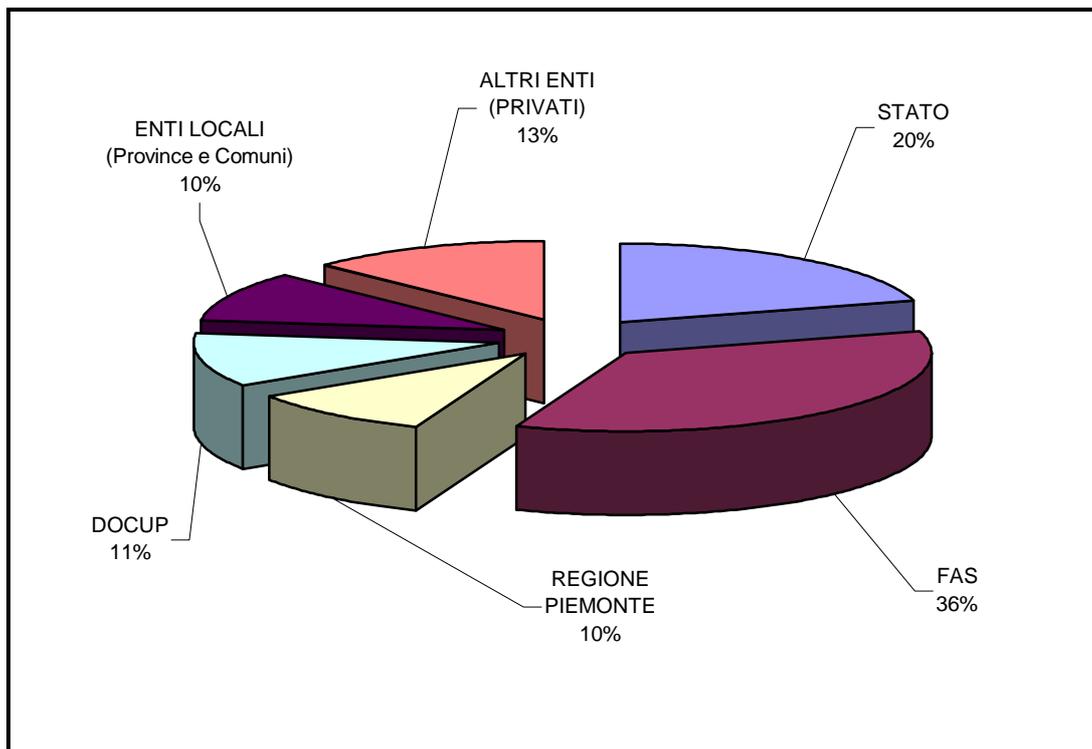
Tabella 2 - APQ sottoscritti per assi prioritari

| ATTUAZIONE 2000-2006 | | | | | |
|---|---|--|---------------|-------------|--------------|
| ASSI PRIORITARI | SETTORE D'INTERVENTO | APQ SOTTOSCRITTI | Milioni € | Valore in % | Di cui FAS |
| Risorse naturali: risorse idriche, difesa del suolo, rifiuti e inquinamento | Difesa del suolo Ambiente Risorse idriche | n. 6 per le Risorse Idriche; n. 3 per la Difesa del Suolo; n. 2 per le Bonifiche | 458,3 | 29,5% | 243 |
| Risorse culturali: beni culturali | Beni Culturali | n. 2 per i Beni Culturali | 468,5 | 30% | 75,4 |
| Reti e nodi di servizio: | Trasporti Viabilità Organizzazione | n. 1 per il Progetto Movicentro, n. 1 per le Reti di trasporto n. 2 per il potenziamento delle infrastrutture per i Giochi Olimpici invernali 2006; n. 3 per la Società dell'Informazione | 297,2 | 19% | 85,5 |
| Viabilità e trasporti ferroviari, sanità | | | | | |
| Società dell'informazione | | | | | |
| Risorse umane Ricerca e formazione | Ricerca Programmazione | n. 3 per la Ricerca scientifica n. 1 per programmi in materia di sanità pubblica n. 1 per le Azioni di sistema | 85,4 | 5,5% | 38,8 |
| Sistemi Locali di Sviluppo | Programmazione Turismo | n. 1 per i Patti Territoriali, n. 2 per i programmi di sviluppo integrato; n. 1 per la Valorizzazione Turistica | 246,0 | 16% | 118,6 |
| TOTALE | | 29 APQ | 1555,4 | 100% | 561,3 |

Fonte: Applicativo Intese (MISE) dati al 31.12.06 elaborazioni a cura della Segreteria Tecnica Progetto Monitoraggio Dir. Programmazione e Statistica.

L'Intesa, nell'ambito del 29 APQ sottoscritti, ha attivato un volume degli investimenti di circa 1.555 milioni di euro, tra risorse FAS, risorse provenienti dall'Unione Europea, dallo Stato, dalla Regione (10%), dagli altri enti locali e dai privati (23%). Le risorse del FAS assegnate alla Regione Piemonte, dalla prima assegnazione (delibera CIPE 135/1999) ad oggi, sono 688 milioni di euro di cui 561,2 milioni sono stati programmati in APQ¹, pari al 36% del totale.

Grafico n. 1 Fonti di finanziamento Intesa



Fonte: Applicativo Intese (MISE) dati al 31.12.06 elaborazioni a cura della Segreteria Tecnica Progetto Monitoraggio Dir. Programmazione e Statistica

Nel corso del 2007 saranno stipulati altri 7 APQ in attuazione del FAS 2006-2009 nell'ambito della ricerca, società dell'informazione, sviluppo locale e aree urbane, beni culturali, reti di trasporto, risorse idriche e difesa del suolo, confermando le scelte programmatiche regionali fino ad ora percorse nell'ambito dell'IIP, come meglio specificato nell'allegato n. 3 a questo provvedimento.

Gli interventi inseriti in APQ sono soggetti a monitoraggio semestrale. Il costo realizzato degli interventi è considerato un importante parametro di riferimento anche per monitorare l'andamento dell'Intesa.

All'ultima rilevazione, i costi realizzati sono di circa 817,5, pari a circa il 53% del volume degli investimenti totali e risulta che, dei 1.430 interventi programmati in APQ, 601 sono conclusi e altri 124 sono in fase di conclusione (avendo realizzato l'80% del costo totale).

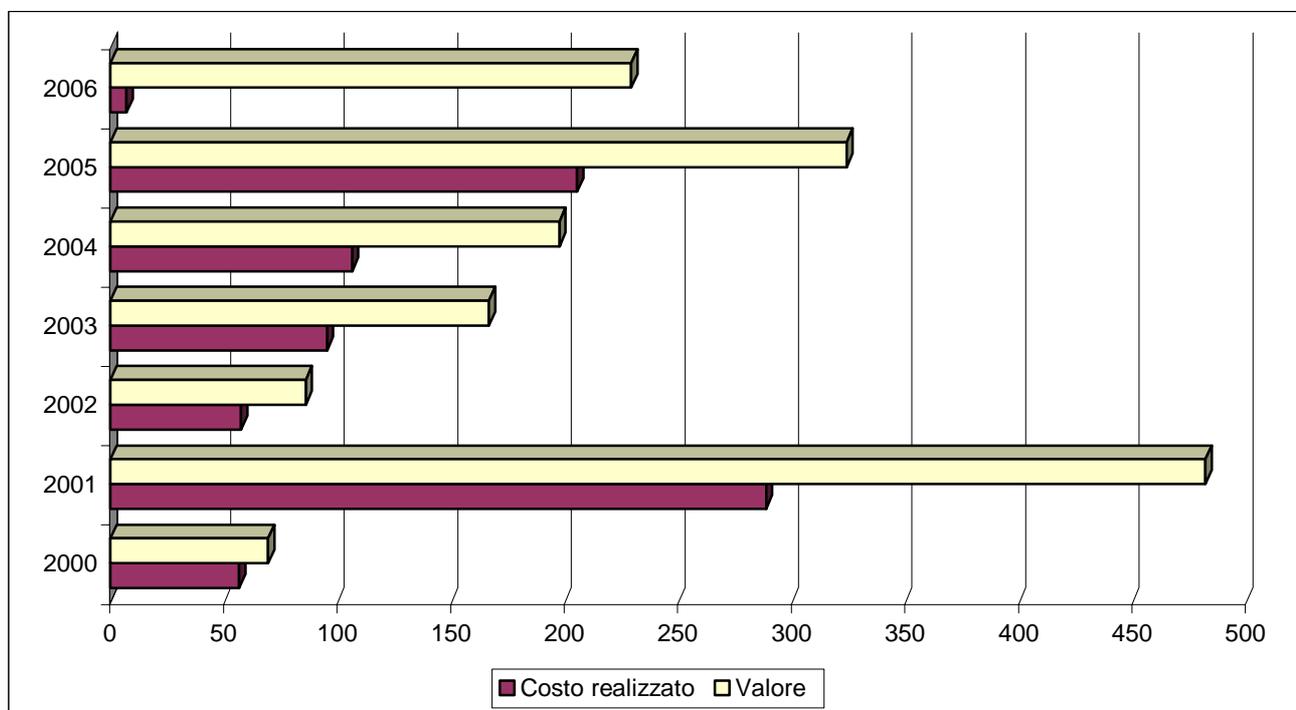
¹ Le risorse assegnate con la delibera CIPE n. 3/06 e la Riserva Aree Urbane a valere sulla delibera CIPE n. 35/2005, rispettivamente pari a 94,7 e 7,5 milioni di euro saranno programmate nel corso del 2007

Gli APQ sottoscritti dal 2002 fanno parte di una “nuova generazione” di accordi in quanto, oltre al consolidamento delle procedure di monitoraggio, sono state introdotti strumenti incentivanti (premi e sanzioni) volti a promuovere l’accelerazione della programmazione e della spesa.

Il grafico n. 2 mostra come gli APQ stipulati nel 2000 presentano ovviamente un rilevante avanzamento economico (circa 82%), ma anche come dal 2002 gli APQ registrano, in percentuale, un’accelerazione della spesa.

Le ragioni, possono essere attribuite, oltre alle diverse caratteristiche dei settori di policy finanziati e alla maggiore chiarezza sulle modalità di funzionamento dell’Intesa, anche all’introduzione dei sistemi incentivanti e alle attività di coordinamento regionali avviate dal 2002 dal settore competente, anche nell’ambito delle attività connesse al Progetto Monitoraggio.

Grafico n. 2- Avanzamento economico degli APQ per anno di stipula



Fonte: Applicativo Intese (MISE) dati al 31.12.06 elaborazioni a cura della Segreteria Tecnica Progetto Monitoraggio Dir. Programmazione e Statistica.

Nel 2006, è stato pubblicato uno studio di valutazione curato dall’IRES Piemonte sul primo quinquennio di esperienze nell’attuazione dell’IIP della Regione Piemonte e dei relativi APQ.

Dalla valutazione, in estrema sintesi, è emerso che solo per alcuni settori (es. beni culturali e risorse idriche) l’APQ ha rappresentato uno strumento per mettere insieme competenze e risorse provenienti da diversi livelli e per coordinare le iniziative avviate per la valorizzazione del patrimonio regionale.

Nel suo complesso l’esperienza piemontese presenta alcuni aspetti problematici:

- Permangono logiche e strategie differenziate all’interno dell’Intesa, con scarsa integrazione tra i diversi settori e tra le diverse fonti di finanziamento;

- La selezione degli interventi non si differenzia da quanto avveniva in passato nella gestione delle leggi statali di finanziamento settoriale alle Regioni: avviene solo dopo la ripartizione annuale dei finanziamenti, senza un'anticipazione in sede di elaborazione e approvazione del DPFER;
- Permane una scarsa capacità di modificare comportamenti e logiche di azione degli enti subregionali e del settore privato: secondo il meccanismo Intese, la Regione è spesso responsabile di attività sulle quali non può esercitare un controllo diretto.

Infine, l'IIP prevede il controllo *in itinere* attraverso il monitoraggio semestrale del processo di attuazione e dei risultati parziali degli interventi inseriti in APQ. Il monitoraggio di tipo finanziario e fisico permette di individuare gli eventuali scostamenti rispetto alle previsioni iniziali, ma non di verificare se una scelta programmatoria va a favore dei destinatari o se è attuata in maniera efficiente.

In vista della nuova fase programmatica 2007-2013, occorre promuovere una procedura di verifica *ex post* sulla falsariga di quelle previste per i fondi strutturali dell'UE, per una valutazione dei risultati esterni conseguiti, che tenga conto degli elementi di analisi emersi dallo studio dell'IRES.

1.2 La programmazione regionale unitaria 2007 –2013.

La politica regionale europea per la programmazione 2007/2013 si fonda su una *strategia condivisa* (nazionale e regionale), sull'*integrazione dei fondi* (FESR, FSE, FEASR e FAS) e sulla loro *territorializzazione*.

A livello nazionale le strategie e le priorità della politica regionale sono esplicitate nel Quadro Strategico nazionale (QSN). Il Quadro definisce gli obiettivi, le priorità e le regole della politica in modo unitario, orientando la programmazione operativa e l'attuazione di entrambe le fonti di finanziamento della politica regionale comunitaria (FESR, FSE) e nazionale (FAS). La coerenza temporale e finanziaria delle due fonti viene assicurata dall'impegno assunto in via programmatica dal DPEF 2007-2011, successivamente formalizzato dal DDL Finanziaria 2007 (art. 105), che ha previsto la settennalizzazione dell'impegno di bilancio del FAS.

La strategia disegnata nel quadro è articolata in quattro macro-obiettivi e in dieci priorità tematiche.

Tabella 3 - Macro-obiettivi e priorità di riferimento della strategia nazionale

| MACROOBIETTIVI | PRIORITA' DI RIFERIMENTO |
|--|--|
| a) Sviluppare i circuiti della conoscenza | Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane (Priorità 1); Promozione, valorizzazione e diffusione della Ricerca e dell'innovazione per la competitività (Priorità 2) |
| b) Accrescere la qualità della vita, la sicurezza e l'inclusione sociale nei territori | Uso sostenibile e efficiente delle risorse ambientali per lo sviluppo (Priorità 3); Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale (Priorità 4). |
| c) Potenziare le filiere produttive, i servizi e la concorrenza | Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività per lo sviluppo (Priorità 5); Reti e collegamenti per la mobilità (Priorità 6); Competitività dei sistemi produttivi e occupazione (Priorità 7); Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani (Priorità 8). |
| d) Internazionalizzare e modernizzare | Apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse (Priorità 9); <i>Governance</i> , capacità istituzionali e mercati concorrenziali e efficaci (Priorità 10). |

Fonte: QSN (2006)

Il Quadro indica l'articolazione del processo di programmazione della politica regionale unitaria (livello di programmazione della strategia specifica territoriale e/o settoriale, livello della condivisione istituzionale nell'ambito dell'Intesa Istituzionale di Programma, livello dell'attuazione) e sottolinea la necessità di una robusta attività di coordinamento *“che deve*

dispiegarsi a tutti i livelli coinvolti nella programmazione e gestione degli interventi” per rispondere ai principi della *governance* multilivello a cui la stessa si ispira.

A livello regionale, l'azione programmatica² è attuata con riferimento a tre parole chiave - *coesione sociale, sviluppo policentrico, co-pianificazione*. I tre valori fanno da sfondo sia agli orientamenti strategici definiti per le politiche di sviluppo e competitività del sistema regionale, sia agli indirizzi e obiettivi della nuova programmazione.

La strategia e gli obiettivi generali della politica di coesione regionale e gli obiettivi di ciascun programma operativo sono stati disegnati dal *Documento Strategico Regionale (2005)*, mentre il Documento di Programmazione Strategico - Operativa (DPSO) ha definito, tra l'altro, le 28 linee progettuali di riferimento per rendere operativa l'integrazione programmatica e finanziaria dei fondi. Le linee afferiscono a quattro priorità: innovazione e transizione produttiva; sostenibilità ambientale, efficienza energetica, sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili; riqualificazione territoriale e valorizzazione delle risorse umane.

Il DPSO ha inoltre

- ribadito l'importanza di un continuo e costante coinvolgimento dei soggetti/attori locali in un approccio di concertazione, per quanto riguarda l'impianto strategico generale e di co-pianificazione, relativamente alla definizione dei contenuti dei singoli programmi locali;
- individuato a fondamento della strategia regionale due flussi programmatici: i *programmi a regia regionale*, i *programmi integrati territoriali*, oltre ai *programmi per la valorizzazione delle risorse umane*;
- definito le priorità tematiche su cui sarà sviluppata la cooperazione tra lo Stato e una o più Regioni: *ricerca e innovazione; sostenibilità ambientale; valorizzazione del patrimonio ambientale e naturale; riqualificazione territoriale*.

Sulla base di questa nuova impostazione programmatica, il FAS 2007-2013 sarà destinato al rafforzamento della competitività del sistema regionale e farà leva, oltre che sul miglioramento della capacità di produrre e assorbire nuove tecnologie e di utilizzare le risorse naturali e ambientali in un'ottica sostenibile, sullo sviluppo delle reti e dei nodi per l'accessibilità e la mobilità sostenibile e sul miglioramento dei servizi pubblici.

² I riferimenti programmatici regionali per l'allocazione dei fondi europei, nazionali e regionali risiedono nel *Programma di legislatura (2005)*, nel Documento Strategico Preliminare e definitivo Regionale (2005), nel *Documento programmatico per un nuovo Piano Territoriale Regionale (2005)*, nella proposta di *Documento di Programmazione Economica e Finanziaria Regionale 2007/2009 (2006)*, nel *Quaderno Preparatorio per il Quadro Strategico regionale (2007)*, nelle proposte di Programmi Operativi Regionali cofinanziati dal FERS e dal FSE, nonché nella proposta di Programma di Sviluppo Rurale (FEASR)

Tabella 4 - Obiettivi generali e assi strategici del Fondo aree sottoutilizzate (FAS)

| OBIETTIVO GENERALE | ASSI STRATEGICI | |
|--|-----------------|--------------------------------------|
| Rafforzare la competitività del sistema regionale attraverso: l'incremento della sua capacità di produrre e assorbire nuove tecnologie; l'utilizzo sostenibile delle risorse naturali, ambientali e culturali; lo sviluppo delle reti e dei nodi per l'accessibilità e la mobilità sostenibile; il miglioramento dei servizi pubblici. | I | Innovazione e transizione produttiva |
| | II | Sostenibilità ambientale |
| | III | Riqualificazione territoriale |
| | IV | Assistenza tecnica |

Fonte: DPSO (2006)

In funzione di questo, le risorse del FAS saranno rivolte alla realizzazione di opere pubbliche strumentali allo sviluppo dei territori e saranno orientate al finanziamento di tutte le politiche che richiedono un consistente investimento pubblico in quel tipo di infrastrutture che non possono più trovare copertura finanziaria sul FESR, in coerenza con i piani di settore regionali. Le risorse del FAS consentiranno, in particolare, il finanziamento delle opere pubbliche strategiche, inserite in un processo di programmazione integrata territoriale.

1.3 Proposte operative per l'Intesa Istituzionale di Programma Stato-Regione Piemonte-programmazione FAS 2007-2013.

La programmazione FAS 2006-09 si inserisce in una fase di transizione tra i meccanismi programmatici e procedurali prevista dall'Intesa regionale sottoscritta nel 2000 e la nuova fase di programmazione del FAS 2007-2013.

La delibera CIPE n. 14/2006 ha avviato un processo per la revisione delle modalità di programmazione e di gestione degli Accordi, prevedendo:

- nuovi organismi di governo dell' Intesa Istituzionale di Programma;
- un maggiore accordo programmatico tra le Regioni e le Amministrazioni coinvolte (predisposizione di un quadro strategico (QSAPO) programmatico e finanziario di medio-periodo con l'indicazione di tutte le opere prioritarie);
- uno snellimento delle procedure di gestione;
- il rafforzamento delle responsabilità a livello locale (nuovi meccanismi premiali e sanzionatori).

La Regione Piemonte, in attuazione del FAS 2006-09, ha definito i Quadri strategici degli APQ (QSAPO) e gli interventi attuativi degli APQ che saranno stipulati dal Piemonte entro il 2007, allegati a questa deliberazione. I QSAPO sono già stati definiti tenendo conto degli orientamenti nazionali (QSN) e regionali (DRS e DPSO) per la programmazione 2007-2013.

Conclusa la programmazione FAS 2006 e avviato il processo di riforma previsto dalla delibera CIPE 14/2006, occorre approfondire le questioni relative alle fasi di programmazione e di utilizzo delle risorse del FAS, visto che gli indirizzi per la politica regionale unitaria aprono un scenario di sviluppo più ampio rispetto a quello indicato nell'Intesa del 2000 (ruolo dell'Intesa, integrazioni programmatica e finanziaria dei Fondi).

In considerazione del fatto che la Delibera CIPE n. 14/2006 modifica e integra di fatto l'Intesa Stato-Regione Piemonte, a livello operativo occorre, pertanto, approfondire:

- le modalità per disporre l'analisi di contesto e dello scenario di riferimento, anche sulla base di una valutazione ex post dell'Intesa 2000-2006;
- le strategie di riferimento, anche in funzione delle esigenze connesse alla programmazione unitaria;
- gli obiettivi e le priorità politico-amministrative;
- i livelli di cooperazione inter-istituzionali (necessari e/o opportuni);
- gli strumenti attuativi per la programmazione del FAS (APQ o altri strumenti di programmazione negoziata);
- l'organizzazione per il coordinamento e la gestione, il controllo e la sorveglianza del FAS.