



Regione Lombardia
IL CONSIGLIO

Fondi comunitari:
cosa abbiamo fatto, cosa resta da fare

Piano delle ricerche del
Consiglio Regionale per l'anno 2012

Milano, maggio 2012

La ricerca (Cod. Éupolis Lombardia 2012C003) è stata affidata a Éupolis Lombardia dal Consiglio regionale della Lombardia nell'ambito del Piano delle ricerche 2012 dell'Ufficio di Presidenza.

Responsabile di progetto: Alberto Ceriani, Éupolis Lombardia.

Gruppo di lavoro tecnico: Giuseppina Dantino, responsabile regionale della ricerca, Consiglio regionale della Lombardia, Servizio Studi e Valutazione delle Politiche regionali; Alessandro Rotilio, Consiglio regionale della Lombardia, analista Servizio Studi e Valutazione delle Politiche regionali.

Gruppo di ricerca: Alberto Ceriani - dirigente di riferimento Éupolis Lombardia; Cecilia Chiesa; Simona Montagnana; Davide Zanon – consulenti Éupolis Lombardia.

La ricerca si è avvalsa di materiali e informazioni di fonte ufficiale (Rapporti annuali di esecuzione e Rapporti di valutazione). Per la collaborazione fornita si ringraziano le Autorità di Gestione dei programmi analizzati.

Indice

Introduzione	5
Capitolo 1	
<i>Il quadro istituzionale e organizzativo</i>	7
1.1. I diversi livelli di governo: CE, Stati Membri e Regioni	7
1.2. Il sistema organizzativo di Regione Lombardia	9
Capitolo 2	
<i>Cosa è stato fatto e cosa resta da fare</i>	15
2.1. Politica di Coesione 2007 – 2013 e fondi comunitari	15
2.2. Andamento dell'avanzamento finanziario 2007 2011	17
2.2.1. Caratteristiche dei Fondi analizzati	17
2.3. Potenzialità, opportunità, criticità	21
2.3.1. Potenzialità	21
2.3.2. Opportunità	22
2.3.3. Criticità	27
Capitolo 3	
<i>Programma operativo regionale ob. 2 FSE 2007 – 2012 competitività regionale e occupazione</i>	31
3.1. Breve descrizione del Programma	31
3.2. Modifiche on-going	33
3.3. Andamento dell'avanzamento finanziario 2007-2011	36
3.4. Analisi dell'implementazione Asse per Asse	39
3.4.1. Asse I: Adattabilità	40
3.4.2. Asse II: Occupabilità	42
3.4.3. Asse III: Inclusione sociale	43
3.4.4. Asse IV: Capitale umano	44
3.4.5. Asse V: Transnazionalità e interregionalità	45
3.4.6. Asse VI Assistenza tecnica	46
3.5. Potenzialità, criticità, opportunità del Programma	51
Capitolo 4	
<i>Programma operativo competitività FESR 2007 - 2012</i>	53
4.1. Breve descrizione del programma	53
4.2. Modifiche on going	57
4.3. Andamento dell'avanzamento finanziario 2007-2011	59
4.4. Analisi dell'implementazione asse per asse	67
4.4.1. Asse 1: innovazione ed economia della conoscenza	67
4.4.2. Asse 2: energia	69
4.4.3. Asse 3: mobilità sostenibile	69
4.4.4. Asse 4: tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e naturale	71
4.4.5. Asse 5: assistenza tecnica	72

4.5. Potenzialità, criticità, opportunità per programma	73
4.5.1. Ingegneria finanziaria	73
4.5.2. Potenzialità e opportunità del programma	77
4.5.3. Criticità	78
Capitolo 5	
<i>Programma operativo Cooperazione Transfrontaliera Italia – Svizzera</i>	81
5.1. Breve descrizione del programma	81
5.2. Modifiche on-going	86
5.3. Andamento dell'avanzamento finanziario 2007-2011	87
5.4. Analisi dell'implementazione asse per asse	89
5.4.1. Asse I: Ambiente e territorio	92
5.4.2. Asse II: Competitività	93
5.4.3. Asse III: Qualità della vita	94
5.4.4. Asse 4: Assistenza tecnica	95
5.5. Potenzialità, criticità, opportunità per programma	96
Capitolo 6	
<i>Programma di Sviluppo Rurale</i>	99
6.1. Programma di Sviluppo Rurale	99
6.2. Breve descrizione del programma	104
6.3. Andamento dell'avanzamento finanziario 2007-2011	105
6.4. Analisi dell'implementazione asse per asse	109
6.4.1. Asse 1: Accrescere la competitività del settore agricolo e forestale sostenendo la ristrutturazione, lo sviluppo e l'innovazione	110
6.4.2. Asse 2: Miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale	111
6.4.3. Asse 3: Qualità della vita nelle zone rurali e diversificazione dell'economia rurale	113
6.4.4. Asse 4: Approccio Leader	115
6.4.5. Asse 5: Assistenza tecnica	116
6.5. Potenzialità, criticità, opportunità	117
Capitolo 7	
<i>Meccanismi di attuazione: alcuni approfondimenti</i>	119
7.1. Conseguenze del <i>credit crunch</i> sulla partecipazione delle imprese ai programmi comunitaria	119
7.2. Fondi UE e Patto di Stabilità interno	122
7.3. Semplificazione: realtà o miraggio?	128
Conclusioni	131
Glossario	133

Introduzione

La ricerca nasce dall'esigenza del Consiglio Regionale di conoscere lo stato di attuazione dei programmi comunitari in Lombardia per poter affrontare le attività ed i compiti consiliari riguardanti le materie comunitarie. Oggetto particolare di conoscenza sono i Fondi Strutturali e lo stato della loro implementazione.

L'impianto informativo proposto si concentra sui programmi rispetto ai quali Regione Lombardia svolge un ruolo di programmazione (FSE, FESR, Coop. ITA-CH e PSR). Per ognuno di essi il rapporto presenta:

- una descrizione introduttiva su finalità e caratteristiche;
- un quadro delle eventuali modifiche *on-going (in itinere)*;
- una ricostruzione informativa sullo stato di avanzamento finanziario al 31.12.2011;
- una analisi dell'implementazione asse per asse;
- considerazioni in merito alle potenzialità, criticità, opportunità.

A completamento dell'approccio analitico è proposta una visione di insieme dei programmi considerati con elementi riguardanti sia l'avanzamento finanziario che il processo di implementazione. Da questa sezione del rapporto si evidenziano, in termini comparativi, opportunità e aspetti critici, specifici e di contesto.

Le analisi sono state svolte sulla base delle informazioni e dei dati rintracciabili nei documenti redatti a seguito degli obblighi comunitari (Programmi Operativi Regionali, Rapporti Annuali di Esecuzione e Rapporti di Valutazione) e di ulteriori dati di avanzamento al 31.12.2011 richiesti alle Autorità di Gestione, in collaborazione con le rispettive assistenze tecniche. Per gli aspetti di carattere più qualitativo si è proceduto ad effettuare alcune interviste presso le strutture delle rispettive Autorità di Gestione.

Capitolo 1

Il quadro istituzionale e organizzativo

I soggetti coinvolti nell'attuazione di un Programma cofinanziato con i Fondi Comunitari sono molteplici, partendo dalla Commissione Europea fino alle specifiche Direzioni Generali della Regione che attuano gli interventi previsti dal Programma.

Di seguito si intende porre in evidenza il ruolo svolto da ciascuno dei soggetti coinvolti, distinguendo tra le funzioni di “governo” esercitate dalla Commissione Europea, dallo Stato e dalla Regione e le funzioni collegate all'attuazione esercitate internamente alla Regione.

1.1. I diversi livelli di governo: CE, Stati Membri e Regioni

La programmazione ed attuazione dei Fondi Comunitari implica il coinvolgimento “a cascata” della Commissione Europea, dello Stato e delle Regioni. La figura 1.1 mostra le principali responsabilità di ciascun ente di governo.

Con riferimento all'attuale periodo di programmazione¹, l'iter relativo alla programmazione si avvia con l'approvazione da parte del Consiglio dell'Unione Europea² degli indirizzi di natura strategica, che riguardano sia le politiche di coesione che lo sviluppo rurale (con l'obiettivo di ricercare la massima integrazione possibile tra le due politiche). Successivamente, la Commissione³ propone i Regolamenti che determinano le regole di funzionamento dei Fondi, poi approvati dal Consiglio dell'Unione Europea.

¹ Le proposte per il periodo 2014-2020 sono attualmente in fase di contrattazione tra la CE e gli Stati Membri. Pur prevedendo alcune modifiche sostanziali del processo di programmazione, non cambiano la sua struttura e le responsabilità. Si tenga conto che il procedimento di approvazione dei Regolamenti è ora cambiato, prevedendo anche la necessità di approvazione degli atti da parte del Parlamento, che nel 2005/2006 non era prevista.

² Rappresenta i governi dei singoli Stati membri; la presidenza del Consiglio è assicurata a rotazione dagli Stati membri

³ I Regolamenti vigenti relativi allo sviluppo rurale sono stati approvati nel 2005 (quelli relativi alle disposizioni di attuazione a fine 2006). I regolamenti vigenti relativi alle politiche di coesione sono stati approvati a luglio 2006 (il regolamento di attuazione a dicembre 2006).

In seguito, ogni Stato Membro elabora il proprio documento di indirizzo strategico sia per quanto riguarda le politiche di Coesione (in Italia il Quadro Strategico Nazionale), sia con riferimento allo sviluppo rurale (in Italia il Piano Strategico Nazionale).

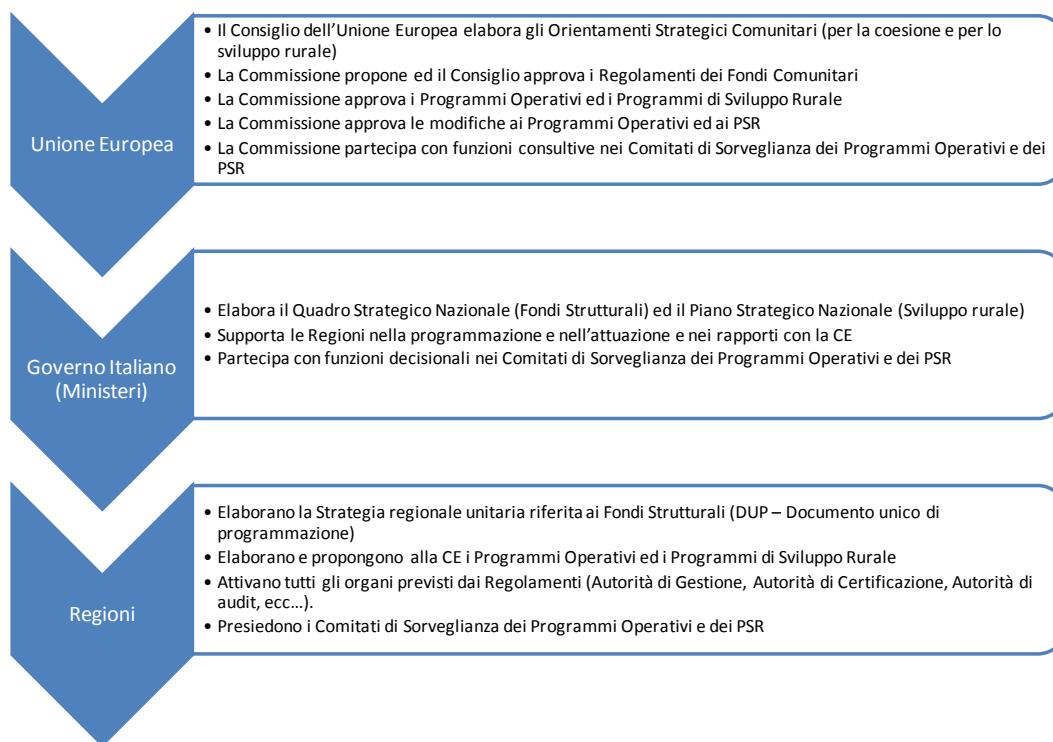
Sulla base dei riferimenti comunitari e nazionali di carattere strategico, ogni Regione predispone i propri documenti di indirizzo strategico (in Italia i Documenti Unici di Programmazione – DUP⁴) ed i propri documenti di programmazione (Programmi Operativi Regionali per le politiche di coesione; Programmi di Sviluppo Rurale per lo sviluppo rurale). La fase di programmazione prevede un'intensa attività di “contrattazione” con la pertinente Direzione Generale della Commissione Europea sui contenuti del programma, prima che esso possa essere formalmente approvato con Decisione della stessa Commissione Europea. In tale processo di contrattazione può essere svolto un ruolo di facilitatore da parte delle strutture tecniche dei pertinenti Ministeri dello Stato Membro.

Il contenuto di un programma prevede la designazione di tutti gli organi e le autorità che dovranno governarne l'attuazione. In particolare, nell'ambito del Comitato di Sorveglianza sono presenti sia rappresentanti della Commissione Europea, con funzione consultiva, sia rappresentanti dei pertinenti Ministeri, con diritto di voto.

Pur non avendo diritto di voto nell'ambito del Comitato di Sorveglianza, la Commissione ha un ruolo particolarmente rilevante, poiché numerose scelte del CdS prima di divenire operative (ad esempio una modifica al testo del programma) dovranno essere formalmente approvate dalla Commissione (successivamente allo svolgimento dei lavori del CdS).

⁴ Come richiesto dalla delibera CIPE 166/2007 del 21 dicembre 2007. È importante porre in evidenza il fatto che la richiesta di predisporre un documento di programmazione complessivo arriva dopo la programmazione specifica per ciascun fondo. Ciò significa che il DUP non influenza le scelte di programmazione specifiche, ma le raccoglie, cercando di metterle a sistema. Tuttavia, preventivamente alla definizione dei programmi operativi, ogni regione si è dotata, su impulso del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, di un documento di programmazione strategica preliminare

Figura 1.1 – I diversi livelli di governo



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia

1.2. Il sistema organizzativo di Regione Lombardia

Le strutture dell'Amministrazione regionale coinvolte nella programmazione e nell'attuazione dei programmi comunitari sono molteplici. Il sistema organizzativo predisposto si pone l'obiettivo di promuovere elevati flussi informativi tra tutti i soggetti coinvolti, favorire l'integrazione tra i programmi, mantenere un governo coordinato e coerente tra i vari Fondi.

A tal fine, è operativa l'Autorità Centrale di Coordinamento e Programmazione (ACCP) che è stata prevista con una delibera di Giunta (DGR 3407 del 26 ottobre 2006) ed ha adottato una modalità organizzativa unitaria. Quest'organismo è responsabile del coordinamento dell'intero processo programmatico in ambito comunitario e nazionale (FAS), al fine di assicurare l'utilizzo coordinato, coerente, complementare e sinergico delle risorse comunitarie, nazionali e regionali del 2007/2013, ed è presieduto dalla Direzione Centrale Programmazione Integrata.

Box 1.1 - Composizione dell'ACCP

- i Direttori Generali delle Direzioni in cui sono collocate le Autorità di Gestione,
- le Autorità preposte alla gestione dei Programmi Operativi Competitività FESR, Occupazione FSE, Cooperazione Territoriale Italia-Svizzera FESR, del Programma di Sviluppo Rurale FEASR,
- il Referente regionale dell'Autorità di Gestione FEP,
- il Responsabile della programmazione e dell'attuazione del Programma FAS,
- l'Autorità di Audit,
- l'Autorità di Certificazione,
- l'Autorità Ambientale,
- l'Autorità preposta in materia di Pari Opportunità e non discriminazione,
- il Responsabile del Piano Unitario di Valutazione,
- il Direttore dell'Organismo Pagatore Regionale,
- il Direttore della Programmazione e Gestione Finanziaria,
- il Direttore Struttura Università e Ricerca,
- il Direttore Sistemi Informativi e ICT,
- il Dirigente Struttura Aree Giuridiche,
- il Direttore Centrale Relazioni esterne, internazionali e comunicazione,
- il Direttore della UO Coordinamento Delegazioni.

Box 1.2 - Soggetti esterni del "Sistema Regionale Allargato" che partecipano ai lavori dell'ACCP

- Lombardia Informatica, che sviluppa e gestisce i sistemi informativi di supporto all'attuazione (GEFO⁵, SIARL⁶);
- Éupolis Lombardia, che fornisce un supporto tecnico alla programmazione comunitaria (con un riferimento particolare alla valutazione unitaria);
- Finlombarda, che gestisce alcuni interventi dei POR FSE e FESR;
- Cestec, che spesso ha ruolo di partner della Regione nei progetti comunitari;
- Arifl, attore di riferimento per le politiche attive del lavoro e della formazione.

⁵ Sistema informativo per la gestione amministrativa dei progetti riferiti al POR FESR, FSE ed al PO Cooperazione Italia – Svizzera.

⁶ Sistema Informativo Agricolo della Regione Lombardia, che gestisce le procedure amministrative relative ai progetti finanziati dal PSR (ma che viene utilizzato anche per la gestione di altri procedimenti, come ad esempio per domanda unica di pagamento PAC)

Box 1.3 - Funzioni operative dell'ACCP

- Il supporto al Comitato Interassessorile, costituito dagli assessori incaricati dal Presidente per le materie della programmazione comunitaria al fine di determinare le linee politiche e le strategie di intervento della programmazione comunitaria;
- La proposta e la verifica al Comitato Interassessorile delle modifiche dei Programmi;
- La verifica ex ante della coerenza dei contenuti dei bandi con la Programmazione;
- L'informativa sulla gestione dei Programmi delle AdG (avanzamento spesa e risultati);
- Il coordinamento e la funzionalità del Sistema Informativo Unico ed Integrato per la programmazione UE;
- Il continuo miglioramento qualitativo dei Programmi Operativi tramite un adeguato sistema di controllo eseguito dall'Autorità di Audit;
- L'assicurazione della dotazione finanziaria dei fondi UE e del relativo cofinanziamento;
- Il coordinamento del sistema dei controlli;
- La promozione dell'adozione di standard operativi comuni ai diversi fondi;
- Su proposta del Responsabile della programmazione e attuazione FAS, dare seguito alle indicazioni del "Comitato nazionale per il coordinamento e la sorveglianza della politica regionale unitaria", composto dalle Amministrazioni Centrali di settore, dal MISE, dalle Regioni cui è demandata la funzione di accompagnamento dell'attuazione del Quadro di riferimento Strategico Nazionale;
- Raccordare internamente i Comitati di Sorveglianza relativi a ciascun programma operativo dei Fondi Strutturali e dell'Organismo di Sorveglianza della Programmazione FAS;
- Verificare il coinvolgimento del partenariato istituzionale ed economico-sociale per presentare lo stato di avanzamento delle attività legate ai programmi comunitari e alla programmazione FAS;
- Esaminare le proposte avanzate in ordine ai temi oggetto di valutazione unitaria;
- Esaminare gli esiti periodici della Valutazione Unitaria anche al fine di eventuali interventi correttivi;
- Sulla base dei pareri espressi da tutti i membri dell'ACCP, in merito ai documenti sottoposti all'esame dell'Autorità stessa, prendere atto delle decisioni condivise oggetto di consultazione.

L'ACCP, con riferimento all'attuazione della programmazione 2007-2013, svolge in questa fase (oltre metà programma) un ruolo di coordinamento e stimolo volto principalmente a garantire:

- l'utilizzo efficiente delle risorse residue attraverso l'attivazione di nuove iniziative che devono nascere da un confronto e una condivisione tecnica;

- un presidio affinché venga assicurato il raggiungimento dei target di spesa intervenendo là dove possano sorgere criticità attuative;
- uniformità di approccio su temi trasversali comuni a più AdG (es: Sistema Informativo GEFO).

L'ACCP sta ora svolgendo un importante ruolo di indirizzo con riferimento al processo della programmazione 2014-2020, con il coordinamento delle attività e degli attori interni ed esterni direttamente coinvolti sul tema (DGR 3127 del 14 marzo 2012). L'azione dell'ACCP si sviluppa in modo da garantire un'azione trasversale con il pieno coinvolgimento delle Direzioni Generali della Giunta che forniscono un supporto tecnico specialistico, per i temi di competenza specifica. A partire dalla fine del 2010, sta presidiando il negoziato tecnico in corso attraverso anche la partecipazione ad alcuni tavoli tecnici (MISE) e tutti gli ambiti istituzionali coinvolti (Conferenza Stato-Regioni, Comitato delle Regioni, Governo nazionale, Istituzione UE tramite la Delegazione di Bruxelles). Numerosi i contributi prodotti ad oggi quale frutto di un lavoro coordinato e condiviso con le altre DG.

La figura 1.2 mette in evidenza la scelta dell'Amministrazione regionale di affidare le funzioni di certificazione e di audit a strutture interne della stessa Amministrazione, pur garantendo, come richiesto dai regolamenti, l'indipendenza funzionale di tali strutture. Si tratta di una scelta fatta nell'ottica di evitare costosi affidamenti esterni e di valorizzare ed accrescere competenze interne. Costituisce una eccezione il Programma di Sviluppo Rurale, che è governato da regole proprie e diverse da quelle che governano la politica di coesione⁷.

La stessa figura mostra anche come siano molteplici le DG interessate all'attuazione dei programmi. Tali DG hanno ruoli diversi. In alcuni casi sono responsabili di iniziative ed azioni che vedono come beneficiari operatori privati (individui, con particolare riferimento alla formazione ed ai servizi per il lavoro; imprese, con riferimento alle iniziative di sostegno all'innovazione; ecc...) e/o pubblici (es: Comuni, Comunità Montane), in altri casi possono essere direttamente beneficiarie delle risorse comunitarie (a rivolgersi al mercato per l'acquisto dei servizi e delle opere necessarie alla realizzazione degli interventi).

All'interno dell'Amministrazione opera l'Autorità Ambientale, che assolve la funzione di garantire l'integrazione ambientale e di rafforzare l'orientamento allo sviluppo sostenibile in tutte le fasi di predisposizione, attuazione e sorveglianza dei Programmi Comunitari e del Fondo Aree Sottoutilizzate per il periodo 2007-2013.

L'attività dell'Autorità Ambientale si concentra su tre filoni fondamentali:

1. integrazione della dimensione ambientale negli strumenti attuativi dei programmi, ad esempio indicando criteri ambientali da inserire nei bandi;

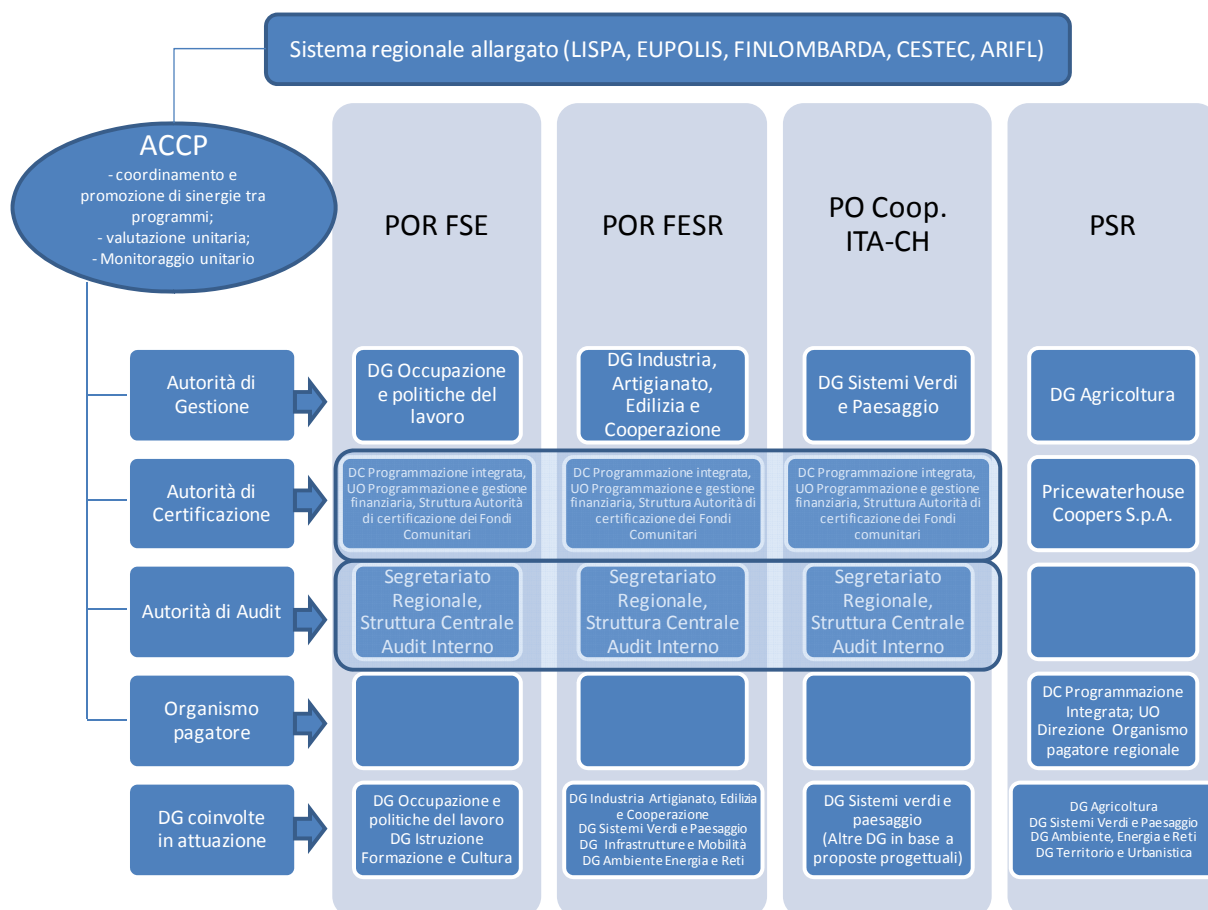
⁷ Le proposte di Regolamenti per il periodo 2014-2020 prevedono un sistema di regole comuni per le politiche di coesione e di sviluppo rurale. Potranno così essere favorite sinergie importanti anche nei meccanismi e nelle strutture coinvolte nell'attuazione dei programmi.

2. monitoraggio degli effetti ambientali, mediante dei report periodici che rilevano l'andamento di specifici indicatori di carattere ambientale collegati all'attuazione dei programmi;
3. comunicazione ambientale, al fine di accrescere la sensibilità ambientale dei responsabili dei programmi e dei vari stakeholder.

L'Autorità Ambientale partecipa ai Comitati di Sorveglianza ed è membro dell'ACCP.

La funzione di Autorità Ambientale in Regione Lombardia è attribuita al dirigente pro-tempore della U.O. Sviluppo sostenibile e valutazione ambientali, presso la Direzione Generale Ambiente, Energia e Reti.

Figura 1.2 – Il sistema organizzativo



Fonte: elaborazione Eupolis Lombardia

Capitolo 2

Cosa è stato fatto e cosa resta da fare

2.1. Politica di Coesione 2007-2013 e fondi comunitari

La Politica regionale comunitaria, o Politica di Coesione, è finalizzata a rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale e promuovere uno sviluppo equilibrato, armonioso e sostenibile della Comunità, riducendo le disparità di sviluppo tra le diverse regioni europee.

Questo significa investire nelle potenzialità endogene delle regioni per promuovere la competitività delle economie regionali e favorire un costante recupero delle aree più arretrate. La politica regionale è l'espressione del principio di solidarietà dell'Unione Europea e il motore per il raggiungimento di una maggiore competitività sull'intero territorio dell'unione.

Per il periodo 2007-2013, la politica regionale continua ad occupare il secondo posto nel bilancio dell'UE⁸, con uno stanziamento pari a 348 miliardi di euro (pari al 36% del bilancio dell'UE) su tre obiettivi prioritari:

- Convergenza, si propone di accelerare la convergenza dei paesi e delle regioni europee meno sviluppate, migliorandone le condizioni di crescita e l'occupazione⁹;
- Competitività Regionale e Occupazione, si propone di rafforzare la competitività, l'occupazione e l'attrazione delle regioni che non rientrano nei criteri di eleggibilità dell'obiettivo convergenza;
- Cooperazione Territoriale Europea, è un obiettivo nuovo rispetto alla precedente programmazione che si propone di rafforzare la cooperazione

⁸ Per il periodo 2000-2006, la dotazione finanziaria assegnata a tale politica è stata di 213 miliardi di euro, di cui 195 miliardi destinati ai Fondi strutturali e 18 miliardi al Fondo di coesione. Tale importo rappresentava il 35% del bilancio comunitario, ovvero la seconda voce di spesa. La principale voce di spesa è costituita dalla Politica Agricola Comune (PAC).

⁹ Rientrano in questo obiettivo le regioni e gli Stati membri che hanno un PIL pro-capite inferiore al 75% della media comunitaria. L'importo disponibile contestualmente all'obiettivo Convergenza è di €282,8 miliardi, pari a 81,5% del totale così ripartito: €199,3 miliardi per le regioni Convergenza, mentre €14 miliardi sono riservati alle regioni "phasing-out" e €69,5 miliardi al Fondo di coesione, il quale interessa 15 Stati membri.

transfrontaliera, transnazionale e interregionale, basandosi sull'iniziativa Interreg¹⁰.

Per la realizzazione degli obiettivi della politica di coesione, l'UE ha istituito appositi strumenti finanziari:

- il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), che interviene in tutti gli Stati membri e cofinanzia le infrastrutture generali (con maggiore attenzione ai trasporti, alle telecomunicazioni), il sostegno ai sistemi produttivi ed in particolare all'innovazione e agli investimenti di tutela e valorizzazione dell'ambiente. L'assistenza finanziaria si concentra sulle regioni più povere in termini di PIL pro-capite (obiettivo convergenza);
- il Fondo Sociale Europeo (FSE), che finanzia progetti di formazione, interventi a favore dell'occupazione e della creazione di posti di lavoro. Al pari del FESR, anche l'FSE è destinato a tutti gli Stati membri e concentra il proprio intervento nelle regioni dell'obiettivo convergenza;
- il Fondo di Coesione cofinanzia progetti nel settore dell'ambiente e dei trasporti negli Stati membri con un PIL inferiore al 90% della media comunitaria¹¹.

La gran parte dei finanziamenti regionali (oltre l'80%; cfr. nota 2) è riservata alle regioni con un PIL inferiore al 75% della media dell'Unione europea, per aiutarle a migliorare le proprie infrastrutture e sviluppare le loro potenzialità di crescita, economiche e umane (17 dei 27 paesi dell'UE).

Altri fondi comunitari, non facenti direttamente parte della Politica di Coesione, ma ad essa strettamente legati, sono:

- il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR). Contribuisce alla promozione dello sviluppo rurale sostenibile. Migliora la competitività dei settori agricolo e forestale, l'ambiente e la gestione dello spazio rurale nonché la qualità della vita e la diversificazione delle attività nelle zone rurali. Lo sviluppo rurale fa parte della Politica Agricola Comune e ne costituisce il cosiddetto "secondo pilastro".
- il Fondo europeo per la Pesca (FEP). Agevola l'applicazione dell'ultima riforma della politica comune della pesca (PCP) e sostiene le ristrutturazioni necessarie correlate all'evoluzione del settore.

¹⁰ Le regioni eleggibili per i finanziamenti sono i NUT III situati lungo i confini interni, talune regioni di confine esterno e le regioni situate lungo i confini marittimi separati da una lunghezza massima di 150 km. La Commissione ha adottato una lista di regioni eleggibili. Gli €8,7 miliardi (2,5% del totale) disponibili per questo obiettivo sono ripartiti come segue: €6,44 miliardi per la cooperazione transfrontaliera, €1,83 miliardi per l'elemento transnazionale e €445 milioni per la cooperazione interregionale

¹¹ Per il periodo 2007-2013: Repubblica ceca, Estonia, Grecia, Cipro, Lettonia, Lituania, Ungheria, Malta, Polonia, Portogallo, Slovenia, Slovacchia

Nonostante i fondi strutturali siano parte del budget comunitario, essi sono spesi sulla base di un sistema di responsabilità condivisa tra la Commissione europea e gli Stati membri¹². La Commissione negozia e approva i programmi di sviluppo proposti dagli stati e dalle regioni e alloca le risorse. Gli Stati membri e le regioni gestiscono i programmi, li implementano scegliendo i progetti, li controllano e li sottopongono a valutazione.

Regione Lombardia ha accesso ai fondi FESR (a cui si lega la cooperazione Italia-Svizzera), **FSE, FEASR e FEP** (Programma che viene però concretamente steso a livello nazionale e sul quale le regioni rivestono il ruolo di organismi intermedi¹³).

2.2. Andamento dell'avanzamento finanziario 2007-2011

2.2.1. Caratteristiche dei Fondi analizzati

I programmi implementati in Regione Lombardia, o per i quali la Regione ricopre un ruolo di responsabilità nella programmazione e nella gestione sono i seguenti:

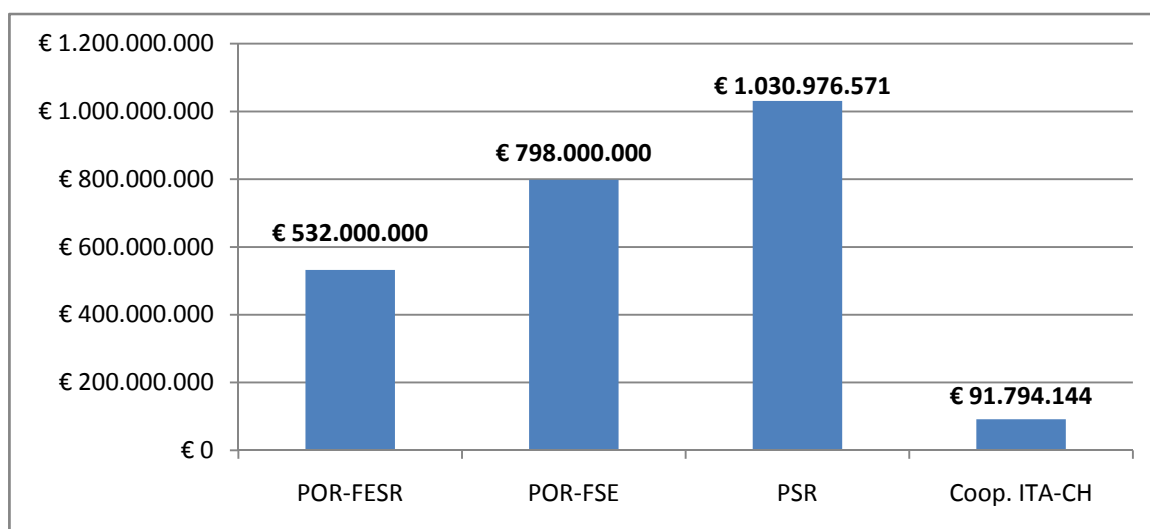
- Programma Operativo Regionale “Competitività” cofinanziato dal FESR (POR FESR)
- Programma Operativo Regionale “Occupazione” cofinanziato dal FSE (POR FSE)
- Programma Operativo di Cooperazione Transfrontaliera Italia – Svizzera cofinanziato dal FESR (COOP ITA-CH)
- Programma di Sviluppo Rurale cofinanziato dal FEASR (PSR)

Grazie a tali programmi, Regione Lombardia può contare per il periodo 2007-2013 su un ammontare di risorse pubbliche (sommando alla quota comunitaria il cofinanziamento regionale e nazionale) pari a circa 2,5 Miliardi di Euro (precisamente €2.452.770.715). Di queste, il 40% circa sono destinate al PSR, un terzo al POR-FSE, il 20% ca. al POR-FESR e una quota minoritaria (4%) alla Cooperazione transfrontaliera Italia-Svizzera (Grafico 2.1).

¹² Le fasi di programmazione dell'utilizzo dei fondi si configurano come segue: 1) la CE adotta orientamenti strategici per la coesione, assimilabili a linee guida contenenti principi e priorità che le autorità nazionali e regionali devono seguire nella redazione dei documenti di programmazione dei fondi; 2) ogni Stato membro adotta il Quadro Strategico Nazionale di riferimento (QSN); 3) sulla base del QSN, gli Stati membri e le Regioni propongono Programmi operativi nazionali (PON) e regionali (POR), uno per ogni fondo, contenenti la definizione delle priorità, le disposizioni di attuazione ed il piano finanziario. I programmi operativi sono adottati con Decisione della Commissione.

¹³ Per questa ragione non è stato preso in considerazione nelle analisi presentate in questo rapporto, che considera invece solo i fondi in cui Regione svolge un ruolo di programmazione.

Grafico 2.1 – Dotazione complessiva dei Fondi analizzati per il periodo 2007-2013 (comprese eventuali modifiche *on-going*).



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia

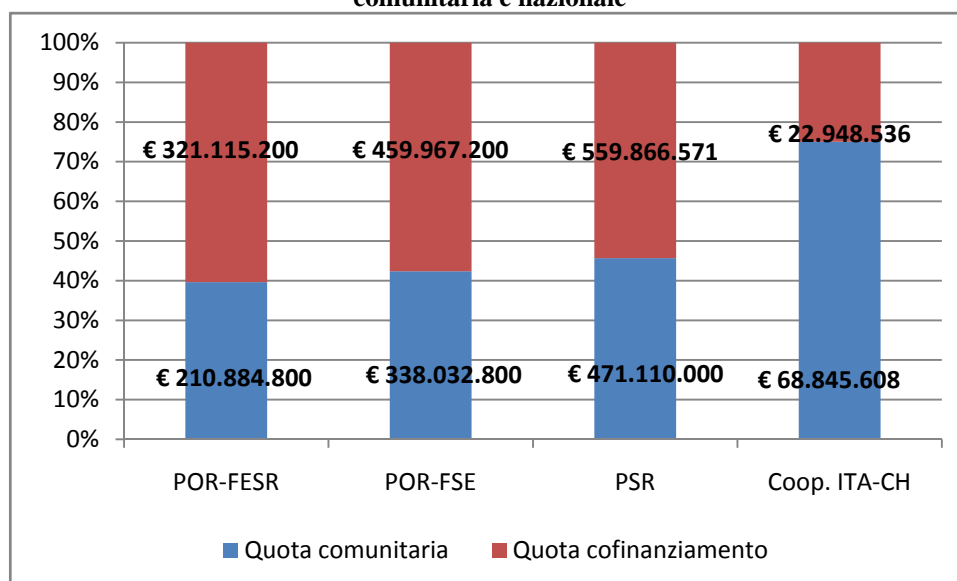
La dotazione complessiva è da ripartire in una quota parte comunitaria ed una quota parte di cofinanziamento nazionale e/o regionale che caratterizzano i fondi come segue:

- Quota comunitaria FESR: 39,64% (valida sul totale e per ciascun asse prioritario)
- Quota comunitaria FSE: 42,36% (valida sul totale e per ciascun asse prioritario)
- Quota comunitaria PSR: 45,70% (valida sul totale e risultanza della situazione attuale per ciascun asse di intervento¹⁴)
- Quota comunitaria Coop. ITA-CH: 75% (valida sul totale e per ciascun asse strategico)

Le quote di finanziamento comunitario appaiono dunque (Grafico2.2) simili fra loro, ad eccezione del programma di cooperazione transfrontaliera per cui sono previste percentuali comunitarie più elevate.

¹⁴ Il PSR nella sua versione iniziale prevedeva percentuali di cofinanziamento diverse tra Assi. Successivamente c'è stato un allineamento delle percentuali a valere sulle risorse iniziali. Tuttavia, le risorse aggiuntive ottenute nel corso del 2009 e distribuite tra vari assi (cfr. par. 5.2) sono caratterizzate da percentuali di cofinanziamento diverse da quelle della dotazione originaria. La percentuale complessiva è quindi il risultato di una media dei valori tra Assi.

Grafico2.2 - Ripartizione della dotazione complessiva nella quota parte comunitaria e nazionale



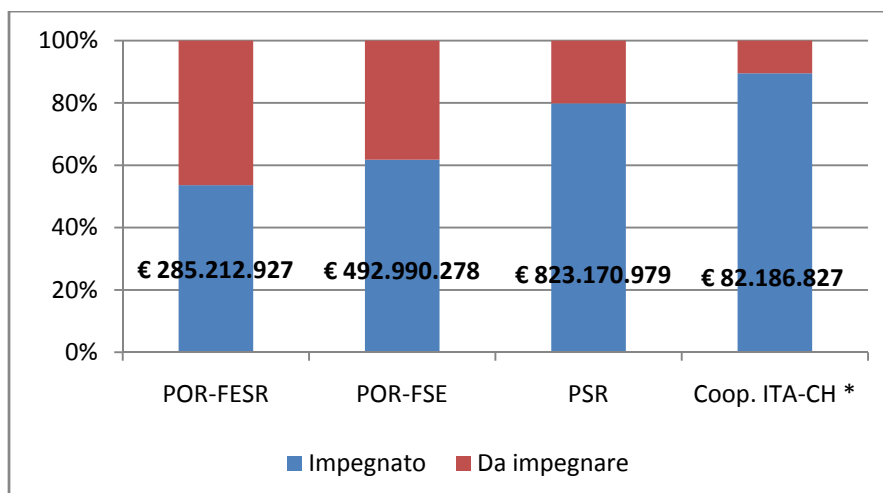
Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia

L'iter finanziario legato all'attuazione dei programmi comunitari prevede:

- la determinazione dello stanziamento (o dotazione), in concomitanza con l'approvazione dei programmi, che stabilisce la quota comunitaria e la quota di cofinanziamento nazionale e regionale (vincolante a livello di Asse),
- l'impegno di spesa, ovvero la determinazione, con atto formale (di norma con decreto di un dirigente responsabile) della somma di contributo pubblico assegnata ad un beneficiario per la realizzazione di un progetto / intervento,
- il pagamento, ovvero l'erogazione del contributo pubblico al beneficiario successiva alla conclusione del progetto / intervento (in alcuni casi sono previsti anticipi ed erogazioni a Stati di Avanzamento Lavori).

Tra i fondi analizzati, il programma di Cooperazione Transfrontaliera Italia-Svizzera appare quello con maggior capacità d'impegno (risorse impegnate sulla dotazione iniziale complessiva), seguito dal PSR; tutti i fondi registrano, comunque, percentuali di impegno vicine o superiori al 50% della dotazione iniziale (Grafico 2.3), che hanno garantito anno per anno il rispetto della norma sul disimpegno automatico.

Grafico 2.3 – Capacità d’impegno. Confronto fra i Fondi analizzati.

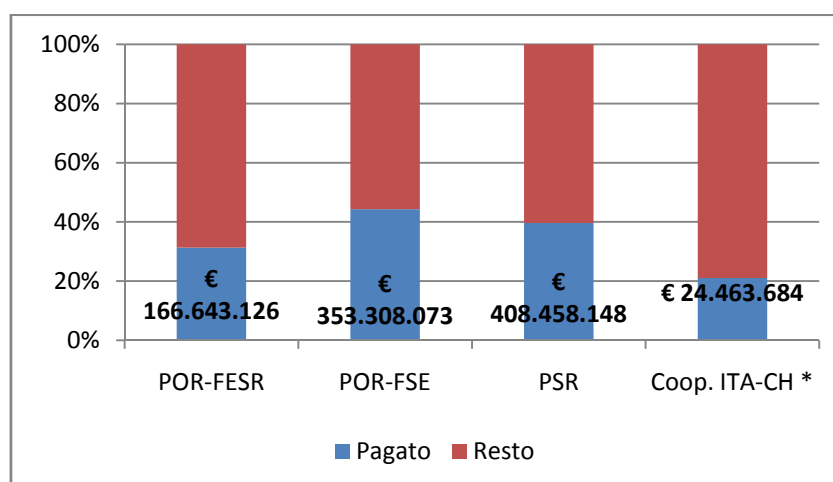


Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia

* Per il Programma di Coop. ITA-CH il dato riportato riguarda la dotazione complessiva del programma, senza dettaglio della quota parte lombarda, per la quale si rimanda al capitolo 4 dedicato.

Per quanto riguarda il grado di efficienza realizzativa (livello dei pagamenti rispetto alla dotazione iniziale), a due anni dal termine del periodo di programmazione (la cui chiusura in termini di gestione finanziaria è in realtà al 2015), le percentuali oscillano fra il 20% ca. del programma Cooperazione Italia Svizzera e il 45% ca. del FSE (Grafico 2.4); tutti i programmi restano, dunque, al di sotto del 50%. Per maggiori approfondimenti sull’efficienza attuativa dei fondi si rimanda ai capitoli di dettaglio.

Grafico 2.4 – Efficienza realizzativa. Confronto fra i Fondi analizzati.



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia

* Per il Programma di Coop. ITA-CH il dato riportato riguarda le risorse certificate complessivamente dal programma, senza dettaglio della quota parte lombarda.

Il livello dei pagamenti raggiunto da ogni Programma al termine di ciascuno degli anni di programmazione, fino al 2011 ha sempre garantito il rispetto della norma sul disimpegno automatico¹⁵, senza far sorgere situazioni di preoccupazione in tal senso.

2.3. Potenzialità, opportunità, criticità

I fondi comunitari rappresentano sicuramente una grande opportunità per gli Stati membri e per le regioni europee e contengono *in nuce* elevate potenzialità. Allo stesso tempo sarebbe miope un approccio che rifiutasse di considerare le criticità che questo strumento pensato a livello europeo richiede di affrontare in fase di implementazione, sia dal punto di vista interno all'ente responsabile della programmazione e dell'attuazione, sia dal punto di vista dei fattori di contesto che possono intervenire esternamente.

Di seguito si propone un'analisi che tenta di fare sintesi ed evidenziare le principali potenzialità, opportunità e criticità legate alla programmazione comunitaria 2007-2013 in Lombardia. Tale analisi scaturisce da un approfondimento effettuato principalmente sulla base di documenti prodotti da obblighi comunitari e pertanto non ha pretese di essere esaustiva.

2.3.1. Potenzialità

Effetto leva degli investimenti realizzati. Il contributo pubblico erogato dai diversi programmi è stato in grado di attivare un volume consistente di investimenti, soprattutto con riferimento ai programmi cofinanziati dal FESR e dal FEASR. Sono ben oltre un miliardo di Euro gli investimenti delle imprese sostenuti con i diversi fondi. Circa 200 milioni riguardano il POR FESR e circa 900 il PSR.

In particolare, l'utilizzo di alcuni strumenti di ingegneria finanziaria nell'ambito del POR FESR consente di rendere ancora maggiore l'effetto leva del contributo pubblico. Sebbene il periodo di crisi finanziaria abbia frenato l'accesso delle imprese a tali strumenti e nel complesso abbia tenuto più basso del previsto il risultato che si voleva conseguire con gli strumenti attivati.

L'effetto leva nell'ambito degli investimenti infrastrutturali, per lo più destinati a dare supporto alle pubbliche amministrazioni sul territorio, è certamente

¹⁵ Articolo 93, Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio. Per Regione Lombardia vale il comma 1: "La Commissione procede al disimpegno automatico della parte di un impegno di bilancio connesso ad un programma operativo che non è stata utilizzata per il prefinanziamento o per i pagamenti intermedi, o per la quale non le è stata trasmessa una domanda di pagamento ai sensi dell'articolo 86, entro il 31 dicembre del secondo anno successivo a quello dell'impegno di bilancio nell'ambito del programma".

inferiore agli interventi destinati alle imprese (le norme in materia consentono quote di contributo sensibilmente più elevate). Ciononostante, si deve evidenziare un supporto consistente agli investimenti infrastrutturali, che ammontano a circa 170 milioni di Euro nel POR FESR¹⁶ ed a circa 120 milioni di Euro nel PSR.

Rafforzamento del capitale umano come motore di attrattività per l'innovazione. Il contributo offerto dai diversi programmi alla promozione dell'innovazione è stato importante. Si è trattato non solo di fare innovazione a livello di attività produttive, ma anche a livello di servizi, ricerca, istruzione e formazione. L'importanza del fattore innovazione quale elemento trainante per l'attrazione di investimenti è stata pienamente compresa. In particolare lo sforzo attuato dal programma FSE per la promozione dell'innovazione è stato molteplice: sia attraverso un rafforzamento del capitale umano, sia attraverso un migliore collegamento tra scuola e mercato del lavoro e tra ricerca e imprese.

Sviluppo di una maggiore integrazione fra gli interventi attuati con i Fondi. La Commissione Europea pone grande attenzione alla capacità delle Amministrazioni pubbliche responsabili dei programmi di promuovere una loro integrazione, ovvero nella capacità di sviluppare e promuovere interventi di varia natura in grado di perseguire obiettivi comuni. Tutto ciò trova spesso riscontro in fase programmatica mediante la previsione di strutture di coordinamento tra AdG, ipotetici progetti comuni, etc.... Il passaggio alla fase di attuazione fa poi emergere tutte le difficoltà di agire concretamente in tal senso. Promuovere azioni integrate significa far collaborare le AdG (con incontri, riunioni, fasi di lavoro coordinate, etc...) e le strutture di supporto, prevedere tempi di lavoro coordinati, fare in modo che i beneficiari operino in maniera coordinata sui diversi programmi.

L'Amministrazione regionale ha intrapreso un percorso in cui l'integrazione tra diversi Programmi e strumenti finanziari avviene nelle prime fasi, strategiche e programmatiche, del processo di formulazione delle politiche. A tal fine, Regione Lombardia ha istituito l'Autorità Centrale di Coordinamento e di Programmazione (ACCP), organo responsabile di garantire il coordinamento delle politiche di sviluppo regionale, dell'integrazione tra i Programmi, e di evitare la sovrapposizione delle aree di intervento dei diversi dispositivi di attivazione delle risorse, assicurando così l'utilizzo coordinato, coerente, complementare e sinergico delle risorse comunitarie, nazionali e regionali.

2.3.2. Opportunità

Per lo sviluppo economico, sociale e territoriale. Evidentemente, anche alla luce degli obiettivi generali legati all'utilizzo dei Fondi Comunitari, essi contribuiscono in maniera significativa a sostenere lo sviluppo economico, sociale e territoriale della regione.

¹⁶ Asse 2 "Energia" e asse 3 "Mobilità sostenibile".

Ci sono alcuni interventi che assumono spiccato carattere territoriale (i Progetti Integrati d'Area del POR FESR, i Piani di Sviluppo Locale del PSR). Altri interventi hanno maggiore valenza sociale (si pensi a molti interventi del POR FSE). Tutti, pur con diverse intensità, contribuiscono allo sviluppo economico, con particolare attenzione al sistema imprenditoriale in tutti i comparti: agricoltura, industria, servizi.

La Tabella 2.1 mette in evidenza la molteplicità di beneficiari del sistema economico, sociale e territoriale che i vari programmi sollecitano e supportano, dal singolo individuo (con riferimento al POR FSE, al 2011 ne hanno beneficiato 243.889 individui) fino agli enti locali di vario livello (sono coinvolti i piccoli comuni di montagna, ma è coinvolta direttamente anche la Regione). È ampiamente coinvolto il sistema produttivo, sia nella sua componente agricola (circa 2000 aziende hanno promosso investimenti aziendali grazie al PSR) sia nella sua componente industriale e dei servizi (al 2010 circa 700 fra micro, piccole e medie imprese hanno sviluppato progetti grazie al FESR).

Tabella 2.1 – Tipologie di beneficiari cui si rivolgono e aree territoriali interessate dalle politiche sviluppate attraverso fondi comunitari

Fondo	Tipologia di beneficiario	Aree territoriali interessate da interventi
FSE	a) Singoli individui, cittadini b) Sistema delle imprese	<ul style="list-style-type: none"> • Tutto il territorio regionale
FESR	c) Sistema delle imprese d) Enti locali e) Consorzi f) Enti gestori di aree protette	<ul style="list-style-type: none"> • Tutto il territorio regionale per gli assi 1, 2. • Capoluoghi di provincia, zone critiche per qualità dell'aria, grandi polarità urbane per l'asse 3 • Aree montane, aree fluviali, aree lacuali, e comunque comuni inferiori ai 100.000 ab. per l'asse 4
Coop. ITA-CH	g) Enti locali h) Consorzi	<ul style="list-style-type: none"> • Territori montani di frontiera (In Lombardia le province di Varese, Como, Lecco, Sondrio)
PSR	i) Sistema delle imprese j) Enti formativi accreditati k) Proprietari di boschi e foreste e consorzi forestali l) Enti locali ed enti gestori di aree protette m) Consorzi di bonifica	<ul style="list-style-type: none"> • Tutto il territorio regionale per gli assi 1 e 2. Le aree rurali per gli Assi 3 e 4

Fonte: elaborazione Eupolis Lombardia

Tutto il territorio regionale è coinvolto nell'attuazione, pur con alcune attenzioni specifiche per alcune tipologie di interventi: le infrastrutture di trasporto nel POR FESR, concentrate nei capoluoghi di provincia e nelle polarità urbane; le aree a maggiore vocazione turistica (montagna, laghi, fiumi) per gli interventi di tutela e valorizzazione del patrimonio naturale e culturale; le aree rurali per gli interventi di diversificazione ed integrazione del reddito nel PSR.

Prendendo in considerazione il Programma Regionale di Sviluppo della IX legislatura, sono evidenti i legami dei programmi comunitari con tutte le aree di azione dell'Amministrazione regionale e con molte delle priorità che caratterizzano il Programma (Tabella 2.2).

Tabella 2.2 – Interazione fra interventi delle politiche comunitarie regionali e programmazione regionale (aree PRS)

Fondo	Aree PRS
FSE	1. Area socio-sanitaria (Promuovere la conciliazione famiglia/lavoro, politiche per la cittadinanza e l'integrazione, un capitale umano da far crescere, la centralità del lavoro)
FESR	1. Area economica (tutti i temi) 2. Area territoriale (migliore qualità dell'ambiente, mobilità integrata e sostenibile, valorizzazione e governance del territorio)
Coop. ITA-CH	1. Area economica (ricerca e innovazione fattori di sviluppo, energia innovazione e crescita sostenibile per le imprese, attrattività turistico culturale) 2. Area socio-sanitaria (conciliazione famiglia lavoro, capitale umano da far crescere) 3. Area territoriale (valorizzazione e governance del territorio)
PSR	1. Area economica 2. Area territoriale

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia

Integrazione delle politiche regionali. Il principio di addizionalità¹⁷ stabilisce che per garantire un effettivo impatto economico, così come da regolamento generale della CE, i contributi dei Fondi strutturali non possono sostituirsi alla spesa pubblica degli Stati membri. Tale principio, anche se non da regolamento, si intende valido in generale e riportato anche a livello regionale, dove si traduce in una programmazione delle politiche che integra le risorse comunitarie con gli indirizzi della programmazione regionale. In Regione Lombardia la concreta integrazione delle risorse comunitarie con gli indirizzi della programmazione regionale resta un obiettivo cui tendere. Anche a tal fine per il PRS (che si caratterizza come documento strategico alto) sono state scelte modalità attuative proprie dei Programmi Operativi comunitari; è stato attuato, infatti, attraverso *Programmi Operativi Regionali* (POR) sviluppati secondo tematiche trasversali, a loro volta declinate in azioni di implementazione che possono essere sostenute da risorse comunitarie (Tabella 2.3).

L'integrazione con le politiche regionali è stata analizzata in Tabella 2.3, dove si mette in relazione l'azione dei diversi programmi con gli Obiettivi Strategici (OS) legati all'attività dell'Amministrazione Regionale. Tali obiettivi, in base alle deleghe assegnate a ciascuna Direzione Generale (DG), sono distribuiti tra di esse secondo criteri di pertinenza. Le relazioni riportate nella tabella sono state assegnate in base agli interventi promossi dai fondi, senza tenere conto del fatto che l'obiettivo perseguito fosse di pertinenza di una DG diversa da quella che attua l'intervento (ad esempio, il POR FESR persegue obiettivi di promozione del turismo che sono propri di una DG diversa da quelle coinvolte nell'attuazione del programma).

¹⁷ Tale principio, che resta valido per tutte le regioni, viene sottoposto a verifica solo per le regioni dell'obiettivo «Convergenza» (data anche l'entità delle risorse finanziarie ad esse assegnate) per le quali può comportare una rettifica finanziaria qualora l'addizionalità non risulti rispettata.

L'ampiezza della tabella pone in evidenza la molteplicità degli obiettivi strategici che i diversi programmi contribuiscono a perseguire. Nel complesso, sono 45 gli obiettivi strategici "coinvolti" dai fondi comunitari. Ciò potrebbe anche portare a pensare ad una eccessiva dispersione delle risorse. In tal senso, è bene precisare che da un lato, si è voluto adottare una interpretazione molto "ampia" della relazione tra programmi ed Obiettivi Strategici, dall'altro, si ritiene opportuno ricordare che in realtà i programmi hanno assunto delle scelte ben precise con riferimento agli obiettivi prioritari, sui quali hanno appostato i volumi maggiori di risorse. La tabella non dà conto del "peso" della relazione tra programmi ed obiettivi strategici.

Dalla Tabella 2.3 emerge che:

- 8 OS riguardano il sostegno al sistema produttivo e dei servizi alle imprese, compreso il sostegno della ricerca e dell'innovazione;
- 6 OS riguardano la promozione del turismo, anche tramite la valorizzazione della cultura, delle tradizioni e delle aree protette;
- 7 OS riguardano i temi della formazione, del lavoro, del capitale umano;
- 9 OS riguardano il tema "ambiente" con riferimento all'energia (risparmio e promozione delle fonti rinnovabili), ai rifiuti, all'ambiente, ai rischi, alle risorse idriche, ed all'aria;
- 5 OS riguardano il tema dei trasporti.

Tabella 2.3 – Interazione fra aree d'intervento della programmazione comunitaria regionale e programmazione regionale (Obiettivi Strategici Regione Lombardia)

Codice	Obiettivi Strategici	FES R	FSE	PS R	Coop. ITA-CH
1.01	Sostegno allo sviluppo del sistema produttivo	X			
1.02	Sostenere, incentivare e sviluppare il tema della conciliazione famiglia e lavoro attraverso azioni integrate tra sistema impresa e sistema di welfare locale		X		
1.03	Emersione di nuove leve imprenditoriali e sviluppo del capitale umano delle imprese		X		
1.04	Valorizzare la capacità formativa dell'impresa, favorire orientamento e apprendimento continuo (lifelong learning)		X		
1.05	migliorare la qualità delle filiere del settore agro-alimentare			X	X
2.02	Favorire l'attrattività degli investimenti	X			
2.03	Investire sui talenti, le idee, le risorse delle persone		X		
3.01	Sviluppare condizioni di sistema per favorire l'innovazione	X			X
3.02	Promuovere la domanda di innovazione	X			
3.03	Valorizzare l'offerta di ricerca e conoscenza	X			
4.01	Politica energetica per favorire la competitività delle imprese lombarde				X
4.02	Favorire l'approvvigionamento da fonti energetiche alternative	X			X
4.03	Green economy sostenibilità e competitività: promozione della ricerca e politiche per lo sviluppo				X

	di nuove tecnologie e soluzioni avanzate in sinergia con le politiche di sostenibilità				
5.02	Semplificazione degli strumenti per il sostegno all'impresa e allo sviluppo	X			
5.03	Diffusione, sviluppo ed accessibilità dei servizi ict e della banda larga ed ultralarga	X		X	X
6.01	Riqualificare e potenziare le infrastrutture culturali	X			X
6.02	Sistemi turistici	X		X	X
6.03	Sviluppo e integrazione delle reti di informazione e servizi				X
6.04	Valorizzazione delle tradizioni e delle identità locali	X		X	X
6.06	Valorizzazione del turismo nelle aree protette	X			X
6.07	Competitivita' dei territori montani	X		X	X
8.02	Integrazione scolastica, lavorativa e sociale delle persone con disabilità		X		
13.01	Sostenere autonomia e innovazione del sistema educativo e dell'università		X		
13.02	Intensificare la relazione sistema educativo e lavoro		X		X
13.03	Favorire maggiore apertura e cultura internazionale				X
14.01	Rafforzare la governance istituzionale e sociale per aumentare l'efficacia degli interventi sul territorio		X		X
14.02	Consolidare l'integrazione della componente attiva e passiva nelle politiche per il lavoro adeguando i servizi agli effettivi bisogni settoriali e territoriali dell'impresa		X		
14.03	Promuovere l'equità, la coesione socio-lavorativa e la cittadinanza attiva		X		
15.01	Ridurre le emissioni climalteranti e l'inquinamento locale per una migliore qualità dell'aria	X			
15.02	Uso razionale dell'energia e sviluppo delle fonti rinnovabili	X		X	X
15.03	Valorizzare il contributo dell' agricoltura agli equilibri ambientali ed energetici			X	
15.04	Miglioramento della sostenibilità nel ciclo integrato dei rifiuti				X
15.06	Accrescere la consapevolezza ambientale				X
16.01	Prevenzione dei rischi				X
17.01	Miglioramento del servizio ferroviario regionale	X			
17.02	Nuova mobilità urbana	X			
17.03	Rete di trasporto pubblico locale	X			
17.04	Sviluppo della mobilità per le imprese	X			
17.05	Sviluppare una rete regionale e capillare di piste ciclabili	X			
19.01	Migliorare la regolazione e la gestione della risorsa idrica			X	
19.04	Prevenire il dissesto idraulico e idrogeologico				X
20.03	Riqualificare il paesaggio e valorizzare aree protette e biodiversita'	X		X	X
20.04	Valorizzare gli ambienti forestali e sviluppare la filiera bosco- legno-energia			X	X
20.06	Valorizzazione delle vocazioni e potenzialita' dei diversi territori come fattore di attrattivita'	X		X	X
20.08	Valorizzazione del territorio agricolo, dell'ambiente rurale e dei temi agroalimentari legati a expo 2015			X	

Fonte: elaborazione Èupolis Lombardia

Come risorsa e strumento contro la crisi. In un contesto di persistente congiuntura economica negativa, al fine di dare un segnale forte in risposta alla crisi, a partire da ottobre 2008 Regione Lombardia ha avviato un confronto con tutte le componenti del Patto per lo Sviluppo che ha portato alla definizione di diverse misure e strumenti per affrontare la situazione. Fra questi vale la pena di ricordare l'attivazione di politiche anticrisi attuate nell'ambito degli Accordi Stato Regioni e dell'accordo fra Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale e Regione Lombardia. Attraverso il POR-FSE sono state attivate Dote Lavoro e Dote Lavoro Ammortizzatori sociali in deroga (Asse I e Asse II). Anche per il biennio 2011-2012 sono state avviate misure anticrisi, infatti a valere sull'Asse II è stata attivata una nuova linea di Dote per la riqualificazione dei lavoratori che hanno accesso agli ammortizzatori sociali in deroga¹⁸.

Più in relazione con le iniziative del POR-FESR, è stato definito un pacchetto di interventi anticrisi a favore delle imprese. L'efficace attuazione degli strumenti di ingegneria finanziaria, parte integrante della strategia del POR Lombardia, ha fatto sì che sulla base della natura anti-ciclica e di incentivazione degli investimenti dell'Asse 1 del programma¹⁹, la strategia sia stata confermata ed anzi abbia assunto rilievo all'interno del pacchetto anticrisi. In particolare, gli strumenti di ingegneria finanziaria hanno costituito un elemento fondante della strategia regionale per affrontare la crisi, poiché sono stati progettati con il chiaro obiettivo di sostenere ed incentivare l'attività delle imprese lombarde e vanno ad agire con particolare incidenza sull'accesso al credito.

Per implementare strategie di medio-lungo periodo e, allo stesso tempo, far fronte quotidianamente alla pressione dei diversi stakeholders. Il contesto di risorse scarse e vincolate, venutosi oggi a creare a causa della situazione della finanza pubblica italiana e della più generale congiuntura internazionale, mette a dura prova la capacità degli enti locali di implementare strategie di medio-lungo periodo e, allo stesso tempo, far fronte quotidianamente alla pressione dei diversi *stakeholders*. In un momento critico come quello attuale, le dotazioni stabili rese disponibili dall'UE attraverso i Fondi Strutturali, e le risorse comunitarie conseguibili grazie alla partecipazione ai programmi a gestione diretta dell'Unione, risultano particolarmente preziose: la buona gestione delle prime, attraverso il miglioramento costante della qualità della programmazione e l'efficienza della spesa, nonché la capacità di attrarre le seconde attraverso il sostegno all'azione progettuale del territorio, diventano sinonimi della capacità del sistema regionale di dare forma e contenuto alla propria strategia di sviluppo.

2.3.3. Criticità

Crisi economica e credit crunch. Stretta creditizia o *credit crunch*. La crisi finanziaria avviatasi nel 2007 ed acuitasi negli anni successivi ha influito sulla

¹⁸ Per un maggiore approfondimento si rimanda al capitolo di riferimento.

¹⁹ Asse 1 del POR-FESR: innovazione ed economia della conoscenza.

necessità di risorse finanziarie da parte di piccole e medie imprese che, infatti, hanno incrementato le attività di ricerca del credito dal 36,5% nel 2007 al 52,2% nel 2010²⁰. Allo stesso tempo si è assistito ad un irrigidimento delle condizioni di accesso al credito che si è manifestato principalmente in un inasprimento del costo dei prestiti (aumento dei tassi di interesse e degli oneri accessori) e in una più sistematica richiesta di garanzie reali sui prestiti: tutto ciò ha comportato un aumento degli insuccessi nella ricerca di finanziamento tramite credito (passata dall'1,8% nel 2007 al 26,8% nel 2010²¹). Le previsioni per il futuro prefigurano un ulteriore peggioramento delle condizioni di accesso al credito dovuto alla percezione di aumento del rischio sistemico in cui versa l'intera economia e all'aumentare delle difficoltà di reperimento delle risorse da parte del sistema bancario che risente della crisi dei debiti sovrani. Questa situazione influisce negativamente nei casi dei programmi che coinvolgono beneficiari del sistema delle imprese (principalmente FESR, PSR) in quanto spesso per poter sostenere le quote a loro carico le imprese hanno chiesto finanziamenti che hanno faticato a ottenere o non sono riuscite ad ottenere, allungando i tempi di realizzazione dei progetti oppure mettendone a rischio la realizzazione.

Interazione del Patto di stabilità con l'attuazione dei programmi comunitari. L'elemento di maggior criticità consiste nel fatto che le quote di cofinanziamento nazionali e regionali concorrono nel calcolo delle somme di spesa sottoposte ai vincoli del patto di stabilità, così come le eventuali quote dell'Amministrazione pubblica beneficiaria²². Questo comporta il fatto che spesso, laddove siano previsti interventi con beneficiari finali costituiti da pubbliche amministrazioni (Comuni, Comunità montane, ecc...), tali beneficiari siano costretti a rimandare nel tempo l'avvio dei lavori legati a progetti già ammessi a finanziamento (fino all'estremo della rinuncia al contributo) oppure rinuncino del tutto alla presentazione di progetti perché impossibilitati a spendere le risorse anche se presenti in cassa (perché vincolate).

A tal proposito vale la pena di mettere in evidenza che questo problema è stato più volte evidenziato anche dall'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI) che si è riunita per il Consiglio nazionale dell'associazione proprio nei primi giorni del mese di Marzo 2012. In questa occasione Graziano Delrio, attuale presidente di ANCI, ha detto *“Il senso di responsabilità che la Costituzione ci impone è quello di mettere al primo posto gli interessi dei cittadini, come ad esempio nel caso dei fondi comunitari che non possiamo perdere per le responsabilità di altri”*. La settimana successiva a questo evento è andato alla firma del ministro Fabrizio Barca il decreto di deroga al patto di stabilità per

²⁰ *L'accesso al credito delle piccole e medie imprese. Statistiche report, Istat. 28 dicembre 2011.*

²¹ *L'accesso al credito delle piccole e medie imprese. Statistiche report, Istat. 28 dicembre 2011.* Per insuccesso si intende crediti non concessi oppure concessi per cifre inferiori alla richiesta.

²² La regola è stata confermata con la legge 13 dicembre 2010, n. 220 (legge di stabilità 2011), che disciplina il nuovo patto di stabilità interno per il triennio 2011-2013, e dalla relativa Circolare Ministeriale del 6 aprile 2011 n. 11 (circolare esplicativa)

Regioni ed enti locali che consente l'utilizzo dei cofinanziamenti impegnati nei progetti comunitari (il decreto sblocca 1 miliardo di Euro per i prossimi tre anni) e contemporaneamente a Roma si è svolto l'incontro tra il premier Mario Monti e il presidente di Anci Graziano Delrio al cui ordine del giorno era posto l'alleggerimento del patto di stabilità per sbloccare la spesa per gli investimenti. Dunque, il problema è stato riconosciuto a livello nazionale e l'attuale governo sta sviluppando strumenti per risolvere la situazione.

Semplificazione "incompiuta".

Ad ogni avvio di un nuovo periodo di programmazione viene dato risalto alla necessità di semplificare le procedure necessarie a garantire una corretta, efficace ed efficiente gestione dei fondi comunitari. Tuttavia, anche per il periodo 2007-2013, nonostante i diversi tentativi in tal senso promossi dai vari attori, l'architettura dei sistemi di attuazione, gestione e controllo, così come richiesti dai regolamenti comunitari, risulta di fatto particolarmente onerosa per le amministrazioni responsabili dei programmi. In particolare, l'aspetto che pone maggiori criticità risulta essere quello dei controlli sui beneficiari, svolti da molteplici soggetti ed a più livelli, tra loro spesso non ottimamente connessi. L'aiuto fornito dall'informatizzazione anche nella gestione dei processi di attuazione e controllo non pare essere ancora sufficiente a sgravare i sistemi di controllo della spesa dalla propria complessità.

Si evidenziano anche procedure particolarmente onerose e lunghe nei processi di revisione dei programmi. L'iter che coinvolge l'Autorità di Gestione e la Commissione Europea può durare mesi e portare all'approvazione delle revisioni in tempi non consoni a garantire una efficace attuazione del programma. Per programmi di durata pluriennale dovrebbe essere consentita una maggiore flessibilità di adattamento alle mutazioni del contesto e delle esigenze dei potenziali beneficiari.

Difficoltà gestionali e organizzative interne. Non sono mancate alcune criticità in fase di attuazione dei programmi, sia dal punto di vista della gestione che, in alcuni casi, dal lato organizzativo.

Adozione del sistema informativo integrato. La modalità di gestione operativa degli Avvisi pubblici²³, fino al passato periodo di programmazione basata su supporti cartacei, è passata su piattaforma elettronica supportata dal rinnovato Sistema Informativo. Ciò ha comportato un sensibile cambiamento del *modus operandi* dell'amministrazione e dei beneficiari, con la conseguente esigenza di adattare, se non addirittura trasformare, le prassi operative precedentemente in uso. L'introduzione del sistema informativo integrato, che sicuramente ha rappresentato un elemento di miglioramento favorendo la trasparenza e l'evidenza delle procedure, anche in conseguenza della complessità di implementazione, ha comportato dei ritardi nelle diverse fasi di gestione ed attuazione delle operazioni,

²³ Sia in fase di presentazione delle domande di partecipazione, con relativa fase di istruttoria e di assegnazione dei finanziamenti, che di successiva erogazione dei finanziamenti.

oltre che richiedere un impiego ingente di risorse umane e di tempo. Il lavoro di sviluppo, implementazione e miglioramento del sistema informativo per la risoluzione di queste criticità ha accompagnato tutto il periodo di programmazione e prosegue costantemente concentrando gli sforzi soprattutto per favorire le attività dei beneficiari delle operazioni.

Capitolo 3

Programma Operativo Regionale - ob. 2 FSE 2007 – 2012 “Competitività Regionale e Occupazione”

3.1. Breve descrizione del Programma

Il Fondo Sociale Europeo (FSE) ha come missione quella di fornire sostegno a misure volte a prevenire e a combattere la disoccupazione nonché a sviluppare le risorse umane e l'integrazione sociale nel mercato del lavoro al fine di promuovere un livello elevato di occupazione, la parità tra uomini e donne, uno sviluppo duraturo e la coesione economica e sociale²⁴.

Il Programma Operativo Regionale - FSE (2007-2013)²⁵ per Regione Lombardia risponde alle condizioni dell'obiettivo “Competitività regionale e occupazione”²⁶ e si declina in sei assi prioritari, Asse I - Adattabilità, Asse II - Occupabilità, Asse III - Inclusione sociale, Asse IV - Capitale Umano, Asse V - Transnazionalità e Interregionalità e Asse VI - Assistenza Tecnica. Ciascun Asse si compone di diversi obiettivi specifici. La struttura del programma è definita secondo la Tabella 3.1.

²⁴ Art 1. Regolamento (CE) 1784/1999.

²⁵ Programma Operativo Regionale della Lombardia Ob.2 FSE 2007-2013 2007IT052PO006

²⁶ ai sensi dell'articolo 6 del regolamento (CE) n. 1083/2006.

Tabella 3.1 - Struttura del Programma Operativo

Assi	Obiettivo generale	Obiettivi specifici
Asse I - Adattabilità	Promuovere e potenziare lo sviluppo di un'economia basata sulla conoscenza	a. Sviluppare sistemi di formazione continua e sostenere l'adattabilità dei lavoratori/trici b. Favorire l'innovazione e la produttività attraverso una migliore organizzazione e qualità del lavoro c. Sviluppare politiche e servizi per l'anticipazione e gestione dei cambiamenti, promuovere la competitività e l'imprenditorialità d. Aumentare l'efficienza, l'efficacia, la qualità e l'inclusività delle istituzioni del mercato del lavoro
Asse II - Occupabilità	Accompagnare le transizioni al lavoro e nel lavoro	e. Attuare politiche del lavoro attive e preventive, con particolare attenzione all'integrazione dei migranti nel mercato del lavoro, all'invecchiamento attivo, al lavoro autonomo e all'avvio di imprese f. Migliorare l'accesso delle donne all'occupazione e ridurre le disparità di genere
Asse III - Inclusione sociale	Sostenere lo sviluppo del sistema regionale integrato	g. Sviluppare percorsi di integrazione e migliorare il (re)inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati per combattere ogni forma di discriminazione nel mercato del lavoro h. Elaborazione e introduzione delle riforme dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro per migliorarne l'integrazione e sviluppare l'occupabilità, con particolare attenzione all'orientamento
Asse IV - Capitale umano	Sostenere lo sviluppo del capitale umano	i. Aumentare la partecipazione alle opportunità formative lungo tutto l'arco della vita e innalzare i livelli di apprendimento e conoscenza l. Creazione di reti tra università, centri tecnologici di ricerca, mondo produttivo e istituzionale con particolare attenzione alla promozione della ricerca e dell'innovazione
Asse V - Transnazionalità e interregionalità	Lombardia Regione Europea	m. Promuovere la realizzazione e lo sviluppo di iniziative e di reti su base interregionale e transnazionale, con particolare attenzione allo scambio delle buone pratiche
Asse VI - Assistenza tecnica	Garantire un'efficiente programmazione e gestione del Programma	n. Migliorare l'efficacia e l'efficienza dei Programmi Operativi attraverso azioni e strumenti di supporto

Inoltre a ciascun Asse, ad eccezione dell'Asse VI-Assistenza tecnica concepita per svolgere una funzione di programmazione e gestione del Programma stesso, corrispondono categorie di spesa e obiettivi specifici, che vengono misurati con indicatori di risultato.

I punti focali su cui Regione Lombardia ha centrato il proprio interesse e le proprie azioni sono il lavoro come migliore sistema di welfare, il passaggio dall'"occupabilità" all'"occupazione", la valorizzazione della centralità della persona e la costruzione di una rete di servizi pubblici e privati accreditati e autorizzati²⁷.

Il Programma Operativo Regionale - FSE (2007-2013) prevede una dotazione finanziaria pari al 798 Milioni di Euro, composta da risorse comunitarie pari a € 338.017.613 e da un cofinanziamento pari a € 459.982.387. La composizione della dotazione complessiva del PO è definita in base a quanto stabilito dalla D.G.R n° VIII/3407 e nella proposta di delibera CIPE approvata dalla Conferenza Stato-Regioni nel mese di giugno 2007. L'ammontare definitivo e la ripartizione annua del contributo FSE sono desunti dalla tabella finanziaria del Quadro

²⁷ Descritto in (Regione Lombardia, FSE (2007-2013) - Programma Operativo Regionale - Obiettivo 2 - Rapporto annuale di esecuzione (2007), 2008), p. 4.

Strategico Nazionale e rispondono al profilo definito per le Regioni (Competitività Regionale Occupazione (CRO))²⁸.

In linea con le direttive europee, il POR - FSE (2007-2013) ha dedicato all'Asse IV- Capitale umano la quota maggiore (32%) di risorse finanziarie.

Il sistema dote.

L'elemento di novità del programma POR-FSE 2007-2013 di Regione Lombardia è l'adozione dello strumento della Dote, che viene introdotto in via sperimentale per la valorizzazione del capitale umano nella fase finale nella precedente programmazione (2000-2006). Il modello della Dote si fonda sui principi della centralità della persona, libertà di scelta e valorizzazione del capitale umano, sanciti dalle leggi regionali 22/2006 e 19/2007. Lo scopo principale della dote è, quindi, la valorizzazione del "capitale umano", attraverso interventi di politiche attive del lavoro mirati al raggiungimento di obiettivi specifici e personalizzati. Il sistema dotale si completa con l'implementazione efficace di un rete di operatori pubblici e privati del mercato del lavoro.

La dote è quindi un insieme di risorse in capo all'individuo, utilizzabile presso gli operatori accreditati per la fruizione di uno o più servizi (formazione, orientamento, accompagnamento al lavoro, etc...) finalizzati all'inserimento occupazionale. Con la libertà di scelta viene valorizzare la domanda, e quindi per un meccanismo virtuoso viene innalzato il livello qualitativo dell'offerta dei servizi, attuando un processo di semplificazione gestionale ed amministrativa coerentemente con la normativa comunitaria. A valere sul POR FSE Lombardia (2007-2013) sono state dunque finanziate due principali linee di Dote:

- la dote formazione per favorire l'occupabilità delle persone e l'innalzamento del livello di competenze lungo tutto l'arco della vita;
- la dote lavoro per promuovere una migliore occupazione e accompagnare la persona nell'inserimento lavorativo o nella riqualificazione professionale²⁹.

Ciascuna linea di dote è aperta e flessibile, consentendo così di modificare le componenti in base ai mutevoli bisogni del sistema socio-economico regionale.

3.2. Modifiche on-going

Il 2007 si contraddistingue per essere l'anno di approvazione del Piano Operativo Regionale per il Fondo Sociale Europeo della Lombardia avvenuta da parte della Commissione Europea con Decisione 5465 del 6/11/2007. Nello stesso anno, in ottemperanza a quanto stabilito dal Regolamento 1828/2006 e in attuazione della

²⁸ Ibidem, p. 105.

²⁹ Ibidem.

L. R. 22/06, vengono predisposti rispettivamente il sistema di gestione e controllo e un Piano di Azione Regionale.

L'attuazione operativa degli interventi programmatici inizia nel 2008³⁰. Nello stesso anno vengono anche definiti e completati il sistema di gestione e controllo ed i manuali delle procedure dell'Autorità di Gestione.

Tra la fine del 2008 e il 2009, nell'ambito del percorso tracciato dalla Commissione europea con la Comunicazione "Dalla crisi finanziaria alla ripresa" (COM CE n. 706 29.10.2008) e con il piano europeo di ripresa economica (COM CE n. 800 del 26.11.2008), sono state varate dal Governo e dalle Regioni una serie di importanti azioni di contrasto alla crisi a tutela dell'occupazione centrate su:

1. un ampliamento della platea dei lavoratori beneficiari di ammortizzatori sociali attraverso l'estensione delle coperture degli "ammortizzatori in deroga" a categorie di lavoratori finora non coperte da alcuna forma di sostegno al reddito in caso di sospensione e di perdita del posto di lavoro;
2. una maggiore integrazione tra politiche passive e politiche attive del lavoro, rendendo più stringente la partecipazione ad iniziative di politica attiva da parte dei soggetti destinatari di forme di sostegno al reddito;
3. una maggiore cooperazione interistituzionale fra Stato e Regioni, vista la ripartizione delle competenze in materia di ammortizzatori sociali e formazione professionale³¹.

Il 12 febbraio 2009 è stato siglato il primo Accordo Stato-Regioni³², nel quale i soggetti implicati si sono impegnati a cofinanziare le diverse iniziative di ampliamento degli ammortizzatori in deroga per il 2009 ed 2010, utilizzando anche le risorse del FSE. Tale accordo formalizza, infatti, il collegamento tra politiche attive e passive e rappresenta il punto di avvio di un altrettanto importante processo normativo e regolamentare ancora in corso. A questo proposito vale la pena di ricordare l'avvio e l'implementazione delle procedure di trasmissione dei flussi informativi tra INPS e Autorità di Gestione del FSE, che prevede l'integrazione da parte del FSE del 30% delle indennità erogate ai soggetti in cassa integrazione (ammortizzatori sociali in deroga)³³.

³⁰ Sono stati approvati ed avviati 2702 progetti rientranti nell'Asse prioritario "Capitale Umano", mentre sono state indette 9 gare di assistenza tecnica, di cui sei sono state aggiudicate ed avviate entro la fine del 2008 (Regione Lombardia, FSE (2007-2013) - Programma Operativo Regionale - Obiettivo 2 - Rapporto annuale di esecuzione (2008), 2009).

³¹ ItaliaLavoro, (2009), Le misure anticrisi in Italia, p. 3.

³² Accordo del 12 febbraio 2009, consultabile al: <http://www.lavoro.gov.it/NR/rdonlyres/256F04EC-BC99-466C-83CB1A30004B394/0/AccordoGovernoRegionieProvAutonome120209.pdf>

³³ Gli ammortizzatori sociali in deroga sono misure destinate ai lavoratori sospesi per crisi aziendali (compresi i lavoratori interinali, gli apprendisti ed i lavoratori a domicilio), occupati presso imprese che non possono ricorrere alla Cassa Integrazione. Quindi possono utilizzare gli ammortizzatori sociali i lavoratori e i datori di lavoro colpiti dalla crisi e senza accesso alle misure di sostegno previste dalla normativa nazionale.

La programmazione del POR FSE 2007-2013 viene avviata in modo significativo nel 2009³⁴. Nello stesso anno è andato consolidandosi il modello Dote, intervento dimostratosi assai utile per far fronte alle urgenze espresse dal territorio in seguito al manifestarsi della crisi economica. I principali interventi promossi nel 2009 hanno riguardato interventi anticrisi e di supporto all'occupazione (Dote Lavoro e Dote Lavoro Ammortizzatori sociali in deroga). Per consolidare la capacità di intervento del Programma è stato necessario sostenere attività interne di potenziamento del Sistema Informatico³⁵ e adottare formalmente opzioni di semplificazione³⁶.

Nel 2010, alla luce delle valutazioni del 2009 e dal confronto con l'Autorità di Audit e l'Autorità di Certificazione, sono state ridefinite ed attivate alcune procedure:

- ridefinizione del sistema dei controlli dell'Autorità di Gestione sugli organismi intermedi;
- attivazione di controlli automatici sulle domande di liquidazione presentate dagli operatori e dalle persone realizzati insieme a Lombardia Informatica.

Il biennio 2010-2011 si contraddistingue per il consolidamento degli interventi attivati nel 2009: sono proseguite le iniziative avviate nel 2010, con particolare riferimento agli interventi volti a contrastare la crisi, e sono state attivate nuove azioni volte a rafforzare il sistema oltre che a dare continuità agli obiettivi della Programmazione³⁷.

Nel 2011 Regione Lombardia e le Parti Sociali sottoscrivono il 25 febbraio e il 25 marzo rispettivamente un nuovo Accordo Quadro e un Patto per le Politiche Attive, in cui vengono definiti i nuovi criteri per l'accesso agli ammortizzatori sociali in deroga nel periodo che intercorre tra il 1 aprile 2011 e il 31 dicembre 2011. Si è concordato sulla necessità di prevedere, anche per l'anno 2011, una continuità di protezione sociale dei lavoratori colpiti da sospensioni e cessazioni dell'attività produttiva, con interventi che confermino nelle linee essenziali quanto realizzato nel corso del biennio precedente e siano connotati dai seguenti orientamenti:

- indirizzo deciso verso la ricollocazione dei lavoratori espulsi attraverso un utilizzo finalizzato delle politiche attive del lavoro connesse con la corresponsione delle indennità;
- concorso delle risorse pubbliche (Stato, Regione, Province), private (imprese) e paritetiche sociali (Enti bilaterali, Fondi interprofessionali) per rendere

³⁴ (Regione Lombardia, FSE (2007-2013) - Programma Operativo regionale - Obiettivo 2 - Rapporto annuale di esecuzione (2009), 2010)

³⁵ con l'adozione di un applicativo di gestione fondi predisposto a cura da Lombardia Informatica.

³⁶ Per esempio utilizzando una metodologia per il calcolo delle unità di costo standardizzate, la cui descrizione è presente nel RAE (2010), pp.32-33.

³⁷ (Regione Lombardia, FSE (2007-2013) - Programma Operativo Regionale - Obiettivo 2 - Rapporto annuale di esecuzione (2010), 2011), p.5.

effettiva la contestualità tra gli interventi di sostegno al reddito e le politiche attive del lavoro;

- centralità degli accordi sindacali aziendali come espressione della responsabilizzazione di tutte le parti coinvolte (datori di lavoro e loro associazioni, lavoratori e loro organizzazioni sindacali).

A sostegno dell'accordo e del patto sopra citati, lo scorso 20 aprile 2011 è stato firmato un altro Accordo Stato-Regioni³⁸ per il finanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga per il 2011-2012. Con l'intesa viene prorogato per il 2011 e per l'anno in corso l'accordo sugli ammortizzatori sociali in deroga già in vigore per il 2009-2010. Il Governo conferma lo stanziamento previsto dalla legge di stabilità di 1 miliardo di Euro per gli interventi a sostegno del reddito a cui si aggiungono 600 milioni di residui del biennio 2009-2010. Le Regioni concorrono con la parte non utilizzata dello stanziamento di 2.2 miliardi di Euro, fino al suo esaurimento. L'accordo oltre ad arricchirsi di una sezione specifica dedicata ad iniziative di politica attiva, conferma ed estende al 2011-2012 l'intesa del 17 febbraio 2010 sulle linee guida per la formazione.

3.3. Andamento dell'avanzamento finanziario 2007-2011

Dal confronto degli indicatori di attuazione finanziaria³⁹ relativi al periodo di programmazione trascorso emerge che nel biennio 2010-2011 il Programma ha registrato un notevole avanzamento finanziario⁴⁰. Infatti, rispetto al sentiero teorico di attuazione, che ipotizzava una distribuzione proporzionale degli impegni delle spese nel periodo di programmazione 2007-2013 si evidenzia una spinta decisiva almeno per quanto riguarda la capacità di impegno (Grafico 3.1). Al 31.12.2011⁴¹ sono stati, infatti, impegnati circa 493 Meuro⁴², corrispondenti al 61.8% delle dotazioni iniziali del fondo, a fronte di una spesa sostenuta di 353 Meuro, equivalente ad una efficienza realizzativa del 44.3% (Tabella 3.2).

³⁸ Accordo del 20 aprile 2011, consultabile al: http://www.lavoro.gov.it/NR/rdonlyres/57EB9DFD-47AD-41D3-B1BC-9ABA5B86D235/0/Intesa_ammortizzatori_20042011.pdf

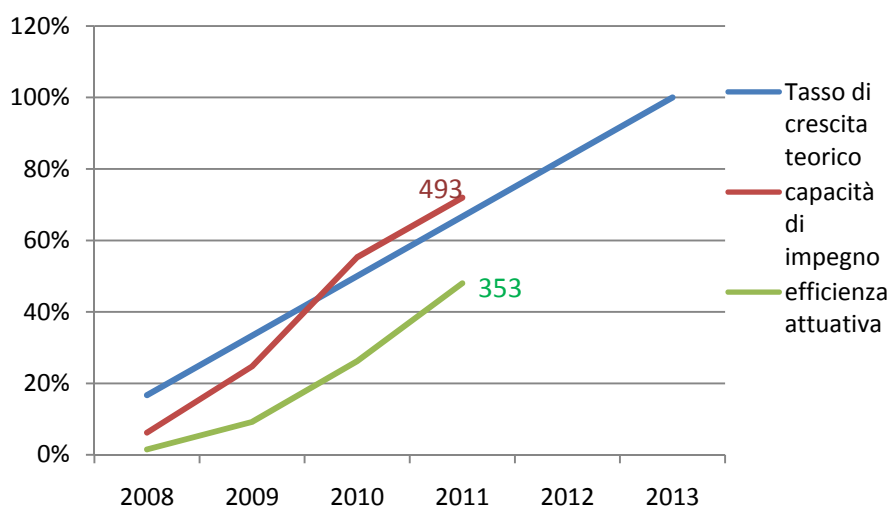
³⁹ Gli indicatori di attuazione finanziaria sono la capacità di impegno e l'efficienza realizzativa, dove per capacità di impegno si intende il rapporto tra risorse impegnate su dotazione iniziale, mentre per efficienza attuativa o realizzativa si intende il rapporto tra risorse pagate (pagamenti) su dotazione iniziale.

⁴⁰ Dall'analisi dei dati finanziari presenti nei Rapporti Annuali di Esecuzione (RAE) e dei dati forniti dall'Autorità di Gestione.

⁴¹ A questo proposito si evidenzia che i dati relativi agli impegni e ai pagamenti al 31.12.2011 si riferiscono a dati validati ed inviati al sistema del Ministero del Tesoro IGRUE. I dati definitivi sono in corso di elaborazione ai fini del RAE 2011, e pertanto potrebbero subire modifiche prima della chiusura del Rapporto (Giugno 2012).

⁴² I dati relativi agli impegni e ai pagamenti al 31.12.2011 forniti dall'Autorità di Gestione al 31.12.2011 si riferiscono a dati validati ed inviati al sistema del Ministero del Tesoro IGRUE.

Grafico3.1 - Analisi temporale degli indicatori di avanzamento finanziario



Fonte: nostre elaborazione con dati forniti dall'Autorità di Gestione

Tabella 3.2 - Informazioni finanziarie del Programma Operativo per Asse prioritario al 31.12.2011

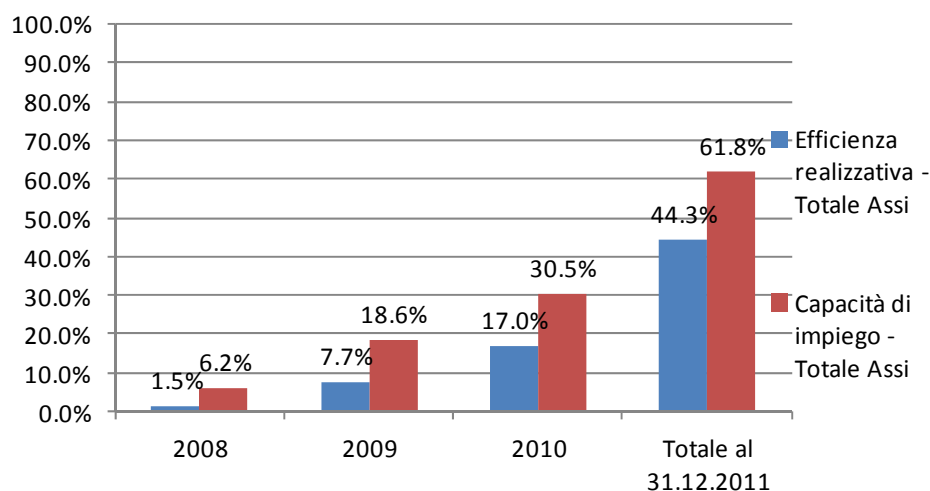
Assi FSE	Dotazione iniziale – A*	Peso finanziario Assi	Impegni al 31.12.2011 - B	Capacità di impiego (B/A)	Pagamenti al 31.12.2011 – C	Efficienza di realizzazione (C/A)
Asse I - Adattabilità	€ 199 500 000	25%	€ 124617328	62.5%	€ 103218274	51.7%
Asse II - Occupabilità	€ 199 500 000	25%	€ 182723658	91.6%	€ 121172827	60.7%
Asse III - Inclusione sociale	€ 79 800 000	10%	€ 50499115	63.3%	€ 37983901	47.6%
Asse IV - Capitale umano	€ 255 360 000	32%	€ 106497759	41.7%	€ 74824566	29.3%
Asse V - Transnazionalità e interregionalità	€ 31 920 000	4%	€ 3300000	10.3%	€ 3061893	9.6%
Asse VI - Assistenza tecnica	€ 31 920 000	4%	€ 25352416	79.4%	€ 13046610	40.9%
Totale	€ 798 000 000	100%	€ 492990278	61.8%	€ 353 308 073	44.3%

Fonte: nostre elaborazione con dati forniti dall'Autorità di Gestione

Note metodologiche: Si specifica che i dati relativi agli impegni e ai pagamenti al 31.12.2011 si riferiscono a dati validati ed inviati al sistema del Ministero del Tesoro IGRUE. I dati definitivi sono in corso di elaborazione ai fini del RAE 2011, e pertanto potrebbero subire modifiche prima della chiusura del Rapporto RAE 2011.

Il Programma entra nella fase di piena attuazione nel 2010, quando raggiunge la sua massima capacità di impegno (30.5%), con 244 Meuro di spese impegnate. Il 2011 si dimostra essere l'anno in cui massima è l'efficienza attuativa con una spesa erogata pari a 144 Meuro (Tabella 3.3).

Grafico 3.2 - Andamento della capacità di impiego e della efficienza realizzativa del Programma FSE (2007-2013)



Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia su dati RAE (2008, 2009 e 2010), e su dati (2011) forniti dall'Autorità di Gestione

L'introduzione del modello della Dote ha prodotto cambiamenti significativi nella gestione del mercato del lavoro, e conseguentemente nell'attuazione del POR - FSE (2007-2013), che superate le prevedibili difficoltà riscontrate nel primo anno del percorso attuativo, ha acquisito un certa esperienza procedurale, riuscendo ad assicurare a partire dal 2010 una discreta velocità di trasmissione dei flussi di impegni alle spese effettive. Dall'analisi dell'andamento dell'utilizzo delle dotazioni del POR - FSE (2007-2013) si evince una maggiore capacità di assorbimento delle risorse finanziarie dell'Asse VI - Assistenza tecnica rispetto agli altri assi durante i primi anni del programma (dal 2008 fino al 2010), derivante dall'avvio e dalla messa a punto degli strumenti di gestione e controllo necessari all'implementazione del Programma FSE (2007-2013). Infatti sono state indette ed aggiudicate le gare per l'individuazione dell'assistenza tecnica al Programma Operativo FSE (2007-2013) per Regione Lombardia. Per quasi tutti gli altri assi prioritari la variazione significativa nell'impiego delle risorse finanziarie e nella efficienza di realizzazione del programma si realizza tra il 2009 e il 2010. Dai dati si evince un incremento considerevole della capacità di impiego tra il 2009 e il 2010. In particolare, da quanto emerge dalla tabella seguente, al 31.12.2011 si distinguono l'Asse I-Adattabilità e l'Asse II - Occupabilità che registrano le migliori performance in termini sia di capacità di impegno (62.5% e 91.6%) che di efficienza di realizzazione (51.7% e 60.7%).

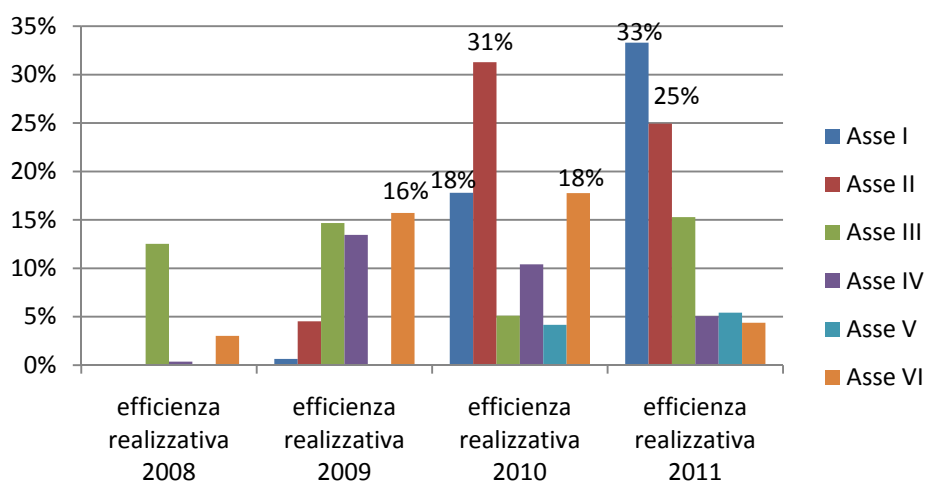
Tabella 3.3 - Distribuzione dei pagamenti del Programma Operativo Regionale – FSE (2007-2013)

Assi FSE	Pagamenti nel 2008	Pagamenti nel 2009	Pagamenti nel 2010	Pagamenti nel 2011	Pagamenti al 31.12.2011	Risorse residue
Asse I	€ 0	€ 1 285 632	€ 35 501 080	€ 66 431 563	€ 103 218 275	€ 96 281 725
Asse II	€ 0	€ 9 031 104	€ 62 399 914	€ 49 741 809	€ 121 172 827	€ 78 327 173
Asse III	€ 10 000 000	€ 11 710 349	€ 4 081 016	€ 12 192 537	€ 37 983 902	€ 41 816 098 € 180 535
Asse IV	€ 943 400	€ 34 368 734	€ 26 582 019	€ 12 930 413	€ 74 824 566	434
Asse V	€ 0	€ 0	€ 1 330 017	€ 1 731 876	€ 3 061 893	€ 28 858 107
Asse VI	€ 963 689	€ 5 017 974	€ 5 668 132	€ 1 396 815	€ 13 046 611	€ 18 873 389 € 444 691
Totale	€ 11 907 089	€ 61 413 794	€ 135 562 178	€ 144 425 013	€ 353 308 074	926

Fonte: elaborazione Eùpolis Lombardia su dati estratti da RAE (2008, 2009 e 2010), e su dati (2011) forniti dall'Autorità di Gestione

Note metodologiche: la colonna "risorse residue" è calcolata come differenza tra dotazione iniziale e pagamenti al 31.12.2012

Grafico 3.3 - Distribuzione dell'efficienza realizzativa per Assi prioritari per anni diversi



Fonte: nostre elaborazione con dati estratti da RAE (2008, 2009 e 2010), e con dati (2011) forniti dall'Autorità di Gestione

3.4. Analisi dell'implementazione Asse per Asse

Alla fine del 2011 sono stati pubblicati 83 avvisi per un totale di 251.250 progetti approvati e di 243.889 persone coinvolte. Rispetto al 2010 si registrano incrementi significativi sia nel numero di progetti avviati (+26%) che di persone beneficiarie (+62%) (Tabella 3.4).

Per l'annualità 2011, così come per l'annualità 2010, la differenza tra il numero di progetti e di destinatari è giustificata dal fatto che per alcuni bandi i destinatari degli avvisi potevano presentare più di una domanda (ad esempio dote ammortizzatori sociali). Questo aspetto riguarda principalmente le iniziative a valere sull'Asse I e II.

Tabella 3.4 - Totale partecipanti e progetti POR FSE 2007-2013

	2007	2008	2009	2010	2011	Δ 2010-2011
N. progetti approvati	-	2 740	77 850	198 857	251 250	26%
N. progetti avviati	-	2 740	81 513	192 764	242 444	26%
N. progetti in uscita	-	-	23 156	152 702	223 851	47%
N. partecipanti approvati	-	2 731	80 495	150 663	243 889	62%
N. partecipanti avviati	-	2 731	77 005	156 617	218 402	39%
N. partecipanti in uscita	-	0	25 557	123 148	167 258	36%

Fonte: nostre elaborazione con dati estratti da RAE (2008, 2009 e 2010), e con dati (2011) forniti dall'Autorità di Gestione

Di seguito si presenta lo stato di avanzamento dell'attuazione dei diversi Assi che compongono il Programma Operativo Regionale FSE (2007-2013).

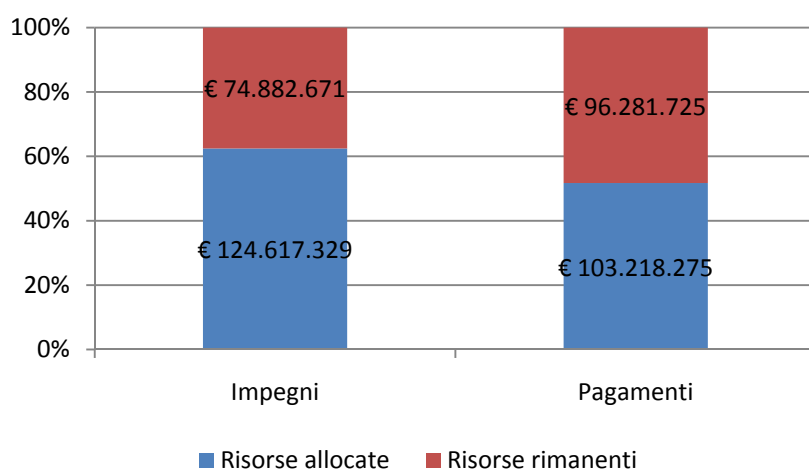
3.4.1. Asse I: Adattabilità

L'Asse I – Adattabilità rappresenta un Asse strategico per l'attuazione del Programma in quanto dedicato alla promozione e al potenziamento dello sviluppo di un'economia basata sulla conoscenza. Al 31.12.2011 l'Asse ha raggiunto una spesa pari a circa 125 Meuro (Grafico 3.4), realizzando una efficienza realizzativa del 51.7%. Rispetto al 2010 l'Asse ha incrementato di 15 punti percentuali la propria efficienza attuativa.

Nel 2011 sono proseguite le iniziative avviate nelle precedenti annualità. Al 31/12/2011 sono stati pubblicati 8 bandi di cui 4 risultano ancora aperti nel 2012. Su tale Asse sono stati quindi approvati 133.461 progetti e sono state coinvolte 131.795 persone.

All'interno dell'Asse l'obiettivo specifico che assorbe più risorse (120 Meuro al 31.12.2011) e raggiunge il maggior numero di destinatari è l'obiettivo specifico c, relativo al supporto di politiche e servizi per l'anticipazione e la gestione dei cambiamenti e la promozione della competitività e l'imprenditorialità, sul quale sono state allocate buona parte delle politiche anticrisi (Grafico 3.5). Mentre come evidenziato nella tabella 2.6 per l'obiettivo specifico b non risultano impegnate risorse, questo è da imputare al fatto che per tale obiettivo i dati relativi al 2011 risultano ancora in fase di elaborazione e saranno resi disponibili con il RAE 2011 (in uscita a giugno 2012).

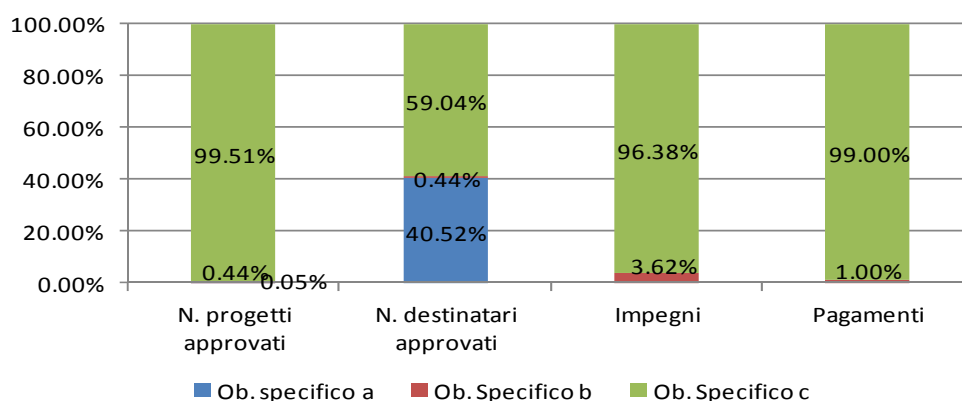
Grafico 3.4 - Avanzamento finanziario al 31.12.2011 - Asse I del FSE



Fonte: nostre elaborazione con dati forniti dall'Autorità di Gestione

In linea con le precedenti iniziative a valere sull'Asse I - Adattabilità – obiettivo specifico c, viene riproposta anche per il 2011 la Dote Formazione rivolta agli operatori delle Forze di Polizia per il sostegno alla partecipazione ad attività di formazione specifiche, finalizzate ad accrescere le competenze linguistiche e professionali necessarie a migliorare la capacità di accoglienza ed interazione con il pubblico straniero. Sempre a valere sull'obiettivo specifico c viene attivata la Dote Ricollocazione del valore di 10 Meuro per l'erogazione di servizi al lavoro finalizzati al reinserimento lavorativo. Nel 2011 sull'Asse I - Adattabilità vengono, inoltre approvati i progetti esecutivi relativi alla sperimentazione di un programma di formazione continua in attuazione dell'intesa tra Regione Lombardia e Formazienda (fondo paritetico interprofessionale nazionale per la formazione continua).

Grafico3.5 - Distribuzione dei progetti approvati, dei destinatari coinvolti, degli impegni stanziati, dei pagamenti effettuati per Obiettivi specifici - Asse I



Fonte: nostre elaborazione con dati forniti dall'Autorità di Gestione

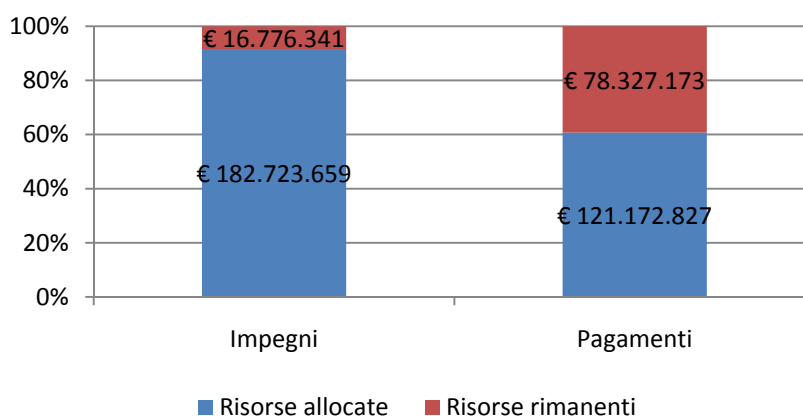
3.4.2. Asse II: Occupabilità

L'Asse II - Occupabilità, avendo come obiettivo quello di accompagnare le transizioni al lavoro e nel lavoro, rappresenta un asse strategico per il programma. Al 31.12.2011 l'Asse II ha raggiunto una capacità di impiego pari 91.6%, equivalente a circa 183 Meuro impegnati e un importo di spesa di oltre 121 Meuro (Grafico 3.6), ottenendo una efficienza attuativa del 60.7%.

Al 31/12/2011 sono stati approvati 49.108 progetti e sono stati coinvolti 43.189 destinatari. L'obiettivo specifico con una maggiore capacità di spesa (97% dei pagamenti effettuati nell'ambito dell'Asse II) e su cui si realizza il maggior numero di progetti è l'obiettivo specifico e di attuazione delle politiche del lavoro attive e preventive, con particolare attenzione all'integrazione dei migranti nel mercato del lavoro, all'invecchiamento attivo, al lavoro autonomo e all'avvio di imprese, con 47.225 progetti approvati e 41.434 persone coinvolte (Grafico 3.7). Si rileva che su tale obiettivo specifico si alloca la parte più rilevante delle iniziative relative alla Dote Lavoro.

Si ricorda che, come richiamato precedentemente (cfr.2.4.1), anche per le iniziative relative all'incremento dell'efficienza, efficacia, qualità e inclusività delle istituzioni del mercato del lavoro (ob. specifico d), l'analisi dell'andamento finanziario evidenzia una capacità di impegno pari a zero (Grafico 3.7), tale risultato è attribuibile al fatto che per alcuni obiettivi i dati relativi al 2011 sono ancora in fase di elaborazione e saranno resi disponibili con il RAE 2011.

Grafico 3.6 - Avanzamento finanziario al 31.12.2011 - Asse II del FSE

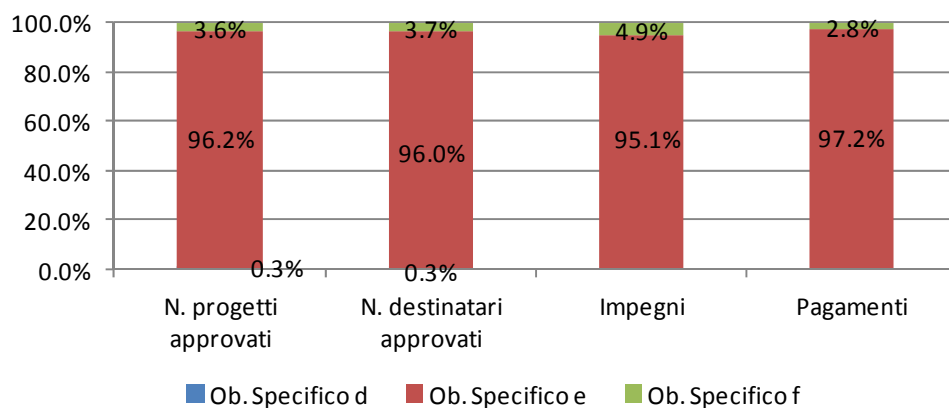


Fonte: nostre elaborazione con dati forniti dall'Autorità di Gestione

A valere sull'Asse II è stata attivata per il biennio 2011-2012 una nuova linea di Dote per la riqualificazione dei lavoratori che hanno accesso agli ammortizzatori sociali in deroga, facendo, quindi, parte del pacchetto delle politiche anticrisi

Dote riqualificazione del valore di 15 Meuro offre servizi formativi finalizzati al mantenimento del posto di lavoro e/o all'accrescimento professionale all'interno dell'azienda.

Grafico 3.7 - Distribuzione dei progetti approvati, dei destinatari coinvolti, degli impegni stanziati, dei pagamenti effettuati per Obiettivi Specifici - Asse II



Fonte: nostre elaborazione con dati forniti dall'Autorità di Gestione

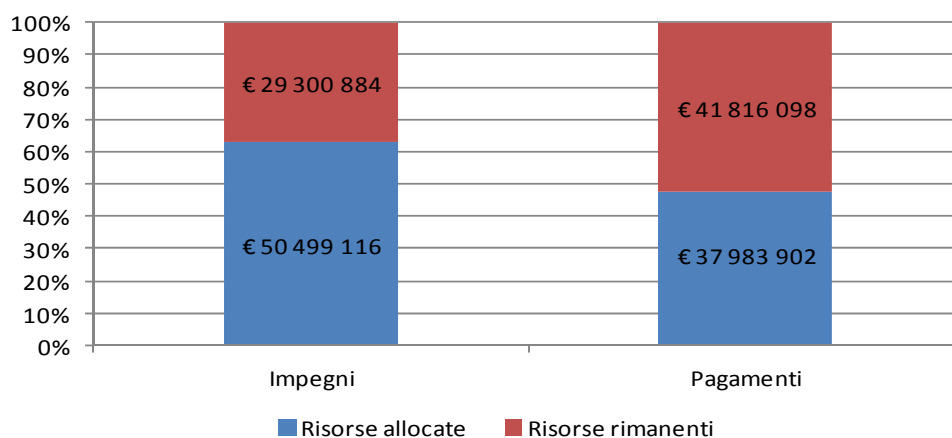
3.4.3. Asse III: Inclusione sociale

L'Asse III - Inclusione sociale alla fine del 2011 ha erogato circa 30 Meuro (Grafico 3.8), pari ad una efficienza attuativa del 47.6%, per finanziare circa 11.082 progetti di cui 9.835 si sono conclusi nell'anno, e coinvolgendo un totale di 10.501 persone.

Rispetto al 2010 l'Asse III ha incrementato di oltre 10 punti percentuali la propria efficienza realizzativa.

Il percorso attuativo dell'Asse III non presenta particolari scostamenti rispetto alle priorità tematiche fissate in sede di programmazione. Alcune delle iniziative promosse nelle passate annualità sono state riproposte nel 2011 e stanno continuando anche nel 2012.

Grafico 3.8 - Avanzamento finanziario al 31.12.2011 - Asse III del FSE



Fonte: nostre elaborazione con dati forniti dall'Autorità di Gestione

Dando continuità all'iniziativa Dote carceri del 2008, nel 2011 è stata promossa la Dote Formazione e Lavoro Soggetti Deboli 2011-2012 (sezione Amministrazione Penitenziaria e sezione Giustizia minorile), che prevede l'inserimento in un percorso di istruzione o formazione professionale e il miglioramento delle possibilità di accesso, reinserimento ed integrazione nel mercato del lavoro.

Su tale Asse si è inserita anche l'iniziativa Jeremie, strumento di ingegneria finanziaria atto a facilitare l'inclusione sociale a favore delle micro imprese lombarde, enti no profit e operatori del privato sociale. L'iniziativa promuove lo sviluppo di percorsi di integrazione e migliorare il (re)inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati per combattere ogni forma di discriminazione nel mercato del lavoro. Le risorse destinate all'iniziativa, pari a 20 Meuro, hanno permesso l'attivazione di 15 Meuro di investimenti corrispondenti ad un finanziamento di oltre 7 Meuro. Come si evince dalla Tabella 3.5, al 30.06.2011, l'iniziativa ha ammesso 3.778 progetti e coinvolto 3.733 soggetti.

Tabella 3.5 - Avanzamento finanziario e operativo FONDO JEREMIE FSE al 30.06.2011

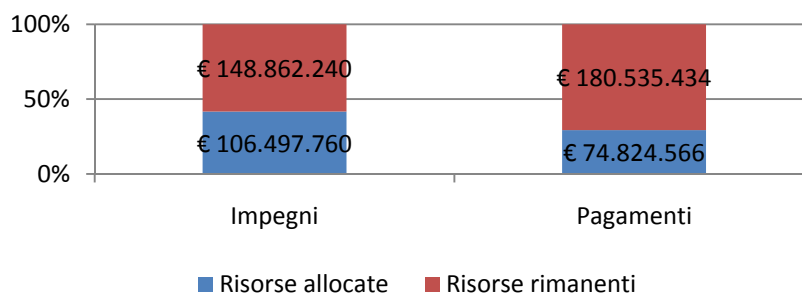
Iniziativa	Dotazione finanziaria	Investimenti attivati	Finanziamento / garanzia ammesso	N. bandi emessi	N. bandi chiusi	N. progetti ammessi	N. progetto conclusi	N. destinatari approvati	N. destinatari conclusi
Fondo Jeremie	20.000.000	15.112.000	7.556.000	2	0	3778	34	3733	34

Fonte: nostre elaborazione con dati forniti dall'Autorità di Gestione

3.4.4. Asse IV: Capitale umano

L'Asse IV - Capitale umano, ha raggiunto al 31.12.2011 un importo di spesa impegnata pari a 106 Meuro (Grafico 3.9), equivalente ad una capacità di impegno del 41.7%. Mentre i pagamenti determinano una efficienza realizzativa del 29.3%. Per il biennio 2012-2013 risultano ancora da impegnare circa 149 Meuro (Grafico 3.9). Rispetto alle priorità tematiche fissate in sede di programmazione l'attuazione dell'Asse non presenta particolari scostamenti.

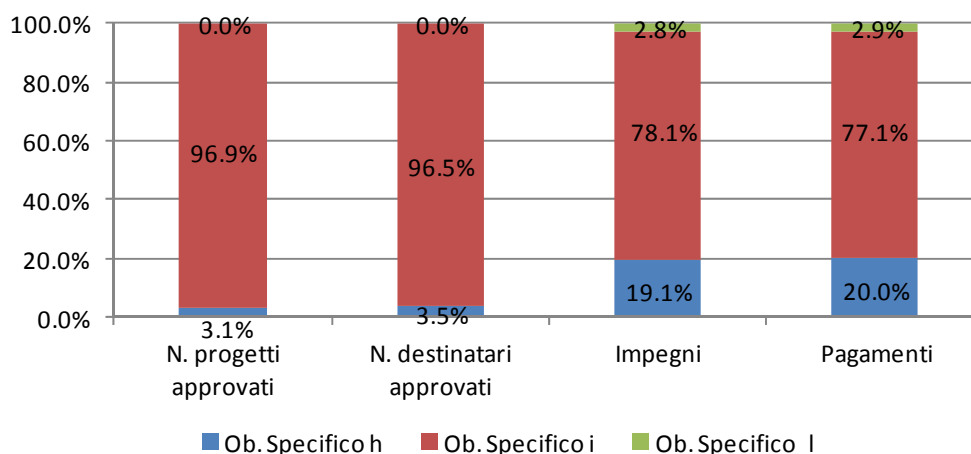
Grafico 3.9 - Avanzamento finanziario al 31.12.2011 - Asse IV del FSE



Fonte: nostre elaborazione con dati forniti dall'Autorità di Gestione

Al 31/12/2011 a valere su tale asse risultano emessi 36 avvisi di cui 17 risultano conclusi. L'obiettivo specifico, che assorbe la quota maggiore di risorse finanziarie e coinvolge il maggior numero di persone, corrisponde alle iniziative riguardanti l'aumento di partecipazione alle opportunità formative per innalzare i livelli di apprendimento e conoscenza (obiettivo specifico i), con 58 Meuro erogati, 19 avvisi emessi e 55.865 persone coinvolte (Tabella 3.6). A valere su questo obiettivo specifico rientrano tutte le doti relative alla formazione, tra le quali vale la pena di ricordare per le seguenti iniziative: Dote IV anno, Dote V anno, Percorsi di Formazione Linguistica per Titolari di Licenza Taxi, Iniziativa "Learning Week"). Per quanto riguarda la creazione di reti tra università, centri tecnologici di ricerca, mondo produttivo e istituzionale con particolare attenzione alla promozione della ricerca e dell'innovazione (obiettivo specifico l), l'analisi dell'andamento operativo e finanziario mostra limitati avanzamenti (Grafico 3.10), attribuibile alla attuale non disponibilità di dati, che risultano ancora in fase di elaborazione e che saranno disponibili con il RAE 2011.

Grafico 3.10 - Distribuzione dei progetti approvati, dei destinatari coinvolti, degli impegni stanziati, dei pagamenti effettuati per Obiettivi specifici - Asse IV



Fonte: nostre elaborazione con dati forniti dall'Autorità di Gestione

3.4.5. Asse V: Transnazionalità e interregionalità

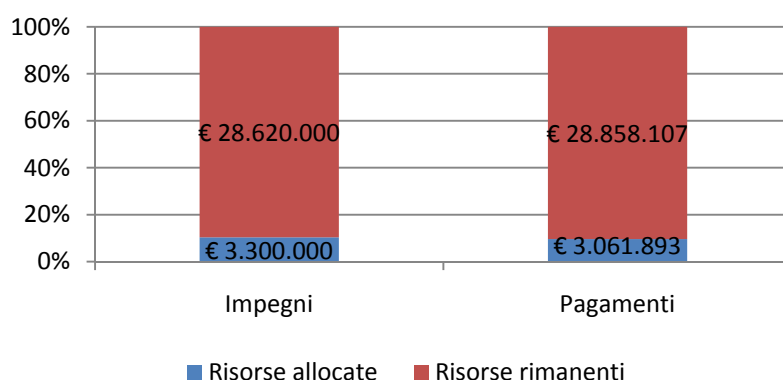
L'Asse V - Transnazionalità e interregionalità evidenzia al 31.12.2011 un impegno di spesa pari al 10.3%. I pagamenti risultano essere in linea con le somme impegnate, determinando un'efficienza realizzativa del 9.4%. L'obiettivo dell'Asse V è attuare azioni di cooperazione e di scambio di buone prassi sia a livello nazionale che comunitario.

Come previsto dal POR FSE (2007-2013) l'Asse V - Transnazionalità e interregionalità si propone di svolgere attraverso interventi che interessano il

sistema, una funzione complementare rispetto alle politiche di sviluppo delle risorse umane. Pertanto, in linea con quanto definito dal programma e coerentemente alle iniziative promosse dagli altri Assi, nel 2011 a valere sull'Asse V sono state promosse le seguenti iniziative:

- servizi a supporto dello sviluppo della figura dell'operatore del benessere;
- diffusione di buone pratiche presso gli uffici giudiziari in Lombardia⁴³.

Grafico 3.11 - Avanzamento finanziario al 31.12.2011 - Asse V del FSE



Fonte: nostre elaborazione con dati forniti dall'Autorità di Gestione

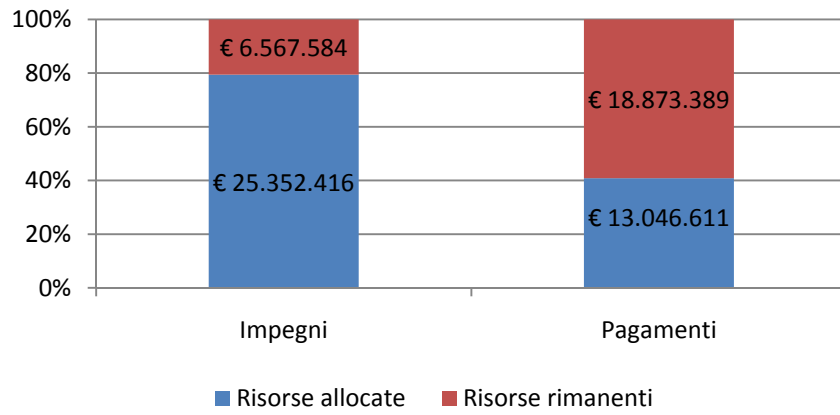
3.4.6. Asse VI: Assistenza tecnica

Al 31.12.2011 l'Asse VI - Assistenza tecnica ha raggiunto un importo di impegni pari a 25 Meuro (Grafico 3.12), equivalenti ad una capacità di impegno 79.4%. Sull'asse risulta una spesa sostenuta pari a 13 Meuro a cui corrisponde una efficienza attuativa pari al 40.9%.

Le iniziative promosse dall'Asse hanno riguardato l'erogazione dei servizi programmazione strategica, gestione, controllo, monitoraggio, valutazione, comunicazione e sistemi informativi.

⁴³ Presso corte d'appello e Tribunale di Milano, Procura della Repubblica di Milano, Tribunale di Varese, Tribunale e Procura della Repubblica di Monza, Tribunale e Procura della Repubblica di Crema, Tribunale di Cremona, Tribunale e Procura della Repubblica di Lecco.

Grafico 3.12 - Avanzamento finanziario al 31.12.2011 - Asse VI del FSE



Fonte: nostre elaborazione con dati forniti dall'Autorità di Gestione

Tabella 3.6 – Informazioni sui progressi materiali e finanziari del programma per asse prioritario, al 31.12.2011

Assi / obiettivi specifici	Dotazione iniziale	Impegni al 31.12.2011	Pagamenti al 31.12.2011	Bandi emessi	Bandi chiusi ⁽¹⁾	progetti approvati ⁽²⁾	progetti conclusi ⁽³⁾	destinatari approvati ⁽²⁾	destinatari conclusi ⁽⁴⁾
Asse I – Adattabilità	€ 199 500 000.00	€ 124 617 328.66	€ 103 218 274.56	8	4	133 461	126 817	131 795	74 484
a. Sviluppare sistemi di formazione continua e sostenere l'adattabilità dei lavoratori/trici	n.d.	€ 0,00**	€ 0,00**	2	1	73	53	53 400	0
b. Favorire l'innovazione e la produttività attraverso una migliore organizzazione e qualità del lavoro	n.d.	€ 4 510 613.58	€ 1 035 782.30	2	1	584	569	583	568
c. Sviluppare politiche e servizi per l'anticipazione e gestione dei cambiamenti, promuovere la competitività e l'imprenditorialità	n.d.	€ 120 106 715.08	€ 102 182 492.26	4	2	132 804	126 195	77 812	73 916
Asse II - Occupabilità	€ 199 500 000.00	€ 182 723 658.73	€ 121 172 827.48	7	6	49 108	42 407	43 189	38 692
d. Aumentare l'efficienza, l'efficacia, la qualità e l'inclusività delle istituzioni del mercato del lavoro	n.d.	€ 0,00**	€ 0,00**	1	1	128	0	0	0
e. Attuare politiche del lavoro attive e preventive, con particolare attenzione all'integrazione dei migranti nel mercato del lavoro, all'invecchiamento attivo, al lavoro autonomo e all'avvio di imprese	n.d.	€ 173 853 486.80	€ 117 806 802.07	5	4	47 225	40 727	41 434	37 012
f. Migliorare l'accesso delle donne all'occupazione e ridurre le disparità di genere	n.d.	€ 8 870 171.93	€ 3 366 025.41	1	1	1 755	1 680	1 755	1 680
Asse III - Inclusione sociale	€ 79 800 000.00	€ 50 499 115.60	€ 37 983 901.74	12	8	11 082	9 835	10 501	9 316
g. Sviluppare percorsi di integrazione e migliorare il (re)inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati per combattere ogni forma di discriminazione nel mercato del lavoro	n.d.	€ 50 499 115.60	€ 37 983 901.74	12	8	11 082	9 835	10 501	9 316
Asse IV - Capitale umano	€ 255 360 000.00	€ 106 497 759.63	€ 74 824 566.30	36	17	57 579	44 786	58 404	44 766
h. Elaborazione e introduzione delle riforme dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro per migliorarne l'integrazione e sviluppare l'occupabilità, con particolare attenzione all'orientamento	n.d.	€ 20 369 000.00	€ 14 982 628.93	13	6	1 790	1 576	1 647	1 571
i. Aumentare la partecipazione alle opportunità formative lungo tutto l'arco della vita e innalzare i livelli di apprendimento e conoscenza	n.d.	€ 83 128 759.63	€ 57 686 501.69	19	10	55 314	43 209	55 865	43 195
l. Creazione di reti tra università, centri tecnologici di ricerca, mondo produttivo e istituzionale con particolare attenzione alla promozione della ricerca e dell'innovazione	n.d.	€ 3 000 000.00	€ 2 155 435.68	4	1	475	1	892	0
Asse V - Transnazionalità e interregionalità	€ 31 920 000.00	€ 3 300 000.00	€ 3 061 893.32	5	3	3	2	0	0
m. Promuovere la realizzazione e lo sviluppo di iniziative e di reti su base interregionale e transnazionale, con particolare attenzione allo scambio delle buone pratiche	n.d.	€ 3 300 000.00	€ 3 061 893.32	5	3	3	2	0	0

Totale Asse VI - Assistenza tecnica	€31 920 000.00	€25 352 416.06	€13 046 610.51	15	4	17	4	0	0
n. Migliorare l'efficacia e l'efficienza dei Programmi Operativi attraverso azioni e strumenti di supporto	n.d.	€25 352 416.06	€13 046 610.51	15	4	17	4	0	0
Totali	€798 000 000.00	€492 990 278.68	€353 308 073.91	83	42	251 250	223 851	243 889	167 258

*Note: Si specifica che i dati relativi agli impegni e ai pagamenti al 31.12.2011 si riferiscono a dati validati ed inviati al sistema del Ministero del Tesoro IGRUE. I dati definitivi sono in corso di elaborazione ai fini del RAE 2011, e pertanto potrebbero subire modifiche prima della chiusura del Rapporto RAE 2011.** Le risorse destinate a questi all'obiettivi specifici a (Asse I) e d (Asse II) non sono attualmente rilevabili dal sistema informativo: si sta procedendo all'implementazione del sistema per recuperare tali dati.*

(1) per "bandi chiusi" si intende i bandi per i quali si sono concluse le attività progettuali, ma possono essere ancora in corso le procedure di liquidazione.

(2) per "approvato" si intende tutti i progetti / destinatari per i quali è stata impegnata una quota finanziaria.

(3) Per "concluso" si intende tutti i progetti / destinatari per i quali le attività sono state "completate" o "rinunciate" nell'anno di riferimento

3.7 - Piano finanziario del POR Ob. 2 2007-2013 Regione Lombardia sui progressi finanziari del programma per asse prioritario, al 31.12.2011

Assi FSE		Dotazione iniziale (euro)	Impegni (euro)	Pagamenti (euro)	Risorse da impegnare (euro)*	Risorse da liquidare (euro)**
Asse I – Adattabilità	Comunitario (a)	€84 504 403	€52 785 529	€43 721 297	€31 718 874	€40 783 107
	Cofinanziamento (b)	€114 995 597	€71 831 800	€59 496 978	€43 163 797	€55 498 619
	Totale (a+b)	€199 500 000	€124 617 329	€103 218 275	€74 882 671	€96 281 725
Asse II - Occupabilità	Comunitario (a)	€84 504 403	€77 398 264	€51 326 504	€7 106 139	€33 177 900
	Cofinanziamento (b)	€114 995 597	€105 325 394	€69 846 324	€9 670 202	€45 149 273
	Totale (a+b)	€199 500 000	€182 723 659	€121 172 827	€16 776 341	€78 327 173
Asse III - Inclusione sociale	Comunitario (a)	€33 801 761	€21 390 464	€16 089 258	€12 411 297	€17 712 503
	Cofinanziamento (b)	€45 998 239	€29 108 651	€21 894 644	€16 889 587	€24 103 595
	Totale (a+b)	€79 800 000	€50 499 116	€37 983 902	€29 300 884	€41 816 098
Asse IV - Capitale umano	Comunitario (a)	€108 165 636	€45 110 424	€31 694 262	€63 055 212	€76 471 374
	Cofinanziamento (b)	€147 194 364	€61 387 335	€43 130 304	€85 807 028	€104 064 060
	Totale (a+b)	€255 360 000	€106 497 760	€74 824 566	€148 862 240	€180 535 434

	Comunitario (a)	€ 13 520 705	€ 1 397 817	€ 1 296 960	€ 12 122 887	€ 12 223 745
	Cofinanziamento (b)	€ 18 399 295	€ 1 902 183	€ 1 764 934	€ 16 497 113	€ 16 634 362
Asse V - Transnazionalità e interregionalità	Totale (a+b)	€ 31 920 000	€ 3 300 000	€ 3 061 893	€ 28 620 000	€ 28 858 107
	Comunitario (a)	€ 13 520 705	€ 10 738 801	€ 5 526 296	€ 2 781 904	€ 7 994 409
	Cofinanziamento (b)	€ 18 399 295	€ 14 613 615	€ 7 520 315	€ 3 785 680	€ 10 878 981
Asse VI - Assistenza tecnica	Totale (a+b)	€ 31 920 000	€ 25 352 416	€ 13 046 611	€ 6 567 584	€ 18 873 389
	Comunitario (a)	€ 338 017 613	€ 208 821 300	€ 149 654 576	€ 129 196 313	€ 188 363 037
	Cofinanziamento (b)	€ 459 982 387	€ 284 168 979	€ 203 653 498	€ 175 813 408	€ 256 328 889
Totale	Totale (a+b)	€ 798 000 000	€ 492 990 279	€ 353 308 074	€ 305 009 721	€ 444 691 926

Note: Si specifica che i dati relativi agli impegni e ai pagamenti al 31.12.2011 si riferiscono a dati validati ed inviati al sistema del Ministero del Tesoro IGRUE. I dati definitivi sono in corso di elaborazione ai fini del RAE 2011, e pertanto potrebbero subire modifiche prima della chiusura del Rapporto RAE 2011.

**Colonna "risorse da impegnare" calcolata come differenza tra dotazione iniziale e impegni*

*** Colonna "residuo" calcolata come differenza tra dotazione iniziale e pagamenti*

3.5. Potenzialità, criticità, opportunità del Programma

Sebbene nel 2011 il sistema socio-economico lombardo abbia continuato seppur in maniera più contenuta rispetto ad altri territori italiani a risentire gli effetti della crisi⁴⁴, il FSE, in linea con le indicazioni europee e nazionali, ha risposto in modo tempestivo, attuando interventi diretti a ridurre gli impatti della crisi sui livelli occupazionali e rafforzando le opportunità di accesso a iniziative di sostegno al reddito e contemporaneamente a percorsi personalizzati di potenziamento delle competenze finalizzati all'occupabilità del lavoratore.

Per contenere gli effetti della crisi sul mercato del lavoro sono stati adottati e riconvertiti strumenti sia a livello nazionale sia a livello locale, ricalibrando gli interventi POR FSE. In seguito agli accordi Stato Regioni si è realizzata una maggiore integrazione tra politiche passive e politiche attive del lavoro avviando una strategia di forte cooperazione interistituzionale sia sullo sviluppo delle iniziative di contrasto alla crisi sia sul finanziamento delle nuove modalità di accesso agli ammortizzatori sociali. In Lombardia lo strumento della Dote si è quindi dimostrato uno strumento flessibile ed efficace ai mutevoli bisogni del sistema socio-economico, consentendo un ampliamento della platea dei beneficiari.

Il sistema dote ha dimostrato, inoltre, di riuscire a mettere in campo una molteplicità di servizi eterogenei e di risorse, riuscendo a realizzare un'evoluzione sistemica di sostegno allo sviluppo e alla valorizzazione della conoscenza e del capitale umano attraverso per esempio l'attuazione di iniziative rivolte al sistema della Ricerca e dell'Università (Dote ricerca).

Non solo, il POR FSE ha avviato anche altre iniziative significative, in particolare due Sovvenzioni Globali (Sovvenzione Globale Learning Week e Sovvenzione Globale obiettivo conciliazione) e il Fondo Jeremie, ovvero uno strumento di ingegneria finanziaria volto a facilitare l'inclusione sociale a favore delle micro imprese lombarde, enti no profit e operatori del privato sociale.

L'intervento si propone di promuovere la ricapitalizzazione di cooperative sociali e di produzione e lavoro operanti in Lombardia e che occupano anche soggetti disabili e svantaggiati.

Il sistema Dote ha acquisito una certa stabilità procedurale, garantendo una discreta velocità di liquidazione delle spese.

Va tenuto inoltre presente che attraverso il POR è stato avviato un sistema di valutazione complesso che prevede:

- La valutazione degli interventi;

⁴⁴ In Lombardia dopo il sostanziale stallo registrato tra la fine del 2010 e i primi mesi, i dati delle rivelazioni ISTAT delle forze lavoro riferiti al II trimestre 2011 mostrano un sostanziale peggioramento dei livelli occupazionali: il tasso di occupazione scende al 64,7%, registrando una nuova riduzione di 0,6 punti percentuali rispetto allo stesso trimestre del 2010 e di ben 2,6 punti percentuali rispetto al livello pre-crisi (67,3% nel II trimestre 2008) (IRS, 2011), p.2.

- La valutazione delle politiche;
- La valutazione delle performance degli Operatori.

Esaminando gli obiettivi perseguiti e perseguibili e le iniziative realizzate e realizzabili, è evidente che il Programma ha dovuto affrontare non poche criticità. Prima fra tutte la trasformazione da un sistema istruzione, formazione e lavoro incentrato sull'offerta a un sistema orientato alla domanda con le conseguenti ripercussioni sulla gestione organizzativa. Una seconda criticità emersa riguarda il tema dell'integrazione delle politiche passive e attive del lavoro, condivisa tra l'altro con gli altri POR delle regioni che concorrono agli obiettivi di "competitività regionale e occupazione". Vale la pena di evidenziare come l'attivazione delle politiche anticrisi attuate nell'ambito degli Accordi Stato Regioni e dell'accordo fra Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale e Regione Lombardia, non abbia ostacolato il raggiungimento degli obiettivi di attuazione finanziaria.

Considerate le rilevanti modificazioni dello scenario socio-economico nazionale e regionale, POR FSE Lombardia è riuscito a sostenere il cambiamento, sia invertendo la logica offerta-domanda (ponendo la persona la centro delle politiche) sia operando nell'urgenza del momento. Nel 2012, l'attuazione del Programma si sta orientando ad implementare e rafforzare iniziative rivolte a beneficiari, come ad esempio i giovani e al mondo delle imprese, che promuovano lo sviluppo e la crescita del sistema regionale.

Alla luce di quanto detto appare importante evidenziare come FSE in Lombardia risulti essere un rilevante strumento finanziario per l'attivazione delle politiche formative e del lavoro e quindi per l'erogazione di servizi connessi a tali politiche.

Capitolo 4

Programma Operativo Competitività FESR 2007 – 2012

4.1. Breve descrizione del programma

Il POR FESR di Regione Lombardia è stato approvato dalla Commissione Europea con Decisione C (2007) n. 3784 del 1 agosto 2007 e successivamente modificato e approvato con Decisione C(2010) n. 1575 del 15 marzo 2010 con una dotazione complessiva 53,2 milioni di euro (di cui 21 ca. in quota comunitaria e 32 ca. in cofinanziamento). Questo documento di programmazione poggia le sue fondamenta negli obiettivi della Strategia di Lisbona⁴⁵ e degli Orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione che, al momento della sua formulazione, si trovavano già declinati nei Regolamenti Comunitari e nel Quadro Strategico Nazionale per le politiche di coesione 2007-2013.

L'obiettivo generale del programma è quello di rafforzare la competitività e la dinamicità dell'economia regionale e di incrementare la coesione sociale, economica e territoriale. Il programma opera in modo da consentire al sistema socio-economico lombardo di cogliere le sfide offerte dal contesto in termini di sviluppo, di innovazione e crescita.

Le azioni previste dal POR, infatti, mirano al rafforzamento e alla sinergia tra tutti gli stadi della filiera della conoscenza: dagli utilizzatori di nuovi prodotti e servizi, alle imprese manifatturiere e di servizi, alle università e centri di ricerca.

A tale scopo il Programma individua 4 Aree prioritarie di intervento e relativi Assi (a cui si aggiunge l'Asse 5 dedicato all'assistenza tecnica). La struttura (Tabella 4.1) si articola poi in obiettivi specifici ed obiettivi operativi. Questi ultimi declinati in Linee di Intervento durante la fase di implementazione del programma (attraverso la definizione delle Linee Guida di Implementazione).

1. Asse 1 – Innovazione e economia della conoscenza, con l'idea di consolidare il posizionamento della Regione in termini di competitività e innovazione rispetto alle più avanzate economie europee. I bandi che rientrano all'interno dell'Asse 1 stimolano lo sviluppo della ricerca e il consolidamento di relazioni sempre più stabili tra il sistema imprenditoriale e la ricerca. Particolarmente

⁴⁵ <http://www.politicheeuropee.it/attivita/17157/strategia-di-lisbona>

significativo è il ricorso a modalità operative innovative, come quelle che caratterizzano gli strumenti di “ingegneria finanziaria”; la loro natura rotativa, infatti, favorisce la raccolta di capitali privati aggiuntivi ed è in grado di generare un effetto moltiplicatore delle risorse comunitarie;

2. Asse 2 – Energia, attraverso cui si sostengono interventi di riduzione dei consumi energetici ed incremento della produzione energetica da fonti rinnovabili e sviluppo della cogenerazione che concorrono alla riduzione delle emissioni di gas che influiscono sull’alterazione del clima;
3. Asse 3 – Mobilità sostenibile, che finanzia interventi volti al potenziamento della linea infrastrutturale dei nodi della “mobilità passeggeri” attraverso il miglioramento dell’accessibilità alle stazioni della rete ferroviaria e metropolitana, la formazione di poli di interscambio modali e l’integrazione fra servizi urbani;
4. Asse 4 – Tutela e valorizzazione del patrimonio naturale e culturale, attraverso interventi di riqualificazione di aree di pregio naturale e culturale, in modo da favorirne la messa in rete in funzione della fruibilità turistica. In modo trasversale, inoltre, il Programma rivolge un’attenzione particolare al rafforzamento della capacità di *governance* locale, anche per garantire un efficace partenariato con il territorio, che consenta di individuare e sostenere in modo integrato le potenzialità presenti nella Regione.
5. Asse 5 – Assistenza tecnica, che si pone come obiettivo il rafforzamento della capacità amministrativa connessa all’attuazione del POR mediante supporto all’Autorità di Gestione.

Gli interventi realizzati nell’ambito del POR FESR sono strutturati in coerenza con le Linee Guida di Attuazione, nonché con le disposizioni previste dai Regolamenti comunitari per il periodo 2007-2013 e vengono attivati tramite due tipologie di procedure:

- a bando, concernenti le azioni riguardanti soggetti privati e/o pubblici con assegnazione dei finanziamenti tramite la presentazione di domande di finanziamento e successiva selezione, sulla base di criteri di ammissibilità e di selezione delle operazioni;
- procedure concertative/negoziali, che consentono di sostenere e realizzare progetti di rilevanza strategica – anche a regia regionale – attraverso il coinvolgimento, nel processo decisionale e di costruzione delle scelte, di tutti i soggetti interessati, sia pubblici che privati.

Tabella 4.1 - La struttura del POR FESR 2007-2013 della Regione Lombardia

1. INNOVAZIONE ED ECONOMIA DELLA CONOSCENZA			
Obiettivo Specifico 1.1 - Promuovere, sostenere la ricerca e l'innovazione per la competitività delle imprese lombarde, attraverso la valorizzazione del sistema lombardo della conoscenza	Obiettivo operativo 1.1.1. - Sostegno agli investimenti in ricerca e sviluppo innovativo e tecnologico a supporto della competitività delle imprese lombarde	Linea 1.1.1.1	Azione A - Aree Tematiche Prioritarie Azione B1 - R&S ambito efficienza energetica Azione B2 - R&S ambito risorse culturali Azione C - Innovazione organizzativa Azione D - Ricerca industriale e sviluppo sperimentale RL-MIUR
	Obiettivo operativo 1.1.2. - Sostegno alla crescita collaborativa ed innovativa delle imprese	Linea 1.1.2.1.	Azione A - FRIM FESR (graduatorie periodiche) Azione B - MIL (graduatorie periodiche) Azione Bb - MIL - Voucher (graduatorie periodiche) Azione C - TREND Fase 3 - Realizzazione interventi efficientamento energetico Azione D - Digitale terrestre
			Linea 1.1.2.2. JEREMIE (graduatorie periodiche)
			Linea 1.1.2.1. Azione C - TREND - Fase Check up energetico
Obiettivo Specifico 1.2.- Rafforzare la capacità di governance per migliorare la competitività del sistema lombardo della conoscenza. Intensificare, semplificare e innovare le relazioni tra gli attori del sistema	Obiettivo operativo 1.2.1. - Sostegno alla semplificazione dei rapporti tra imprese, sistema delle conoscenze e PA	Linea 1.2.1.1.	Linea di intervento da attivare
	Obiettivo operativo 1.2.2. - Sostegno alla società dell'informazione in aree affette da digital divide	Linea 1.2.2.1.	Banda Larga
2. ENERGIA			
Obiettivo Specifico 2.1. - Incremento dell'autonomia e della sostenibilità energetica	Obiettivo operativo 2.1.1. Incremento della produzione energetica da fonti rinnovabili e sviluppo della cogenerazione	Linea 2.1.1.1.	Azione A e B - Teleriscaldamento
	Obiettivo operativo 2.1.2. Riduzione dei consumi energetici	Linea 2.1.1.2	Azione C - Pompe di calore
		Linea 2.1.2.2.	Illuminazione pubblica
3. MOBILITA' SOSTENIBILE			
Obiettivo specifico 3.1. - Sviluppo della mobilità sostenibile di persone e merci	Obiettivo operativo 3.1.1. - Incremento della mobilità sostenibile delle persone attraverso l'integrazione modale e la diffusione di forme di trasporto a ridotto impatto ambientale	Linea 3.1.1.1.	Accessibilità e integrazione urbana stazioni
		Linea 3.1.1.2.	Riduzione impatti ambientali derivanti dalla mobilità
	Obiettivo operativo 3.1.2. - Implementazione delle reti infrastrutturali secondarie per un trasporto merci efficiente, flessibile, sicuro e ambientalmente sostenibile	Linea 3.1.2.1.	Intermodalità merci
		Linea 3.1.2.2.	Potenziamento reti stradali

4. TUTELA E VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO NATURALE E CULTURALE

Obiettivo specifico 4.1.- Promozione e cura del patrimonio naturale e culturale a sostegno dello sviluppo socioeconomico e in quanto potenziale per lo sviluppo del turismo sostenibile	Obiettivo operativo 4.1.1. - Valorizzazione del patrimonio culturale e ambientale e rafforzamento dell'attrattività del territorio attraverso interventi che qualifichino le aree di pregio naturale e culturale e ne favoriscono la messa in rete in funzione della fruizione turistica	Linea 4.1.1.1.	PIA 1° bando
			PIA Expo 2015 (circuiti e itinerari d'acqua e civiltà)
			Lago d'Idro

Fonte: Elaborazione Éupolis Lombardia su schemi del POR FESR Lombardia 2007-2013

4.2. Modifiche on-going

Un'importante modifica è legata allo sviluppo dei grandi progetti. Il testo originario del POR recava a pagina 86 la seguente descrizione “*Non è prevista la presentazione di grandi progetti nell’arco del periodo di programmazione interessato*”. Nel 2009 è nata e cresciuta l’idea di sviluppare e attivare un Grande progetto sull’obiettivo operativo 1.2.2. (Sostegno alla società dell’informazione in aree affette da digital divide) sviluppando la Linea di intervento 1.2.2.1, finalizzata alla riduzione del *digital divide* territoriale mediante la realizzazione di reti di comunicazione a banda larga. Ciò ha comportato:

- la necessità di attivare la procedura di notifica di aiuto di Stato alla Commissione, validata ufficialmente il 28 ottobre 2009, a conclusione della fase di pre-notifica svoltasi in negoziato con la DG Concorrenza della Commissione. Dopo che, nel dicembre 2009, sono state fornite alla Commissione le ulteriori informazioni richieste, l’8 febbraio 2010 è arrivata l’approvazione della notifica da parte della Commissione Europea con Decisione C(2010)888 – Aiuto di stato N. 596/2009 “*Riduzione del divario digitale in Lombardia*”.
- la necessaria modifica al testo del POR, al fine di poter inviare la Domanda di conferma del sostegno di un Grande Progetto alla Commissione. Il testo originario del POR, che non prevedeva la realizzazione di Grandi Progetti sulla Linea di intervento interessata, attualmente reca a pagina 86 la seguente descrizione “*Nell’ambito della Linea di intervento 1.2.2.1 “Sviluppo d’infrastrutture per la banda larga sul territorio regionale”, Regione Lombardia intende attivare un Grande Progetto, ai sensi di quanto stabilito dagli artt. 39 e seguenti del Reg. (CE) n. 1083/2006, finalizzato alla realizzazione di reti di comunicazione a banda larga in aree a bassa densità demografica affette da digital divide*”. Tale modifica è stata approvata dal Comitato di Sorveglianza del novembre 2009 e approvata con Decisione C(2010) n. 1575 del 15 marzo 2010 dalla Commissione Europea.
- l’attivazione dell’iter per ottenere la conferma del sostegno comunitario al Grande progetto, reso necessario in quanto l’importo dell’investimento supera i 50 milioni di euro. La procedura si è conclusa il 18 marzo 2011, data in cui la Commissione ha comunicato all’Autorità di Gestione la Decisione C(2011) 1771 del 16 marzo 2011 di approvazione del Grande progetto.

In seguito a tali modifiche e passaggi, il bando Banda larga attuativo della Linea di intervento 1.2.2.1 “*Sviluppo d’infrastrutture per la banda larga sul territorio regionale*” è stato approvato con il decreto del Dirigente di Unità Organizzativa Progetti integrati e sviluppo sostenibile n. 3988 del 20 aprile 2010, e pubblicato sul BURL n.18 - 5 supplemento straordinario - del 7 maggio 2010. Il bando prevede la realizzazione di un investimento minimo di circa 58 milioni Euro, di cui 20 a valere sul POR FESR e 21 sul PAR FAS, che costituiscono la quota pubblica di cofinanziamento, a cui si dovrà aggiungere almeno un 30% aggiuntivo

di risorse proprie dell'aggiudicatario. Il decreto di aggiudicazione conteneva, una clausola di salvaguardia con la quale si subordinava l'efficacia dell'assegnazione all'approvazione ufficiale del Grande progetto da parte della Commissione Europea. A fine 2010 è stato individuato, infine, il soggetto attuatore⁴⁶.

Con la Legge finanziaria n. 244 del 24 dicembre 2007, art. 152 sono state introdotte alcune disposizioni normative che sanciscono l'incompatibilità tra gli incentivi (certificati verdi/tariffa omnicomprensiva) destinati all'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili e ad altri contributi anche di natura comunitaria. Ciò ha reso la forma di incentivazione originariamente prevista nel POR meno interessante rispetto a quanto atteso in fase di programmazione. Pertanto, al fine di garantire il raggiungimento dell'Obiettivo Operativo 2.1.1 - *“Incremento della produzione energetica da fonti rinnovabili e sviluppo della cogenerazione”*, nel corso del 2009 è stata rimodulata la Linea di intervento 2.1.1.2. *“Produzione di energia da impianti mini-idroelettrici, da fonti geotermiche e attraverso sistemi a pompa di calore”* inserendo l'iniziativa C) *“Climatizzazione attraverso fonti geotermiche e attraverso l'uso di pompe di calore”*, che si propone di incentivare la climatizzazione di edifici mediante il ricorso alle fonti geotermiche e alla tecnologia “pompe di calore”.

Le linee guida di attuazione del POR (che rappresentano lo strumento di riferimento per l'attuazione degli interventi previsti dal programma operativo) sono state portate all'attenzione del Comitato di Sorveglianza e approvate dalla Giunta Regionale con D.G.R. n. VIII/8298 del 29 ottobre 2008. Successivamente sono state aggiornate e/o modificate con:

- D.G.R. VIII/10905 del 23 dicembre 2009;
- D.G.R. n. VIII/11177 del 3 febbraio 2010;
- D.G.R. n. IX/324 del 28 luglio 2010;
- D.G.R. n. IX/378 del 5 agosto 2010;
- D.G.R. n. IX/1451 del 16 marzo 2011;
- D.G.R. IX/1817 del 8 giugno 2011.

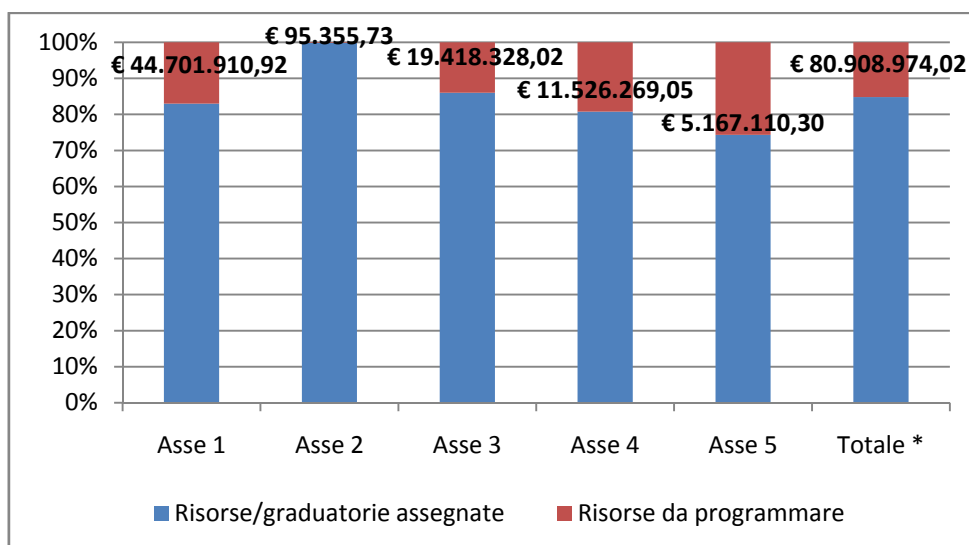
Con la delibera del giugno 2011 viene integrata la linea d'intervento 1.1.1.1. "Sostegno alla ricerca industriale e all'innovazione di alto profilo nei settori di punta delle PMI lombarde; all'innovazione di sistema ed organizzativa, di interesse sovraaziendale" con l'aggiunta dell'Azione D, intesa come integrazione strategica e finanziaria diretta a dare attuazione all'Accordo di Programma tra il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e Regione Lombardia (in materia di Ricerca nei settori dell'Agroalimentare, Aerospazio, Edilizia Sostenibile, Automotive e Energia, Fonti Rinnovabili e implementazione dei distretti tecnologici già riconosciuti delle Biotecnologie, ICT e Nuovi Materiali).

⁴⁶ Con decreto del Dirigente della U. O. Energia e reti tecnologiche n. 13154 del 15 dicembre 2010, pubblicato sul BURL n. 13 – serie ordinaria – del 31 marzo 2011

4.3. Andamento dell'avanzamento finanziario 2007-2011

La situazione dei pagamenti del FESR evidenzia una capacità di impegno che complessivamente raggiunge il 56,63%. L'efficienza realizzativa nel complesso si attesta al 31,32%. Nel Grafico 4.1. si propone uno schema rappresentativo del piano finanziario per asse e dell'avanzamento di spesa al 31-12-2011. Il tasso di cofinanziamento del FESR è pari al 39,64% per tutti gli assi del programma e si ripercuote su tutte le voci in colonna della tabella. A differenza degli altri programmi, data la peculiarità degli interventi, per completezza informativa si è scelto di mettere in evidenza sia le risorse assegnate che gli impegni giuridicamente vincolanti. Le due informazioni differiscono in quanto per impegni e pagamenti vale il concetto dell'ultima "mano pubblica" che si impegna o paga. Per la maggior parte degli interventi del programma (esclusi gli aiuti di stato e gli interventi di asse 5 per i quali è la regione l'ultimo soggetto pubblico che si impegna - con le graduatorie - e paga - con i decreti di liquidazione) l'ultima mano pubblica è l'ente locale, che dopo aver ottenuto il contributo dalla Regione, a sua volta si impegna (con l'appalto) e paga i fornitori (liquidando le fatture). Operare questa distinzione consente di calcolare sia la quota parte di risorse che restano da impegnare, sia la quota parte di risorse che Regione Lombardia ha ancora a disposizione da programmare (attraverso bandi o procedure negoziali). A due anni dalla fine del periodo di programmazione (2007-2013), restano complessivamente da programmare circa 80M di Euro (Grafico 4.1), pari al 15% della dotazione iniziale. L'attività di programmazione da parte regionale ha raggiunto dunque un livello elevato, lasciando ancora spazio a qualche ulteriore possibilità di programmazione.

Grafico 4.1 - Risorse assegnate e risorse da programmare POR FESR 2007-2013 al 31-12-2011. Dettaglio per asse e totale.

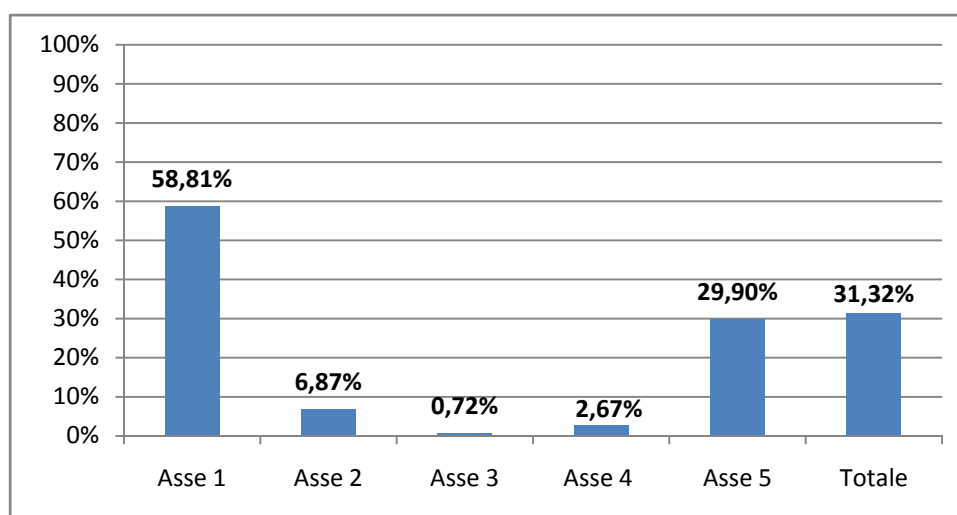


Fonte: Elaborazione Éupolis Lombardia su dati forniti dall'AdG FESR

* In merito alle risorse da programmare occorre specificare che considerando anche le risorse che risultano già programmate attraverso l'emissione di bandi sui quali non sono ancora stati selezionati i beneficiari, tali risorse scenderebbero dal 15% all'8% (equivalente a 43.174.066,66 euro) (vedi anche nota n.39).

Nonostante il quadro finanziario della programmazione appaia positivo, occorre specificare che la situazione muta anche profondamente se si sceglie di osservare il quadro dal punto di vista degli impegni giuridicamente vincolanti e dei pagamenti avvenuti. Il grado complessivo di efficienza realizzativa al 31% è sostenuto dal buon livello dell'asse 1 e dell'asse 5, ma risulta evidente una situazione più complessa sugli altri assi, in particolare sull'asse 3. La complessità dell'avanzamento sull'asse 3 viene confermata anche dai dati inerenti gli impegni giuridicamente vincolanti (cioè gli affidi per lavori effettivamente attivati dai beneficiari su progetti ammessi a finanziamento) che restano in proporzione molto più bassi rispetto agli altri assi di intervento (cfr. paragrafo 3.4.3.).

Grafico 4.2 - Grado di efficienza realizzativa del POR FESR Lombardia 2007-2013 al 31-12-2011. Dettaglio per asse e totale.



Fonte: Elaborazione Eupolis Lombardia su dati forniti dall'AdG FESR

A fronte di una dotazione iniziale di 532 MI di Euro (che risultano impegnati per ca l'85%, pari a 451 MI di Euro) risultano investimenti complessivi al 31-12-2011 per 961 MI di Euro per un totale di 1.319 progetti ammessi a finanziamento attraverso la partecipazione dei beneficiari a uno del 29 bandi emessi. Il 42% dei progetti passanti in graduatoria risultano attualmente conclusi, per cui si può dire che dal punto di vista dell'implementazione del programma, la strada da percorrere resta ancora parecchia, anche per la quantità di elementi ostativi che spesso insorgono data la natura e la complessità degli interventi del programma.

La Tabella 4.3 riassume i dati al netto dell'ingegneria finanziaria, presentata separatamente in Tabella 4.4. Gli investimenti attivati attraverso l'ingegneria finanziaria rappresentano il 23% degli investimenti totali attivati dal POR FESR Lombardia, a fronte di una percentuale del 21% sul totale della dotazione del programma. Nel confronto dell'avanzamento fisico sui vari assi occorre tenere in

considerazione le specifiche caratteristiche di ciascuna area prioritaria e la diversa complessità degli interventi finanziati. Non stupiscono, quindi, un elevato numero di bandi e progetti sull'asse 1 e cifre più contenute sugli assi 3 e 4.

Tabella 4.2 - Piano finanziario per Asse ed avanzamento della spesa al 31-12-2011

Assi		Dotazione iniziale	Risorse assegnate (graduatorie) *	Impegni giuridicamente vincolanti*	Pagamenti	Risorse da impegnare	Risorse da programmare⁴⁷	Risorse da liquidare
	Comunitario (a)	€ 104.198.930,00	€ 86.477.866,51	€ 86.477.866,51	€ 61.277.779,45	€ 17.719.837,49	€ 17.719.837,49	€ 42.919.924,55
Asse 1	Cofinanziamento (b)	€ 158.661.070,00	€ 131.680.222,57	€ 131.680.222,57	€ 93.307.940,65	€ 26.982.073,43	€ 26.982.073,43	€ 65.354.355,35
	Totale (a+b)	€ 262.860.000,00	€ 218.158.089,08	€ 218.158.089,08	€ 154.585.720,10	€ 44.701.910,92	€ 44.701.910,92	€ 108.274.279,90
	Comunitario (a)	€ 19.820.233,00	€ 19.782.200,99	€ 7.990.924,29	€ 1.361.265,55	€ 11.829.075,71	€ 37.799,01	€ 18.458.734,45
Asse 2	Cofinanziamento (b)	€ 30.179.767,00	€ 30.122.443,28	€ 12.167.815,10	€ 2.072.804,97	€ 18.012.184,90	€ 57.556,72	€ 28.107.195,03
	Totale (a+b)	€ 50.000.000,00	€ 49.904.644,27	€ 20.158.739,39	€ 3.434.070,52	€ 29.841.260,61	€ 95.355,73	€ 46.565.929,48
	Comunitario (a)	€ 55.100.248,00	€ 47.402.174,77	€ 2.578.665,00	€ 396.934,64	€ 52.520.935,00	€ 7.697.425,23	€ 54.702.665,36
Asse 3	Cofinanziamento (b)	€ 83.899.752,00	€ 72.179.497,21	€ 3.926.544,38	€ 604.414,10	€ 79.973.855,62	€ 11.720.902,79	€ 83.295.985,90
	Totale (a+b)	€ 139.000.000,00	€ 119.581.671,98	€ 6.505.209,38	€ 1.001.348,74	€ 132.494.790,62	€ 19.418.328,02	€ 137.998.651,26
	Comunitario (a)	€ 23.784.280,00	€ 19.214.986,95	€ 10.095.191,45	€ 634.364,57	€ 13.688.808,55	€ 4.569.013,05	€ 23.149.635,43
Asse 4	Cofinanziamento (b)	€ 36.215.720,00	€ 29.258.744,00	€ 15.371.991,82	€ 965.949,68	€ 20.844.008,18	€ 6.957.256,00	€ 35.250.050,32
	Totale (a+b)	€ 60.000.000,00	€ 48.473.730,95	€ 25.467.183,27	€ 1.600.314,25	€ 34.532.816,73	€ 11.526.269,05	€ 58.399.685,75
Asse 5	Comunitario (a)	€ 7.983.590,00	€ 5.935.253,48	€ 5.915.756,98	€ 2.386.990,80	€ 2.067.739,02	€ 2.048.242,52	€ 5.596.505,20

⁴⁷ In merito alle risorse da programmare occorre specificare che per il calcolo non sono state considerate le risorse che risultano già programmate attraverso l'emissione dei bandi Trend 3, RL-MIUR fondo perduto e voucher MIL non concessi (sull'Asse 1 per 33.615.390,5 euro) e del bando PIA-Lago d'Idro sull'Asse 4 per 4.119.516,86 euro. Le risorse da programmare scenderebbero dal 15% all'8% (equivalente a 43.174.066,66 euro).

	Cofinanziamento (b)	€ 12.156.410,00	€ 9.037.636,22	€ 9.007.948,83	€ 3.634.681,25	€ 3.148.555,17	€ 3.118.867,78	€ 8.521.822,75
	Totale (a+b)	€ 20.140.000,00	€ 14.972.889,70	€ 14.923.705,81	€ 6.021.672,05	€ 5.216.294,19	€ 5.167.110,30	€ 14.118.327,95
	Comunitario (a)	€ 210.887.281,00	€ 178.812.482,70	€ 113.058.404,24	€ 66.057.335,01	€ 97.826.395,76	€ 32.072.317,30	€ 144.827.464,99
Totale	Cofinanziamento (b)	€ 321.112.719,00	€ 272.278.543,28	€ 172.154.522,69	€ 100.585.790,65	€ 148.960.677,31	€ 48.836.656,72	€ 220.529.409,35
	Totale (a+b)	€ 532.000.000,00	€ 451.091.025,98	€ 285.212.926,93	€ 166.643.125,66	€ 246.787.073,07	€ 80.908.974,02	€ 365.356.874,34

Fonte: Elaborazione Éupolis Lombardia su dati forniti dall'AdG FESR

* La differenza fra risorse assegnate e impegni giuridicamente vincolanti non si pone per quanto riguarda i progetti degli Aiuti di stato (Asse 1 tutti Asse 2 Teleriscaldamento) e i progetti dell'Asse 5 di assistenza tecnica.

Tabella 4.3 - Dettaglio su investimenti attivati, contributi ammessi, N bandi emessi e chiusi, N progetti ammessi e chiusi del POR FESR Lombardia 2007-2013 al 31-12-2011

CODICE OBIETTIVO OPERATIVO	Dotazione finanziaria (euro)	Investimenti attivati (euro)	Contributo ammesso (euro)	N bandi emessi	N bandi chiusi	N progetti ammessi	N progetti conclusi
1.1.1. Sostegno agli investimenti in R&S innovativo e tecnologico a supporto della competitività delle imprese lombarde		€ 133.151.514,00	€ 75.784.682,50	4	4	134	0
1.1.2. Sostegno alla crescita collaborativa ed innovativa delle imprese		€ 19.994.906,40	€ 6.931.089,55	3	2	646	504
1.2.2. Sostegno alla società dell'informazione in aree affette da <i>digital divide</i>		€ 81.957.000,00	€ 20.000.000,00	1	0	1	0
Tot Asse 1	€262.860.000	€235.103.420,40	€102.715.772,05	8	6	781	504
2.1.1. Incremento della produzione energetica da fonti rinnovabili e sviluppo della cogenerazione		€ 59.413.760,93	€ 25.344.017,09	2	2	107	0
2.1.2. Riduzione dei consumi energetici		€ 31.662.301,00	€ 24.781.470,40	1	1	129	0
Tot Asse 2	€50.000.000	€91.076.061,93	€50.125.487,49	3	3	236	0
3.1.1. Incremento della mobilità sostenibile delle persone attraverso l'Integrazione modale e la diffusione di forme di trasporto a ridotto impatto ambientale		€ 120.010.512,00	€ 42.747.379,60	2	2	34	0
3.1.2. Implementazione delle reti infrastrutturali secondarie per un trasporto merci efficiente, flessibile, sicuro e ambientalmente sostenibile		€ 163.199.162,00	€ 75.683.087,80	2	2	32	0
Tot Asse 3	€139.000.000	€283.209.674,00	€118.430.467,40	4	4	66	0
4.1.1. Valorizzazione del patrimonio culturale e ambientale e rafforzamento dell'attrattività del territorio attraverso interventi che qualificano le aree di pregio naturale e culturale e ne favoriscano la messa in rete in funzione della fruibilità turistica		€ 116.569.323,00	€ 49.811.835,50	2	2	15	0
Tot Asse 4	€60.000.000,00	€116.569.323,00	€49.811.835,50	2	2	15	0
5.1.1. Preparazione, attuazione, sorveglianza e ispezioni		€ 11.060.278,70	€ 11.060.278,70	5	0	35	20
5.1.2. Valutazione e studi; informazione e comunicazione		€ 3.860.556,17	€ 3.860.556,17	1	0	4	1
Tot Asse 5	€20.140.000	€14.920.834,87	€14.920.834,87	6	0	39	21

Tot Asse 1,2,3,4	€511.860.000	€725.958.479,33	€321.083.562,44	17	15	1098	504
Tot FESR Senza la dotazione dell'Ingegneria Finanziaria	€532.000.000	€740.879.314,20	€336.004.397,31	23	15	1137	525

Tabella 4.4 - Dettaglio su dotazione finanziaria iniziale, investimenti attivati, finanziamenti ammessi, N bandi emessi e chiusi, N progetti ammessi e chiusi relativi ai Fondi di Ingegneria Finanziaria a valere sul FESR Lombardia 2007-2013 al 31-12-2011.

Obiettivo operativo 1.1.2.	Dotazione finanziaria (euro)	Investimenti attivati (euro)	Finanziamento/ Garanzia ammesso (euro)	N bandi emessi	N bandi chiusi	N progetti ammessi	N progetti conclusi
FRIM FESR	€60.500.000 *	€33.590.499	€10.259.850	3	2	43	17
JEREMIE FESR	€20.000.000	€10.526.410	€5.008.559	2	1	32	3
MIL	€33.000.000	€176.889.584	€92.584.529	1	0	107	14
Totale	€113.500.000	€221.006.494	€107.852.938	6	3	182	34

Fonte: Elaborazione Éupolis Lombardia su dati forniti dall'AdG FESR

* Tale dotazione si riferisce ai seguenti bandi: FRIM FESR 2008 sportello chiuso il 20/9/2011; FRIM FESR 2011 sportello aperto il 20/9/2011; MIUR-RL chiuso il 23/11/2011 e ad oggi in fase istruttoria

Tabella 4.5 - Dettaglio su investimenti attivati, finanziamenti ammessi, N bandi emessi e chiusi, N progetti ammessi e chiusi a valere sul FESR Lombardia 2007-2013 al 31-12-2011.

CODICE OBIETTIVO OPERATIVO	Investimenti attivati (euro)	Contributo ammesso (euro)	N bandi emessi	N bandi chiusi	N progetti ammessi	N progetti conclusi
Tot FESR (esclusa l'Ingegneria Finanziaria)	€740.879.314,20	€336.004.397,31	23	15	1137	525
Totale ingegneria finanziaria	€221.006.494,40	€107.852.938,60	6	3	182	34
Totale FESR	€961.885.808,60	€443.857.335,91	29	18	1319	559

Fonte: Elaborazione Éupolis Lombardia su dati forniti dall'AdG FESR

In generale, un avvio a doppia velocità dell'implementazione del programma FESR era stato previsto fin dalla fase di programmazione in quanto intrinseco alla tipologia di interventi finanziati. L'asse 1 "Innovazione ed economia della conoscenza", dedicato alle imprese, ha avuto una maggiore velocità di avvio dei progetti ammessi, anche grazie alla presenza degli strumenti di ingegneria finanziaria che hanno comportato un impegno delle risorse trasferite all'ente gestore. Gli assi infrastrutturali (asse 2 e asse 3) prevedono a volte un complesso e lungo iter di avvio dei lavori, la cui durata può essere influenzata da numerosi fattori esterni (complessità e tempistica propria delle procedure di gara di affidamento lavori, contenziosi, etc...) che ne possono rallentare in modo anche significativo l'efficienza realizzativa. Inoltre, considerando gli obiettivi operativi del programma e la tipologia di beneficiari coinvolti dagli interventi (imprese sull'asse 1 e 2, enti pubblici sugli assi 2, 3 e 4) occorre mettere in evidenza alcuni fattori che hanno una duplice valenza di elementi critici ed elementi esplicativi dello stato di avanzamento di alcuni assi:

- Patto di stabilità: che ha messo in difficoltà i beneficiari a poter garantire le quote di cofinanziamento di progetti già ammessi a finanziamento o li hanno costretti a rimandare nel tempo l'inizio dei lavori per non sfiorare dai parametri posti dal Patto;
- Patto di stabilità (lato regione): che ha costretto Regione a rimandare a volte i pagamenti per non sfiorare lei stessa rispetto ai parametri posti dal Patto;
- Crisi dell'accesso al credito: che ha messo in difficoltà le imprese (specialmente le PMI) rispetto alla quota parte di contributo previsto per la realizzazione di alcuni interventi già ammessi a finanziamento).

Infine, il passaggio ad una modalità di gestione operativa degli Avvisi pubblici⁴⁸ basata sulla piattaforma elettronica supportata dal rinnovato Sistema Informativo, in luogo dei tradizionali supporti cartacei, ha comportato un sensibile cambiamento del *modus operandi* dell'amministrazione⁴⁹ e dei beneficiari, con la conseguente esigenza di adattare, se non addirittura trasformare, le prassi operative precedentemente in uso. L'introduzione del sistema informativo integrato, che sicuramente ha rappresentato un elemento di miglioramento favorendo la trasparenza e l'evidenza delle procedure, anche in conseguenza della complessità di implementazione, ha comportato dei ritardi nelle diverse fasi di gestione ed attuazione delle operazioni, oltre che richiedere un impiego ingente di risorse umane e di tempo. Gli sforzi dell'amministrazione per la risoluzione di queste criticità sono stati orientati soprattutto nel favorire le attività dei beneficiari delle operazioni, fornendo adeguata assistenza agli stessi, attraverso la predisposizione di call-center attivati in prossimità delle scadenze più importanti, delle manualistiche esplicative delle modalità di utilizzo del sistema informativo,

⁴⁸ Sia in fase di presentazione delle domande di partecipazione, con relativa fase di istruttoria e di assegnazione dei finanziamenti, che di successiva erogazione dei finanziamenti.

⁴⁹ A esempio l'Autorità di Certificazione non certifica alcunché se non risulta registrato correttamente nel sistema informativo integrato.

e fornendo indicazioni puntuali attraverso le linee guida di rendicontazione ad uso dei beneficiari.

4.4. Analisi dell'implementazione asse per asse

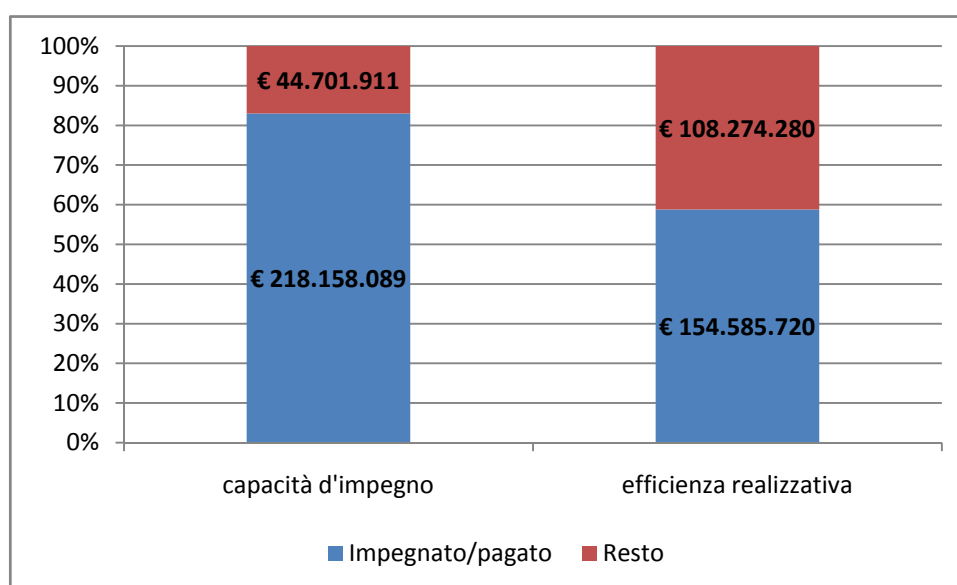
Di seguito si presenta lo stato di avanzamento nell'attuazione dei diversi Assi che compongono il POR FESR 2007-2013 della Regione Lombardia (Tabella 4.3).

4.4.1. Asse 1: innovazione ed economia della conoscenza

L'Asse 1 è l'asse strategico e principale del programma, legato alla ricerca, all'innovazione e alla conoscenza, non solo in termini di dotazione finanziaria, ma anche in relazione alla varietà di interventi finanziabili. Inoltre, la maggior parte delle risorse assegnate a questo Asse è attivata attraverso gli strumenti più innovativi, quali i Fondi di ingegneria finanziaria.

Le risorse dell'Asse 1 sono state quasi totalmente impegnate (82%), mentre i pagamenti superano la metà della dotazione (58%) (Grafico 4.3). Lo stato di attuazione è dunque ad un livello di piena operatività, con l'attivazione di quasi tutte le risorse disponibili su progetti già individuati o in via di selezione, e la prosecuzione dell'attività di programmazione che consentirà di arrivare in breve tempo alla messa a disposizione sul territorio di tutte le risorse ancora disponibili.

Grafico 4.3 - Avanzamento finanziario al 2011 - Asse 1 del FESR



Fonte: Elaborazione Éupolis Lombardia su dati forniti dall'AdG FESR

Tutti gli avvisi per i quali sono state pubblicate le graduatorie hanno riscosso un notevole successo in termini di partecipazione delle imprese. Quasi tutti i bandi hanno esaurito la dotazione finanziaria senza poter finanziare tutti i progetti ritenuti ammissibili. Ciò fornisce un elemento di conforto rispetto al livello qualitativo delle progettualità finanziate. Laddove le risorse non sono andate esaurite, il motivo è ascrivibile alle limitazioni poste in fase di programmazione in merito alle caratteristiche richieste ai beneficiari, alle intensità di aiuto, alle soglie di contribuzione massima. In altri termini, le motivazioni sono riconducibili a scelte precise dell'Amministrazione effettuate per mantenere elevato il livello qualitativo delle proposte.

L'intenzione di favorire l'integrazione fra le imprese, soprattutto di piccolo-media dimensione, e di coinvolgere nei partenariati gli organismi di ricerca, sembra essere stata colta positivamente dal territorio, in quanto le imprese e gli organismi di ricerca hanno risposto in modo massivo ai diversi avvisi, presentando progetti con più di un beneficiario non solo sugli avvisi che prevedevano esclusivamente questa modalità, ma anche nei casi in cui l'aspetto di aggregazione costituiva un elemento premiale, ma non obbligatorio.

In merito alla programmazione delle risorse residue sull'asse 1, si informa che attraverso l'emanazione dell'avviso "Ricerca industriale e sviluppo sperimentale RL-MIUR"⁵⁰, che coniuga strumenti di ingegneria finanziaria con strumenti a fondo perduto, l'AdG ritiene⁵¹ che saranno assorbite tutte le risorse ancora disponibili sull'asse, mantenendo la proporzione di destinazione prevista dal POR (del 50%) per gli strumenti in ingegneria finanziaria.

⁵⁰ Con il presente bando, Regione Lombardia e MIUR (sulla base dell'"Accordo di Programma in materia di ricerca nei settori dell'agroalimentare, aerospazio, edilizia sostenibile, automotive e energia, fonti rinnovabili e implementazione dei distretti tecnologici già riconosciuti delle biotecnologie, ICT e nuovi materiali" tra il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR) e Regione Lombardia, sottoscritto in data 20 dicembre 2010 e approvato con D.g.r n. 9/1134 del 23 dicembre 2010) intendono promuovere la realizzazione da parte di micro, piccole e medie imprese lombarde, anche in collaborazione con grandi imprese e organismi di ricerca, di progetti di ricerca industriale e di attività non preponderanti di sviluppo sperimentale con la finalità di: a) favorire la collaborazione tra imprese e sistema della ricerca per l'elaborazione di progetti che rispondano alle esigenze di innovazione e competitività; b) intensificare lo scambio di conoscenze e di competenze tra imprese ed incentivare l'aggregazione tra le micro, piccole e medie imprese lombarde; c) favorire ricadute sul territorio in termini di impatto sull'occupazione e sulla competitività del sistema produttivo lombardo, innalzando in particolare il contenuto tecnico-scientifico di prodotti e/o processi e/o servizi. Alle imprese verrà riconosciuto un Intervento Finanziario sotto forma di contributo a fondo perduto e di finanziamento a tasso agevolato (0,5%); agli organismi di ricerca verrà riconosciuto un Sostegno Finanziario esclusivamente sotto forma di contributo a fondo perduto. Relativamente alla quota di Intervento Finanziario concessa a titolo di finanziamento agevolato, la durata massima del finanziamento non può superare 6 anni, comprensiva di un periodo di preammortamento di 2 anni.

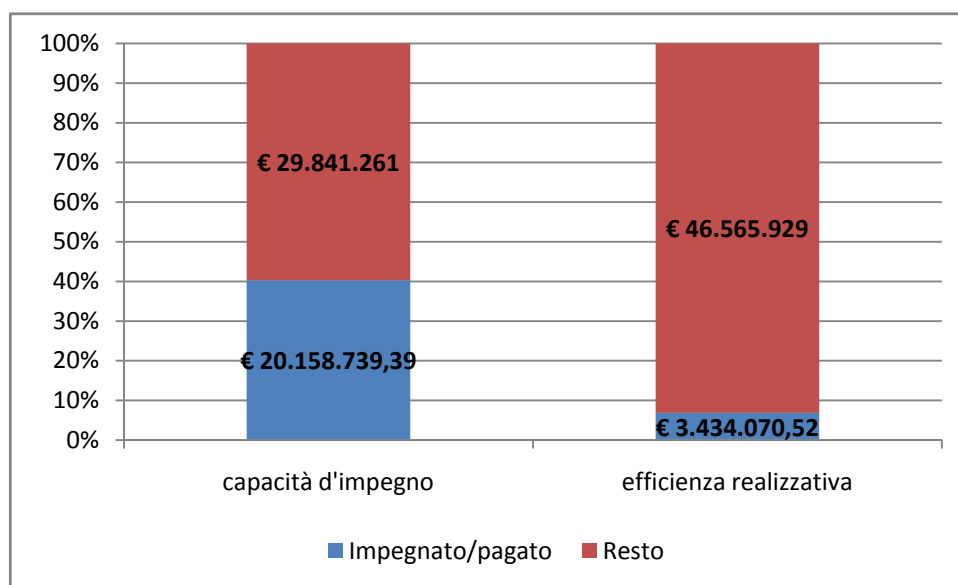
⁵¹ Come emerso in sede di intervista presso la struttura dell'Autorità di Gestione del POR-FESR.

4.4.2. Asse 2: energia

Le iniziative finanziate con l'Asse 2 si caratterizzano per avere un impatto significativo sul territorio, in termini di diversificazione del mix energetico, del contenimento degli impatti ambientali connessi ai processi di generazione elettrica e di combustione in generale, ed anche di riduzione dei rischi della dipendenza dalle fonti di approvvigionamento esterne.

Per quanto riguarda l'asse 2 del POR FESR le risorse complessivamente impegnate ammontano a circa il 40% della dotazione, mentre i pagamenti raggiungono il 6% (Grafico 4.4). Una percentuale contenuta sui pagamenti può essere spiegata in relazione al fatto che si è avuto un rallentamento nelle fasi di avvio dei progetti selezionati, determinato dagli effetti dell'applicazione del Patto di stabilità sia dal lato dei beneficiari, che hanno dovuto posticipare in alcuni casi l'assunzione di impegni di bilancio all'annualità successiva, sia da parte dell'Amministrazione regionale, che non ha potuto garantire l'erogazione delle risorse a tutti i Beneficiari, dovendo posticiparne il trasferimento.

Grafico 4.4 - Avanzamento finanziario dell'Asse 2 del FESR



Fonte: Elaborazione Éupolis Lombardia su dati forniti dall'AdG FESR

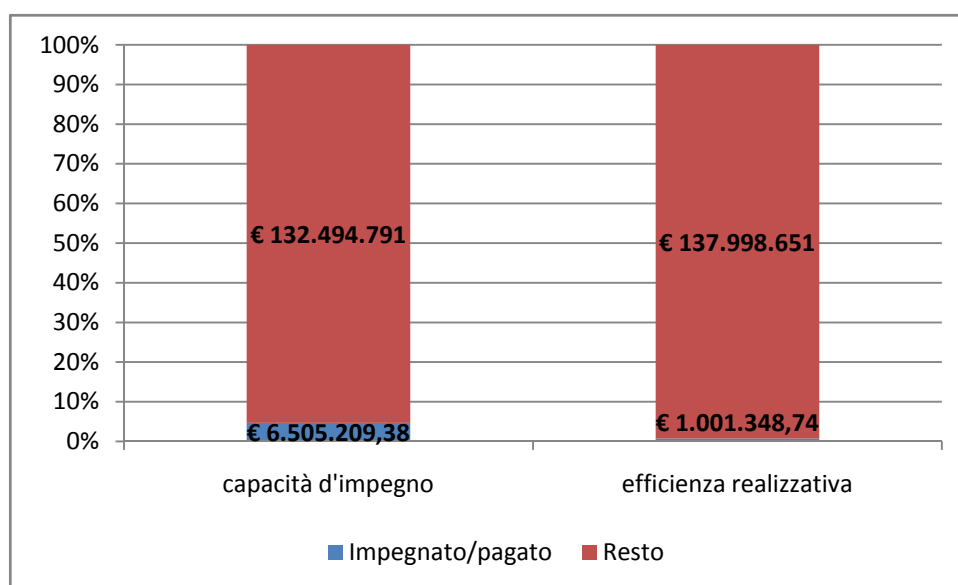
4.4.3. Asse 3: mobilità sostenibile

L'Asse 3 del POR FESR evidenzia un volume di impegni ammessi (graduatorie assegnate) piuttosto elevato, pari all'86% ca. Il volume degli investimenti giuridicamente vincolanti, però, è assai più contenuto (4,86%), così come i pagamenti che raggiungono la quota dello 0,72% (Grafico 4.5).

A spiegazione di questa situazione è necessario evidenziare, come sottolineato già nel RAE 2010, che nel periodo intercorrente la fase di raccolta delle

manifestazioni di interesse da parte dei potenziali beneficiari⁵², la pubblicazione degli avvisi e l'effettiva approvazione delle graduatorie (fase che già hanno portato ad un allungamento dei tempi per arrivare agli affidamenti delle gare), si è registrato un peggioramento nella già difficile situazione finanziaria degli Enti locali, dovuta in maggior parte alla necessità di rispettare i vincoli stabiliti dal Patto di stabilità interno, con conseguente difficoltà nel sostenere il cofinanziamento delle opere e rallentamento delle fasi di avvio delle operazioni. In alcuni casi, i beneficiari degli interventi hanno dovuto rinunciare al contributo, o non hanno dato seguito alle fasi successive a quelle della selezione, causando così la necessità di revoca del contributo.

Grafico 4.5 - Avanzamento finanziario dell'Asse 3 del FESR



Fonte: Elaborazione Éupolis Lombardia su dati forniti dall'AdG FESR

L'avanzamento finanziario dell'asse è strettamente legato anche all'implementazione dello stesso, non solo dal lato regionale (che in termini di programmazione e investimenti ammessi è in una situazione positiva), quanto anche dal lato dei beneficiari. Lo scarso avanzamento della spesa rispetto alla graduatorie già approvate è dovuto, dunque, alle note difficoltà riscontrate dagli enti locali (patto stabilità, scarsa disponibilità di cassa) ad appaltare le opere, con conseguente impossibilità ad assumere impegni giuridicamente vincolanti e, pertanto, ad avviare i lavori e realizzare spesa certificabile (pagamenti).

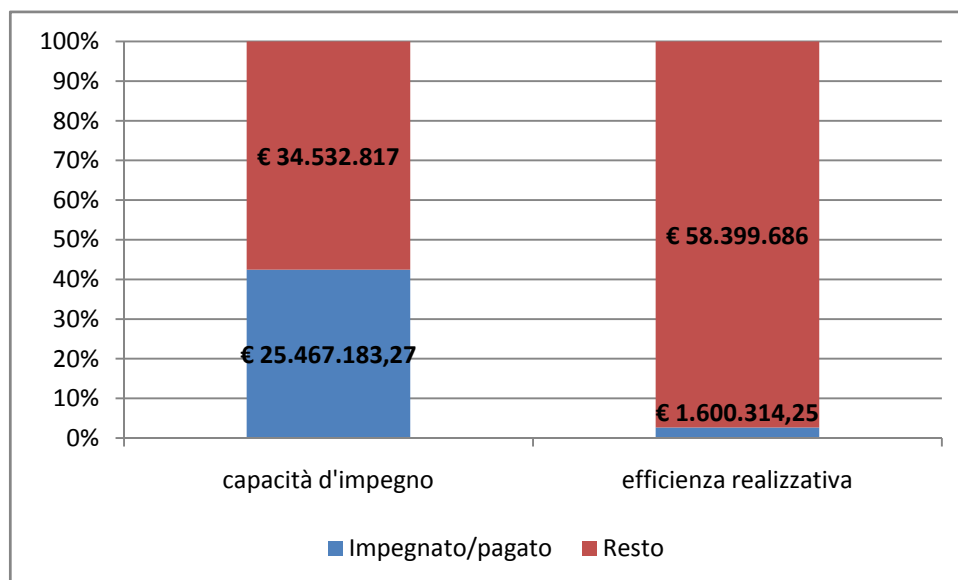
⁵² La partecipazione di soggetti privati quali enti gestori dei servizi di trasporto stradale e ferroviario, è stata significativa sia dal punto di vista del numero di operazioni presentate (15 su 70), sia in termini di volume di risorse economiche attivate, con il 23% degli investimenti ammessi, cui corrisponde un assorbimento del 25% dei contributi concessi.

4.4.4. Asse 4: tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e naturale

L'Asse 4 del POR FESR riguarda interventi che hanno l'obiettivo di supportare progetti integrati e multifunzionali, con una connotazione sovracomunale, finalizzati all'integrazione tra la tutela e la valorizzazione del sistema delle risorse storiche ed ambientali con la possibilità di creare condizioni per lo sviluppo imprenditoriale e la crescita economica, accrescendo le potenzialità e la fruibilità turistica del territorio.

In relazione ai tre bandi attivati (PIA primo bando, PIA bando expo e PIA Lago d'Idro) si è giunti ad una capacità d'impiego del 42,45% e ad una efficienza realizzativa del 2,67% (Grafico 4.6).

Grafico 4.6 - Avanzamento finanziario dell'Asse 4 del FESR



Fonte: Elaborazione Éupolis Lombardia su dati forniti dall'AdG FESR

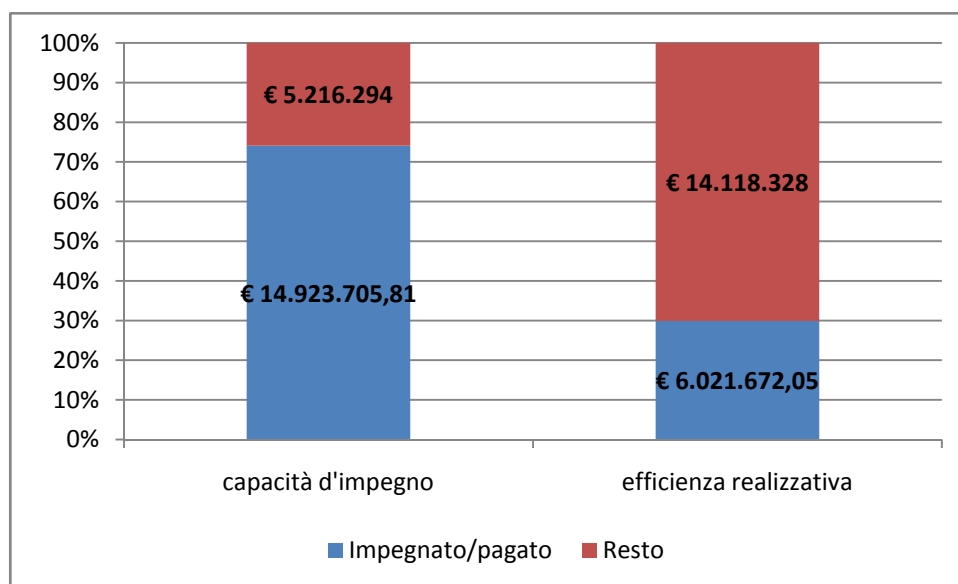
Nell'attuazione dell'Asse 4 si riscontra, come per altri assi, un ritardo della spesa (Grafico 4.6). Tale dilazione nei pagamenti è dovuta a diversi fattori legati alle peculiari caratteristiche dei progetti finanziati, al numero di operazioni dei PIA e alle procedure di spesa ad essi correlati. Una prima causa del ritardo è da ricondurre alla disponibilità delle aree: in alcuni casi, in assenza di accordo bonario, si sono dovute attivare operazioni di esproprio la cui lungaggine amministrativa ha avuto effetti negativi sulla spesa. Un ulteriore elemento che ha influito sul ritardo della spesa è stato rappresentato dall'espletamento delle gare di appalto a carico degli Enti Locali. La prima fase di erogazione del contributo, infatti, deve essere preceduta dallo svolgimento delle procedure di affidamento

con la stipula dei relativi contratti⁵³. Comunque nel corso del 2011, nonostante i beneficiari abbiano comunicato un primo stato di avanzamento della spesa, anche su questo asse di intervento alcuni comuni si sono trovati costretti a rinunciare alla partecipazione a progetti già ammessi a finanziamento a causa dei vincoli di spesa posti dal rispetto del patto di stabilità. L'Autorità di Gestione sta provvedendo, proprio in questi primi mesi dell'anno, a sviluppare un piano d'azione incentrato su interventi da implementare sull'area del sistema dei Navigli (in connessione con gli interventi sul tema dell'acqua previsti nell'area Expo 2015) in modo da recuperare attraverso uno strumento di natura negoziale l'utilizzo delle risorse comunitarie di cui l'asse 4 è dotato e completarne la programmazione.

4.4.5. Asse 5: assistenza tecnica

L'asse di assistenza tecnica è dedicato ad attività di assistenza tecnica a supporto dell'avvio e attuazione del POR, assistenza tecnica all'Autorità Ambientale, Assistenza tecnica all'Autorità di Certificazione, oltre che per le attività di Valutatore Indipendente ed altri eventuali incarichi per attività di monitoraggio e/o valutazione. Risulta una capacità d'impegno al 75% ca. (Grafico 4.7) ed un'efficienza realizzativa anche superiore rispetto ad altri assi del programma.

Grafico 4.7 - Avanzamento finanziario dell'Asse 5 del FESR



Fonte: Elaborazione Éupolis Lombardia su dati forniti dall'AdG FESR

⁵³ Il bando e le linee guida prevedono 180 giorni per la conclusione degli affidamenti. La documentazione relativa agli affidamenti è stata pertanto consegnata durante i mesi di agosto e settembre 2010 e solo nel periodo successivo la competente struttura regionale ha potuto approvare il decreto di rideterminazione del contributo, che precede la richiesta dell'anticipo. Regione ha messo in campo una serie di azioni di accompagnamento per garantire il pieno rispetto della normativa nazionale e comunitaria in materia di appalti pubblici.

4.5. Potenzialità, criticità, opportunità per programma

Di seguito si mettono in luce gli aspetti di potenzialità e criticità del programma. Data la rilevanza dell'ingegneria finanziaria si è pensato di realizzare un paragrafo dedicato a questo tema.

4.5.1. Ingegneria finanziaria

Le risorse disponibili sull'Asse 1, se pur significative (euro 262.860.000 e pari al 50% della dotazione totale), sono state giudicate insufficienti a rispondere al crescente fabbisogno di finanziamento espresso dal sistema imprenditoriale lombardo per sostenerne l'innovazione e la competitività a scala globale. Le modalità tecniche di intervento e di utilizzo dei fondi per il sistema delle imprese hanno quindi privilegiato l'attivazione di forme di intervento che consentono la rotatività dei fondi pubblici, l'addizionalità delle risorse del sistema finanziario privato, l'introduzione di modelli di finanziamento non normalmente praticati dal mercato. L'ingegneria finanziaria è stata quindi utilizzata da Regione Lombardia ai fini dell'attuazione delle Linee di Intervento previste nel P.O., in aggiunta ai tradizionali contributi a fondo perduto e coerentemente con le disposizioni dell'art. 44 del Regolamento Generale dei Fondi Strutturali⁵⁴. La finalità di tali strumenti finanziari innovativi, che si caratterizzano per la loro natura rotativa e capacità di attrarre risorse addizionali private e/o pubbliche sul mercato, è massimizzare l'“effetto leva” delle limitate risorse comunitarie disponibili aumentandone l'impatto sul territorio lombardo e garantire la sostenibilità degli interventi realizzati nel tempo.

Nel dettaglio, le modalità di intervento definite prevedono principalmente l'attuazione di un sistema agevolativo basato su strumenti di ingegneria finanziaria con interventi finanziari di tipo rotativo con una azione di leva. Si tratta del:

⁵⁴ *Articolo 44. Strumenti di ingegneria finanziaria.* Nell'ambito di un programma operativo, i Fondi strutturali possono finanziare spese connesse a un'operazione comprendente contributi per sostenere strumenti di ingegneria finanziaria per le imprese, soprattutto piccole e medie, quali fondi di capitale di rischio, fondi di garanzia e fondi per mutui, e per fondi per lo sviluppo urbano, ossia fondi che investono in partenariati tra settore pubblico e privato e altri progetti inclusi in un piano integrato per lo sviluppo urbano sostenibile. Qualora tale operazione sia organizzata tramite fondi di partecipazione, ossia fondi costituiti per investire in diversi fondi di capitale di rischio, fondi di garanzia, fondi per mutui e fondi per lo sviluppo urbano, essa è attuata dallo Stato membro o dall'autorità di gestione in una o più delle seguenti forme: a) aggiudicazione di un appalto pubblico in conformità della normativa vigente in materia; b) in altri casi, qualora l'oggetto dell'accordo non sia un appalto pubblico di servizi ai sensi della normativa in materia, concessione di una sovvenzione, definita nel presente contesto come un contributo finanziario diretto accordato a titolo di una liberalità: i) alla BEI o al FEI; oppure ii) a un'istituzione finanziaria senza un invito a presentare proposte, se ciò è conforme a una legge nazionale compatibile con il trattato. Le modalità di applicazione del presente articolo sono adottate dalla Commissione secondo la procedura di cui all'articolo 103, paragrafo 3.

- Fondo di rotazione per l'imprenditorialità "FRIM Fesr": co-finanziamenti a medio - lungo termine con il sistema finanziario privato;
- Fondo di garanzia "Made in Lombardy": concessione di garanzie per la costituzione di portafogli di finanziamenti a medio e lungo termine;
- Fondo Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises "JEREMIE Fesr": interventi di facilitazione di accesso al credito.

Tabella 4.6 - Potenzialità, opportunità, criticità degli strumenti di ingegneria finanziaria attivati sull'Asse 1 POR FESR Lombardia 2007-2013

	Potenzialità	Opportunità	Criticità
Strumenti di ingegneria finanziaria	<ul style="list-style-type: none"> • Effetto Leva delle limitate risorse comunitarie 	<ul style="list-style-type: none"> • Misure anticicliche (collocazione nel Piano anticrisi e nel Pacchetto Fiducia) • Validi strumenti a supporto della fase di rilancio dell'economia 	<ul style="list-style-type: none"> • Diffidenza dei potenziali beneficiari • Crisi del credito

Fonte: Elaborazione Eupolis Lombardia

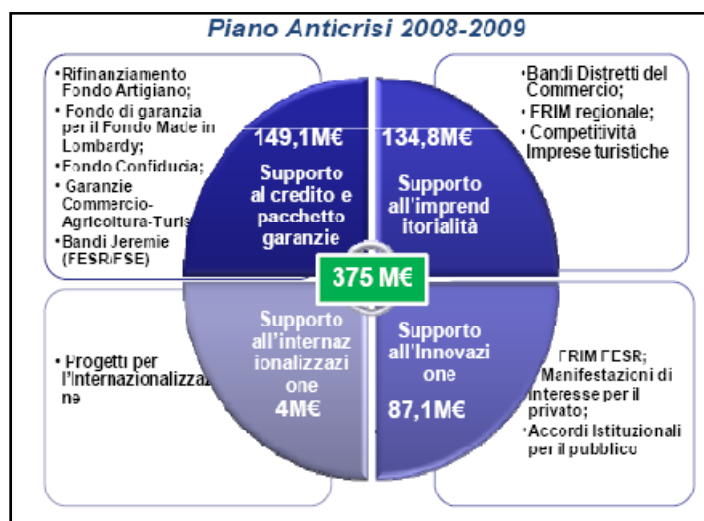
Potenzialità. I Fondi attivati di ingegneria finanziaria presentano una caratteristica intrinseca di strumenti ad elevato potenziale in termini di "effetto leva" delle risorse comunitarie che, seppur consistenti, non sono comunque sufficienti a sostenere la forte domanda di accesso al credito da parte delle imprese, accresciutasi ulteriormente con la crisi.

Opportunità. In un contesto di persistente congiuntura economica negativa, al fine di dare un segnale forte in risposta alla crisi, a partire da ottobre 2008 Regione Lombardia ha avviato un confronto con tutte le componenti del Patto per lo Sviluppo che ha portato alla definizione di un pacchetto di interventi anticrisi a favore delle imprese. L'efficace attuazione degli strumenti di ingegneria finanziaria, parte integrante della strategia del POR Lombardia, confermata anche dal fortissimo riscontro ottenuto dai bandi della misura 1.1.1.1., ha fatto sì che sulla base della natura anti-ciclica e di incentivazione degli investimenti dell'Asse 1, la citata strategia sia stata confermata ed anzi abbia assunto rilievo all'interno del pacchetto anticrisi (con misure di sostegno per l'accesso al credito da parte delle Piccole e Media Imprese). In particolare, si è convenuto che gli strumenti di ingegneria finanziaria: FRIM FESR, Made in Lombardy e Jeremie FESR predisposti nel corso del 2008, costituiscono un elemento fondante della strategia regionale per affrontare la crisi, poiché sono stati progettati con il chiaro obiettivo di sostenere ed incentivare l'attività delle imprese lombarde e vanno ad agire con particolare incidenza sull'accesso al credito.

La strategia del POR, seppur definita in una fase in cui il contesto economico presentava un diverso andamento, è stata ritenuta dunque valida anche nel contesto di crisi economica che si è venuto a determinare in questi ultimi anni ed in fase di attuazione ha fornito validi strumenti a supporto della fase di rilancio dell'economia.

Nelle figure (Figura 4.1 e Figura 4.2) di seguito viene riportata sinteticamente la collocazione degli strumenti finanziari attuati col POR all'interno di tutti gli strumenti messi in campo da Regione Lombardia nel cosiddetto Piano anticrisi (13 misure inizialmente "dotate" di 351M€) e nel Pacchetto Fiducia⁵⁵ (9 misure per uno stanziamento di 203M€).

Figura 4.1 - Set di misure straordinarie adottate da Regione Lombardia nel periodo 2008-2010 per fronteggiare la crisi (1)

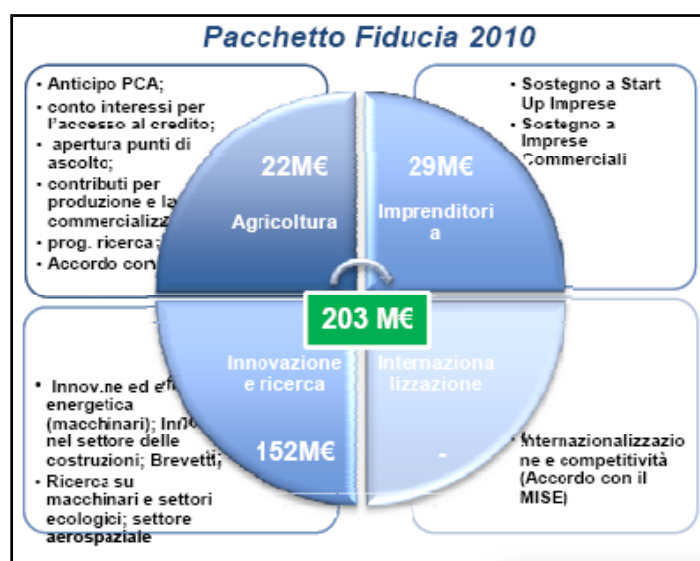


Fonte: Slide presentate dall'AdG FESR in occasione dell'incontro annuale delle AdG FESR a livello nazionale del 2011

⁵⁵ Vedi il link:

<http://www.regione.lombardia.it/cs/Satellite?c=News&childpagename=Imprese%2FDetail&cid=1213341186974&p=1194454760265&packedargs=locale%3D1194453881584&pagename=MPRSWrapper>

Figura 4.2- Set di misure straordinarie adottate da Regione Lombardia nel periodo 2008-2010 per fronteggiare la crisi (2)



Fonte: Slide presentate dall'AdG FESR in occasione dell'incontro annuale delle AdG FESR a livello nazionale del 2011

Criticità. Lo strumento dell'ingegneria finanziaria, che si caratterizza principalmente come un elemento di opportunità per la Regione per il superamento della crisi economica, lo stesso ha rappresentato inizialmente un possibile elemento di criticità in quanto in un primo momento le imprese hanno riscontrato specifiche difficoltà di comprensione delle possibilità concesse dagli stessi. Regione ha potuto riscontrare, infatti, un'iniziale reticenza da parte delle imprese ad avvicinarsi a tale tipo di strumenti, difforni dai tradizionali contributi a fondo perduto ai quali le aziende lombarde erano abituate. Tuttavia, l'Amministrazione regionale si è mossa nella direzione di mostrare (attraverso una forte azione di comunicazione e diffusione di conoscenza ed informazione circa i meccanismi di funzionamento) come tali strumenti finanziari innovativi potessero rispondere altrettanto adeguatamente alle esigenze delle imprese in momento di crisi congiunturale.

Inoltre, la scelta di elevare il livello qualitativo non solo in fase di selezione delle proposte, ma ancora più a monte con la selezione delle aree di intervento e delle tipologie di strumenti di finanziamento, ha determinato alcune difficoltà nella capacità di attrarre l'interesse delle imprese per gli strumenti di ingegneria finanziaria quali il JEREMIE FESR, per il quale si è però riscontrato un aumento delle domande di finanziamento, e soprattutto per il FRIM FESR, che invece nel 2010 ha registrato un significativo tasso di non ammissione delle stesse. L'Amministrazione regionale ha però inteso avviare un processo di revisione finalizzato alla predisposizione di alcuni correttivi pensati per migliorare l'attrattività del fondo FRIM FESR, che nel corso del 2011 si è concretizzata in

alcune modifiche inserite nell'ultimo bando FRIM FESR⁵⁶ volte ad agevolare l'accesso alle imprese. L'orientamento dell'Amministrazione, di concerto con l'Ente gestore del Fondo, è stato quello di semplificare le procedure di erogazione del finanziamento, di innalzare l'attrattività dello strumento in termini di intensità di aiuti erogabili, ma senza modificarne l'impostazione strategica, ritenendo di non dover modificare la scelta di orientare gli aiuti verso le fasi di ricerca e innovazione di livello più elevato dei progetti, in quanto organica e coerente con la strategia di intervento definita dal Programma.

L'impatto della crisi ha comunque condizionato il successo delle forme di finanziamento, più innovative e con funzionamento più complesso rispetto al classico fondo perduto. La natura prevalentemente finanziaria della crisi ha infatti portato ad una generale contrazione dei flussi creditizi dell'intero sistema bancario, limitando la capacità di accesso al credito⁵⁷ da parte delle imprese (cfr. capitolo 1).

4.5.2. Potenzialità e opportunità del programma

In modo anche un po' retorico si può dire che tutto il programma rappresenta in sé un'opportunità per la regione di poter sviluppare le proprie politiche rafforzando lo sforzo di integrazione con le priorità a livello comunitario. Inoltre il programma coinvolge diversi settori ed ambiti di intervento (DG Industria, DG Sistemi Verdi e Paesaggio, DG Ambiente, Energia e Reti, DG Infrastrutture e Mobilità) da cui discende una specifica complessità, da un lato, ed un'accresciuta potenzialità dall'altro.

Al di là di questa considerazione generale (e in aggiunta agli aspetti legati all'ingegneria finanziaria, già diffusamente trattati), sicuramente uno degli elementi di potenzialità del programma, per come è stato implementato in Regione Lombardia, è rappresentato dall'elevato e costante coinvolgimento del territorio nella fase di definizione degli interventi e nelle successive (ed attuali) fasi di eventuale riprogrammazione. Questo è avvenuto ed avviene in diversi modi, attraverso:

⁵⁶ Newsletter Novembre 2011. L'ultimo bando FRIM FESR è stato reso più competitivo grazie all'introduzione di alcuni elementi di miglioramento della struttura dello strumento finanziario, in particolare: a) l'incremento della copertura dell'intervento finanziario, che passa dal 70% fino al 100% della spesa ammissibile sia per la sottomisura 1 "Innovazione di prodotto e di processo" senza il concorso degli istituti bancari, che per la sottomisura 2 "Applicazione industriale dei risultati della ricerca" con il concorso degli istituti finanziari; b) l'incremento, per la forma tecnica del finanziamento, della quota di intervento a valere sul Fondo FRIM FESR fino al 60% dell'intervento finanziario (rispetto al precedente 50%), limitatamente ai progetti riguardanti la sottomisura n. 2 "Applicazione industriale dei risultati della ricerca"; c) l'estensione dell'applicazione delle agevolazioni del FRIM FESR alle imprese che operano nel settore delle costruzioni, che si aggiungono a quelle già previste dei settori manifatturiero e dei servizi alle imprese.

⁵⁷ Vedi anche la nota riportata nel RAE 2010 "L'economia della Lombardia - Aggiornamento congiunturale" (estratto della nota redatta dalla sede di Milano della Banca d'Italia - novembre 2010 - aggiornato con le informazioni disponibili al 29 ottobre 2010).

- la pubblicazione di inviti a presentare manifestazioni di interesse, pubblicati ad esempio nel 2008 per tutte le Linee di intervento dell'asse 3 "Mobilità sostenibile" al fine di facilitare l'avvio delle operazioni, analizzare le progettualità attive sul territorio e rafforzare la partecipazione degli *stakeholders* prima della predisposizione dell'Avviso pubblico
- il coinvolgimento del partenariato⁵⁸ e il Patto per lo sviluppo⁵⁹. Regione, infatti, coinvolge regolarmente gli attori del territorio in fase di programmazione delle iniziative a valere sul POR mediante la consultazione ed il confronto con specifici organismi, quali: la Conferenza delle Autonomie, che riunisce enti locali ed enti territoriali della Lombardia, nonché le autonomie funzionali.
- l'organizzazione di specifiche iniziative pubbliche di presentazione dei contenuti delle Linee di intervento (Assi 3 e 4)

Infine, un ulteriore elemento da evidenziare riguarda il carattere di potenzialità offerto dall'approccio di Regione che tende a favorire e incentivare forme di collaborazione tra i potenziali beneficiari, con progettualità anche di dimensione sovra-comunale. Ne è un esempio l'avviso pubblico dell'Asse 4, che incentiva gli enti locali e alcune categorie di soggetti privati a sviluppare forme innovative di progettualità, e col quale Regione Lombardia ha voluto raggiungere un obiettivo ambizioso di promozione della progettazione integrata (diretta evoluzione del sistema dei PISL che, nella passata programmazione, avevano rappresentato lo strumento di pianificazione e programmazione integrata tra più Enti Locali) che presuppone una forte sinergia tra i partner di progetto non limitata alla sola fase di definizione degli obiettivi e dei contenuti di progetto, ma estesa anche alla gestione delle singole operazioni progettuali.

4.5.3. Criticità

La crisi finanziaria ed economica, che è iniziata a metà 2008 e si è protratta con forza fino ad oggi, ha sicuramente rappresentato e continua ad essere un significativo elemento critico anche per la messa in atto del programma (oltre che per la Regione anche per il paese più in generale). Il contesto economico ha infatti generato difficoltà significative sia per le imprese, che rappresentano i principali

⁵⁸ Il coinvolgimento del partenariato è stato garantito, ad esempio, attraverso la raccolta di manifestazioni di interesse (Asse 3), che ha permesso all'Amministrazione regionale di predisporre e definire i contenuti degli Avvisi pubblici sulla base delle domande e delle progettualità attive sul territorio, e mediante l'organizzazione di specifiche iniziative pubbliche di presentazione dei contenuti delle Linee di intervento (Assi 3 e 4).

⁵⁹ Il Patto per lo Sviluppo, che rappresenta la modalità/strumento di coinvolgimento attivo delle parti economico sociali (sistema camerale, associazione imprenditoriali, dei commercianti, degli artigiani, degli agricoltori, delle cooperative, sindacati e associazioni bancarie) nella definizione delle politiche di sviluppo e che, una volta l'anno, si riunisce in una seduta dedicata alla Programmazione Comunitaria.

destinatari degli interventi promossi nell'ambito dell'Asse 1⁶⁰, sia per gli enti locali destinatari degli interventi degli altri assi del programma, con particolari ripercussioni sull'asse 3.

Al fine di affrontare le difficoltà indotte dalla crisi economica e acuite dal vincolo del patto di stabilità, per garantire un pieno utilizzo delle risorse appostate sull'Asse 3, già dal 2010 è stata attivata una fase di confronto fra l'Autorità di Gestione del Programma e la Direzione Generale Infrastrutture e mobilità, titolare della gestione dell'Asse, per verificare la possibilità di attuare forme di assegnazione dei finanziamenti più snelle e rapide di quelle legate ai tradizionali bandi, e che diano effettiva garanzia di pieno utilizzo delle risorse su interventi significativi e con tempi di realizzazione compatibili con quelli dell'attuale Programmazione comunitaria. Nello specifico, le nuove forme di assegnazione di finanziamenti per l'Asse 3, in corso di definizione, sono rappresentate da procedure concertative negoziali, previste dalla normativa nazionale e regionale con riferimento agli interventi attuabili dagli Enti Locali.

L'AdG sta dunque provvedendo ad una riprogrammazione degli interventi dell'asse. In particolare, proprio nel mese di Febbraio 2012 (il giorno 15) si è tenuto un incontro (seguito da un comunicato stampa del 16 Febbraio⁶¹) tra le Province e l'Assessore alle Infrastrutture e Mobilità dott. Cattaneo, presso il cui Assessorato è incardinata la responsabilità dell'Asse 3 POR FESR.

L'incontro è stato finalizzato a condividere con le Province la riprogrammazione delle risorse ancora disponibili da allocare per progetti

⁶⁰ La situazione che si è venuta a delineare sui mercati finanziari internazionali, ha reso infatti più difficile l'accesso al credito ed ha determinato un forte aumento dei tassi di interesse praticati dagli Istituti di credito. Le Istituzioni creditizie hanno continuato a manifestare problemi di liquidità con ricaduta diretta sulle imprese, soprattutto PMI, già provate dal rallentamento dell'economia in atto.

⁶¹ 16 febbraio 2012. L'assessore alle Infrastrutture e Mobilità della Regione Lombardia Raffaele Cattaneo ha incontrato ieri i rappresentanti di tutte le Province lombarde in merito al programma di assegnazione dei 35 milioni di euro di risorse comunitarie Por Fesr - Asse 3 per la mobilità sostenibile. ASSI DI INTERVENTO - L'assessore ha raccolto da ciascuna Provincia alcune proposte di interventi, realizzabili nei tempi e nei modi richiesti per l'ottenimento dei finanziamenti europei. "L'incontro - ha detto l'assessore - è la continuazione di un metodo di lavoro che abbiamo portato avanti in questi anni, attraverso il quale possiamo realizzare le opere che davvero servono al territorio, raccogliendo, da ciascuna provincia, le segnalazioni di quelle che essa stessa considera priorità". Dall'assessore è venuto anche l'invito affinché ci sia il massimo impegno da parte degli Enti locali a garantire la realizzazione degli interventi finanziati nei tempi previsti. GLI INTERVENTI - Con i fondi disponibili potranno essere finanziati numerosi interventi molto attesi dal territorio come il collegamento tra la Sp 17 e la ss342 in corrispondenza dello svincolo autostradale Como Sud-Grandate, la variante di Villanterio in provincia di Pavia, opere per il potenziamento del porto di Valdaro in provincia di Mantova, lo sviluppo di reti di bike sharing e ulteriore potenziamento delle aree di parcheggio di Melzo in provincia di Milano. Attraverso l'utilizzo dei fondi Por Si potranno inoltre recuperare ulteriori e consistenti risorse per altre opere importanti. OPERE FINANZIABILI - Gli interventi finanziabili riguardano opere di accessibilità e integrazione urbana delle stazioni ferroviarie, interventi infrastrutturali per lo sviluppo della mobilità delle merci, il potenziamento di reti stradali secondarie e interventi integrati per la riduzione degli impatti ambientali derivanti dalla mobilità. "In questo periodo caratterizzato da forti ristrettezze economiche - ha concluso Cattaneo - i fondi comunitari devono essere considerati un'importante opportunità per le Regioni europee, in termini di crescita, occupazione e, più in generale, di competitività che non possiamo permetterci di non cogliere".

infrastrutturali coerenti con le linee di intervento dell'Asse 3, sulla base di un percorso concordato tra l'Autorità di Gestione del POR FESR e la DG Infrastrutture e Mobilità già a fine 2011.

La procedura individuata è di tipo "concertativo" e l'attuazione prevede:

- l'assunzione di una D.G.R. , proposta dalla ADG POR FESR , di adeguamento/integrazione delle Linee Guida Asse 3;
- l'adeguamento del documento "Descrizione del Sistema di Gestione e Controllo";
- l'approvazione di una D.G.R, proposta dalla DG Infrastrutture e Mobilità, con cui verranno individuati specificatamente gli interventi da finanziare con le risorse dell'Asse 3 POR FESR, diretti ad assicurare l'utilizzo della dotazione finanziaria dell'Asse 3 (pari a 139 milioni di euro), oltre alle risorse overbooking (pari a 7,5 milioni di euro).

Capitolo 5

Programma operativo Cooperazione Transfrontaliera Italia – Svizzera

5.1. Breve descrizione del programma⁶²

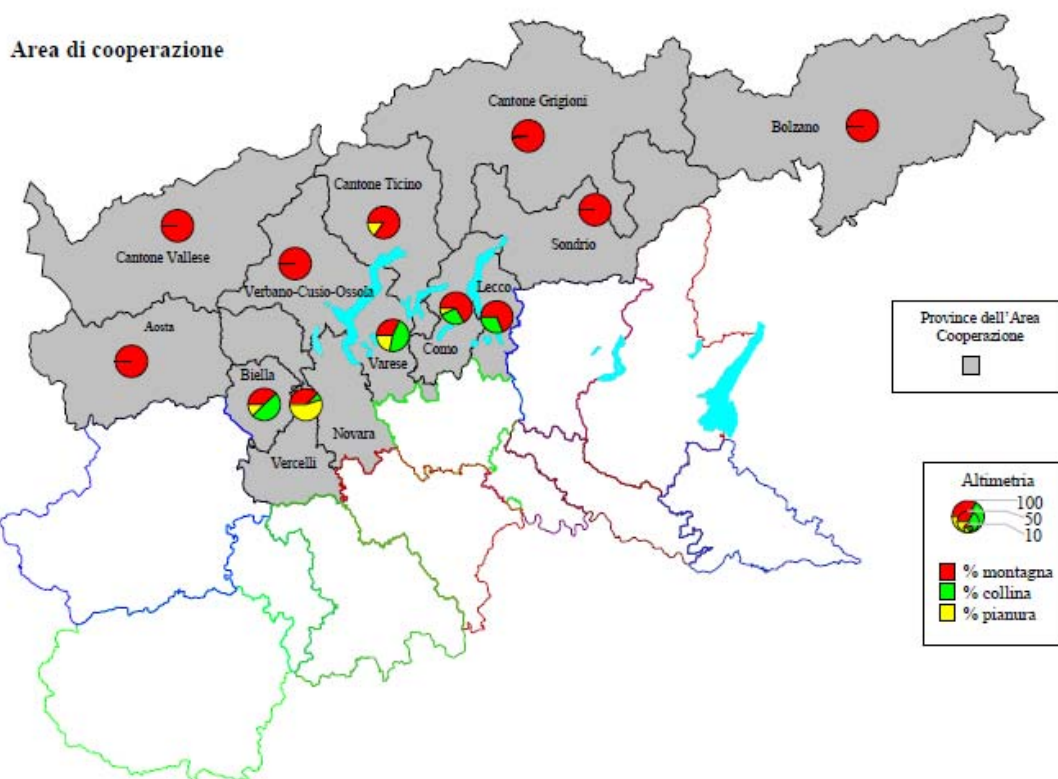
Il Programma di Cooperazione Transfrontaliera Italia-Svizzera 2007-2013 interessa un territorio lungo circa 700 Km e collocato su una superficie di circa 61.000 Km² di cui 38.000 Km² sono relativi alle zone ammissibili principalmente interessate dal Programma (Figura 5.1).

Tale territorio costituisce una delle frontiere esterne dell'Unione Europea e usufruisce di una posizione assolutamente centrale e strategica sia rispetto all'Europa sia rispetto agli Spazi di Cooperazione transnazionale del Mediterraneo, del Centro Europa e dello Spazio Alpino. Quest'area può essere suddivisa in due differenti contesti fisico - ambientali:

- le regioni tipiche della montagna alpina, caratterizzate dalla rarefazione del tessuto insediativo umano e produttivo e da un patrimonio naturale e paesaggistico di pregio;
- la zona dei laghi Insubrici, la cui maggiore attenuazione dei rilievi montuosi ha fatto sì che l'area svolgesse la funzione di cerniera tra i principali assi di comunicazione tra Nord e Sud Europa, determinando l'elevata densità abitativa e la forte concentrazione d'attività produttive industriali e terziarie sul territorio.

⁶² Programma Operativo di Cooperazione Transfrontaliera Italia – Svizzera 2007-2013.

Figura 5.1 - Province dell'area di cooperazione



Le Amministrazioni corresponsabili del Programma sono la Regione Lombardia, la Regione Piemonte, la Regione Autonoma Valle d'Aosta, la Provincia Autonoma di Bolzano, il Cantone Vallese, il Cantone Ticino, il Cantone Grigioni. Le Amministrazioni si avvalgono di diversi organismi di cooperazione per perseguire l'efficacia e la regolarità dell'attuazione e della gestione del Programma.

Il programma si struttura in tre ambiti prioritari di intervento, ovvero Asse I - Ambiente e territorio, Asse II - Competitività, Asse III - Qualità della vita, a cui si aggiunge quello dell'Assistenza tecnica a supporto all'attuazione del programma. Ogni Asse si compone di diversi obiettivi specifici e obiettivi operativi (misure) a cui sono associate attività riconducibili a specifiche categorie di intervento (1. Interventi infrastrutturali, 2. Interventi immateriali, principalmente relativi ai servizi, 3. Aiuti all'investimento nelle imprese).

La struttura del programma con la declinazione degli obiettivi specifici ed operativi e delle attività corrispondenti è riportata nella Tabella 5.1:

Tabella 5.1 - Elenco degli obiettivi specifici ed operativi e relative attività con indicazione della categoria d'intervento

Asse	Obiettivi specifici	Obiettivo operativo	Attività	Categoria d'intervento
Asse I - Ambiente e territorio	Coniugare lo sviluppo del territorio con la gestione sostenibile dell'ambiente	Incentivare una gestione congiunta dei rischi naturali (geologici, idraulici e valanghivi) ed ambientali (ecologici)	I.1.1 Attività di Analisi e interventi per la gestione degli effetti dei cambiamenti climatici	2
			I.1.2 Promozione di attività di comunicazione e informazione alle popolazioni	2
			I.1.3 Interventi di scambio e condivisione connessi all'analisi, monitoraggio e gestione del rischio e delle emergenze	2
			I.2.1 Interventi di tutela della biodiversità	2
		Salvaguardare, gestire e valorizzare le risorse ambientali	I.2.2 Definizione di politiche ed interventi di pianificazione congiunta e gestione del territorio e sostenibilità ambientale	2
			I.2.3 Interventi e progetti per la produzione di energia da fonti rinnovabili ed il risparmio energetico	1-2-3
			I.2.4 Studi sugli effetti dell'inquinamento e progetti di risanamento	1-2
			I.3.1 Progetti pilota e studi per la valorizzazione agroambientale e forestale	2-3
		Incentivare l'integrazione del comparto agro-forestale e promuoverne l'innovazione e la sperimentazione congiunta	I.3.2 Interventi per l'innovazione e la sperimentazione congiunta in ambito agro-forestale	2-3
			Sviluppare l'integrazione dell'area turistica transfrontaliera, promuovendo la creazione di un'immagine univoca e un sistema di offerta che valorizzi le peculiarità locali	II.1.1 Iniziative per l'integrazione dell'offerta turistica dei territori
Asse II - Competitività	Incentivare lo sviluppo di una economia di sistema basata sull'innovazione e sull'integrazione delle risorse turistiche e delle reti e servizi di trasporto nelle aree transfrontaliere	Incentivare la cooperazione tra PMI dei due versanti, promuovendo in particolare la cooperazione nell'ambito della ricerca e dell'innovazione	II.1.2 Interventi per la valorizzazione delle risorse del territorio	1-2-3
			II.1.3 Iniziative di analisi, informazione e promozione integrata	2
		Migliorare reti e servizi nel settore trasporti, promuovendo l'integrazione dell'area transfrontaliera, sia per il trasporto passeggeri che per il trasporto merci	II.2.1 Interventi per migliorare le prestazioni ambientali delle attività produttive e la diffusione di sistemi di certificazione ambientale	1-2-3
			II.2.2 Sostegno alla realizzazione di reti e scambi tra imprese	2
		Migliorare reti e servizi nel settore trasporti, promuovendo l'integrazione dell'area transfrontaliera, sia per il trasporto passeggeri che per il trasporto merci	II.2.3 Sostegno alla cooperazione tra Imprese, Centri di Ricerca, e Università dei due Paesi nell'ambito della ricerca e dell'innovazione	2
			II.3.1 Interventi per l'integrazione dei servizi di trasporto sostenibili, passeggeri e merci	2
			II.3.2 Interventi per uniformare gli standard di sicurezza dei valichi, delle relative vie d'accesso e delle informazioni all'utenza	1-3
Incrementare la qualità della vita nell'area	Salvaguardare e valorizzare il patrimonio culturale,	II.3.3 Analisi degli effetti territoriali e socioeconomici delle grandi opere in fase di realizzazione	2	
		III.1.1 Interventi per salvaguardare, valorizzare e promuovere il paesaggio ed il patrimonio storico e culturale	1-2	

rafforzando i processi di cooperazione in ambito sociale e istituzionale e valorizzando il patrimonio culturale	e rafforzare l'identità comune	III.1.2 Sostegno al confronto culturale ed alla mobilità degli operatori culturali	2	
	Incentivare una maggiore diffusione delle Information and Communication Technologies (ICT)	III.1.3 Interventi innovativi per la promozione culturale e l'occupazione	2	
	e rafforzare le iniziative integrate di informazione e comunicazione ai cittadini.	III.2.1 Sostegno alla diffusione delle ICT attraverso un approccio multi-piattaforma	1-3	
	Promuovere una maggiore integrazione in ambito formativo e del mercato del lavoro	III.2.2 Interventi per favorire l'accesso dei cittadini all'informazione	2	
	Rafforzare i processi di cooperazione in ambito sociale e istituzionale		III.3.1 Attività di formazione per lo sviluppo coordinato delle risorse umane	2
			III.3.2 Interventi per favorire l'incontro domanda offerta di lavoro	2
			III.4.1 Sostegno alla cooperazione in ambito culturale, istituzionale e nella gestione delle emergenze	2
			III.4.2 Interventi per l'integrazione degli immigrati e delle persone svantaggiate	2
		III.4.3 Interventi per la promozione della parità di genere	2	

L'Autorità di Gestione del Programma (AdG), designata di comune accordo dalle Amministrazioni corresponsabili del Programma, è la Regione Lombardia - Direzione Generale Sistemi Verdi e Paesaggio.

L'AdG presiede il Comitato di Pilotaggio (CdP), composto da un rappresentante di ciascuna delle Amministrazioni italiane e svizzere. In particolare il CdP ha il compito di approvare la lista dei progetti ammessi a finanziamento, sulla base dei risultati delle istruttorie, e di definirne il relativo finanziamento e di assicurare la gestione unitaria del programma.

Il Programma operativo Cooperazione Italia-Svizzera è stato elaborato in stretta coerenza con le indicazioni fornite dagli *Orientamenti Strategici Comunitari* (OSC) e con le disposizioni regolamentari del fondo FESR, che ne costituisce lo strumento applicativo definendo gli interventi prioritari in tema di cooperazione territoriale transfrontaliera⁶³.

Da un punto di vista operativo il Programma finanzia diverse tipologie di progetti:

- Progetti ordinari: si tratta di proposte puntuali, presentate da due o più beneficiari dei due paesi, che riguardano un'area definita e una sola misura di intervento⁶⁴.

⁶³ Le principali disposizioni comunitarie in materia di Cooperazione territoriale transfrontaliera vengono definite all'interno del Regolamento (CE) 1080/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e il Regolamento (CE) 1083/2006 del Consiglio del 11 luglio 2006 sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione.

⁶⁴ I progetti sono presentati in seguito all'emissione, da parte dell'Autorità di Gestione del Programma, di un invito gestito mediante una procedura a bando con finestre periodiche di valutazione. La presentazione dei progetti entro le date fissate consente di prevedere, diversi momenti programmatori.

- Progetti strategici: sono progetti promossi e realizzati direttamente dalle Amministrazioni coinvolte nel Programma che affrontano problematiche di particolare complessità e hanno un forte impatto sulle strategie di cooperazione, sullo sviluppo socio-economico dell'area e sono in grado di contribuire in modo significativo alla strutturazione di una o più dimensioni dello spazio transfrontaliero⁶⁵.
- Piani Integrati Transfrontalieri (PIT): si tratta di una modalità innovativa di attuazione del programma, che si compone di un insieme di progetti di cooperazione, riguardanti settori e temi diversi. I PIT sono progettati in funzione di bisogni e potenzialità presenti sul territorio e si propongono come obiettivo comune uno sviluppo socio economico integrato attraverso l'attuazione efficace degli interventi messi in campo.

Le risorse disponibili per il periodo 2007-2013 ammontano a 91.749.144 Euro. A queste si aggiungono le risorse finanziarie assegnate al Programma dalla Politica Regionale Elvetica, che ammontano a 8.000.000 di euro (Tabella 5.2).

Tabella 5.2 - Riparto per priorità e per cofinanziamento

Misure/Assi	Contributo comunitario A	Controparte nazionale B	Finanziamento totale A+B	Risorse elvetiche
Asse I - Ambiente e Territorio	€ 17334750	€ 5778250	€ 23113000	€ 2015321
Asse II – Competitività	€ 26683500	€ 8894500	€ 35578000	€ 3102198
Asse III - Qualità della Vita	€ 20685750	€ 6895250	€ 2758100	€ 2404905
Asse IV – Assistenza tecnica	€ 4107858	€ 1369286	€ 5477144	€ 477576
Totale	€ 68811858	€ 22937286	€ 91749144	€ 8000000

Fonte: PO – Programma di Cooperazione Transfrontaliera Italia-Svizzera (2007-2013)

⁶⁵ Ibidem, p.133.

5.2. Modifiche on-going

Come emerge dall'andamento finanziario, l'assorbimento delle risorse risulta decisamente buono. Tuttavia l'esperienza maturata nel primo periodo di attuazione ha condotto a prevedere delle modifiche rispetto alla dotazione di risorse originariamente prevista rispetto alle tre diverse tipologie progettuali. Infatti:

- le difficoltà emerse per la presentazione di progetti strategici e PIT qualitativamente validi - oltre alla lunghezza delle procedure e alle difficoltà connesse alla gestione di progetti da parte delle Amministrazioni corresponsabili,
- la mancata presentazione del progetto strategico sui trasporti,

hanno portato il Comitato di Sorveglianza (CdS) a decidere di utilizzare le risorse non impegnate su tali tipologie progettuali, per accrescere la dotazione finanziaria dei progetti ordinari⁶⁶. La ripartizione originariamente prevista è stata modificata con l'approvazione del bando del 2011 che destina tutte le risorse disponibili sugli Assi 1, 2 e 3 ai progetti ordinari⁶⁷.

Il CdS ha inoltre condiviso l'opportunità di considerare le dotazioni finanziarie previste a livello di misura come importi indicativi – mentre vincolante è la dotazione di Asse, come previsto dai Regolamenti – garantendo una maggior flessibilità del Programma rispetto alle proposte presentate dal territorio.

Vale la pena di ricordare l'approvazione della proposta di modifica svizzera indirizzata ad incrementare l'uso dei finanziamenti federali innalzando il limite percentuale dal 30 al 50% del costo totale di parte svizzera (posto il limite massimo di 120.000 franchi).

Con riferimento alla strumentazione attuativa, al fine di definire, armonizzare e, ove possibile, semplificare le attività di gestione del Programma, nonché in relazione a specifiche richieste dell'Autorità di Audit si è provveduto ad integrare e modificare alcune parti del Sistema di gestione e controllo ottimizzando alcuni flussi procedurali e/o informativi, migliorando la strumentazione per le attività di controllo, etc.

Nell'intento di agevolare la gestione dei progetti da parte dei beneficiari si è inoltre provveduto ad apportare migliorie al documento "Linee guida per i beneficiari", ad arricchire il sito del Programma e ad accrescere le occasioni e gli strumenti a supporto e accompagnamento dell'attuazione dei progetti. Il CdP si è infine espresso favorevolmente rispetto a diverse richieste di proroga dei progetti al fine di consentire la regolare chiusura dell'insieme delle attività previste e il raggiungimento dei risultati attesi.

⁶⁶ Ibidem, p.22.

⁶⁷ Ibidem, p.83.

5.3. Andamento dell'avanzamento finanziario 2007-2011

Prima di passare ad un'analisi di dettaglio degli Assi si da conto dell'avanzamento finanziario del programma. Come evidenziato nella Tabella 5.3 il programma al 31.12.2011 ha conseguito una capacità di impegno dell'89.6%, equivalente a 82 Meuro. A due anni dalla fine del periodo di programmazione 2007-2013, le cui spese dovranno essere comunque concluse a fine 2015, restano da programmare circa 10M euro, pari al 10.4% della dotazione iniziale.

Tabella 5.3 - Informazioni finanziarie del Programma Operativo per asse prioritario al 31.12.2011

Assi	Dotazione iniziale - A*	Peso finanziario Assi	Impegni al 31.12.2011 - B	Capacità di impegno (B/A)	Spese Certificate C	Efficienza attuativa C/A
Asse I	€23 113 000	25.2%	€23 113 000	100.0%	€6 427 608	27.8%
Asse II	€35 578 000	38.8%	€30 085 480.27	84.6%	€9 604 402	27.0%
Asse III	€27 581 000	30.1%	€24 570 978.81	89.1%	€6 208 437	22.5%
Asse IV	€5 477 144	6.0%	€4 417 367.68	80.7%	€2 223 237	40.6%
Totale	€91 749 144	100.0%	€82 186 826.76	89.6%	€24 463 684	26.7%

Fonte: nostre elaborazione

L'analisi temporale dell'avanzamento finanziario rileva un tasso di crescita degli impegni al di sopra dell'andamento teorico, se si ipotizza una distribuzione proporzionale degli impegni durante il periodo di programmazione. Le spese certificate mostrano invece un andamento più contenuto (Grafico 5.1).

Un confronto tra anni mostra che il programma avvia la sua attuazione in modo decisivo a partire dal 2008 che risulta essere l'anno in cui è maggiore la capacità di impegno (37%) (Grafico 5.2).

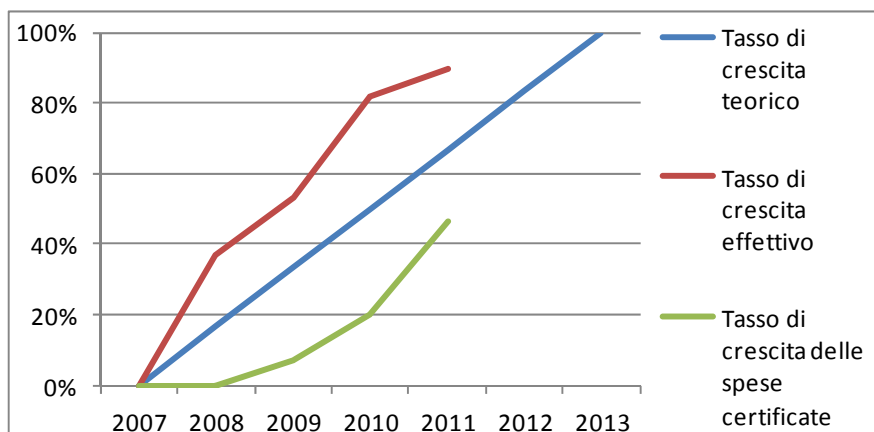
Come definito in precedenza il programma finanzia tre diverse tipologie di progetti: progetti ordinari, progetti strategici e Piani Integrati Transfrontalieri. Al 31.12.2011 gli impegni assunti per le diverse tipologie di progetti sono (Grafico 5.3):

- 75% per i progetti ordinari,
- 17% per i progetti strategici,
- 9% per i PIT.

Come si evince dal grafico seguente, la distribuzione dei beneficiari italiani è concentrata principalmente in Lombardia e Piemonte con rispettivamente il 53% e il 26% del totale degli impegni, mentre per la Valle d'Aosta e per la Provincia di Bolzano la partecipazione è minore (10% e 11%) (Grafico 5.4). Vale la pena di evidenziare che il territorio lombardo si distingue nell'attuazione delle diverse tipologie di progetti, assorbendo il 45% delle risorse dei progetti strategici per un

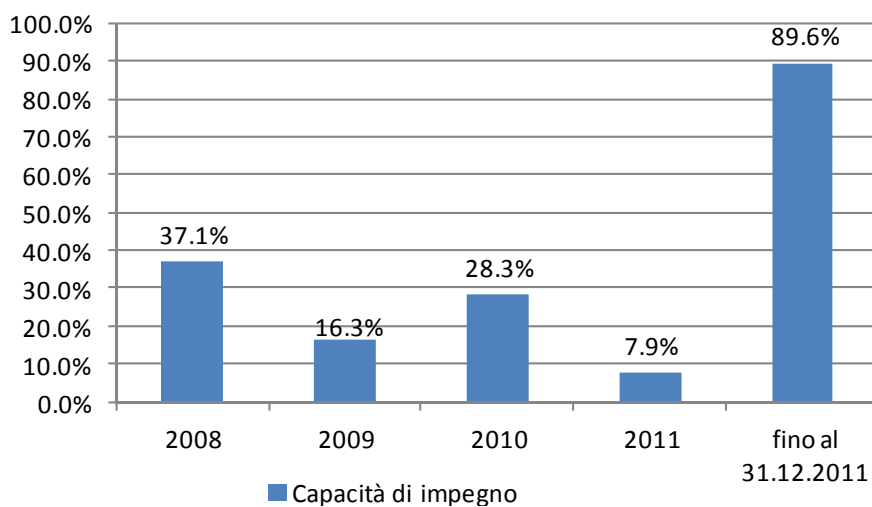
valore di quasi 6 Meuro, il 73% delle risorse dei PIT equivalente a circa 5 Meuro e il 52% delle risorse dei progetti ordinari per un valore pari a 30 Meuro.

Grafico 5.1 – Andamento temporale dell'avanzamento finanziario



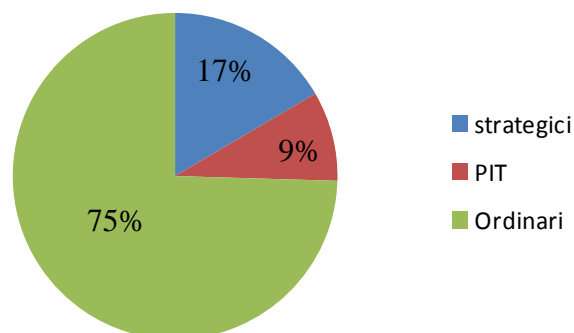
Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia

Grafico 5.2 – Andamento della capacità di impegno del Programma di Cooperazione Transfrontaliera Italia - Svizzera (2007-2013)



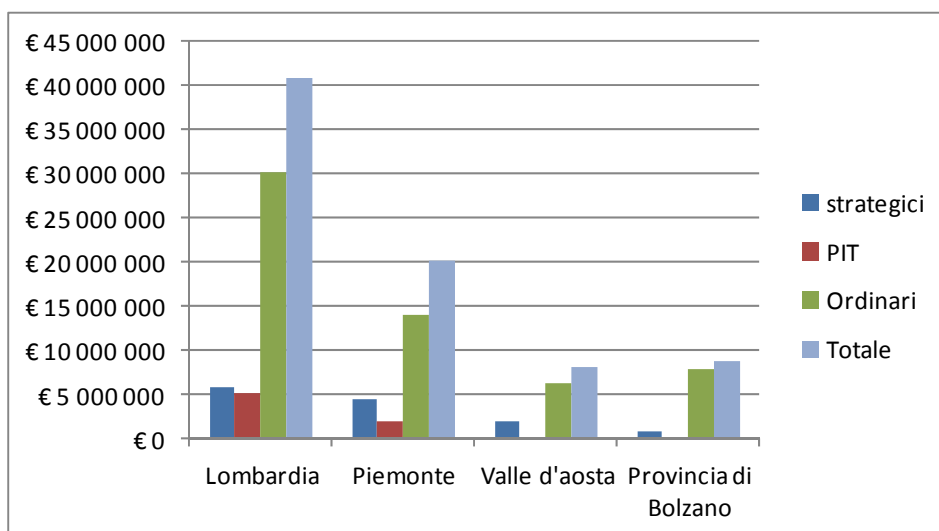
Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia

Grafico 5.3 – Distribuzione dei finanziamenti impegnati per tipologia di progetti



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia

Grafico 5.4 – Distribuzione per localizzazione geografica delle diverse tipologie di progetti finanziati fino al 31.12.2011



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia

5.4. Analisi dell'implementazione asse per asse

Di seguito si presenta lo stato di avanzamento dell'attuazione dei diversi Assi che compongono il Programma di Cooperazione Transfrontaliera Italia - Svizzera 2007-2013, ponendo particolare attenzione all'implementazione sul territorio lombardo.

A livello generale l'Asse che assorbe la maggior quota di risorse è l'Asse II (30Meuro), equivalente ad una capacità di impegno del 33% sul totale della dotazione del PO (e del 89% della dotazione assegnata all'Asse). Anche in

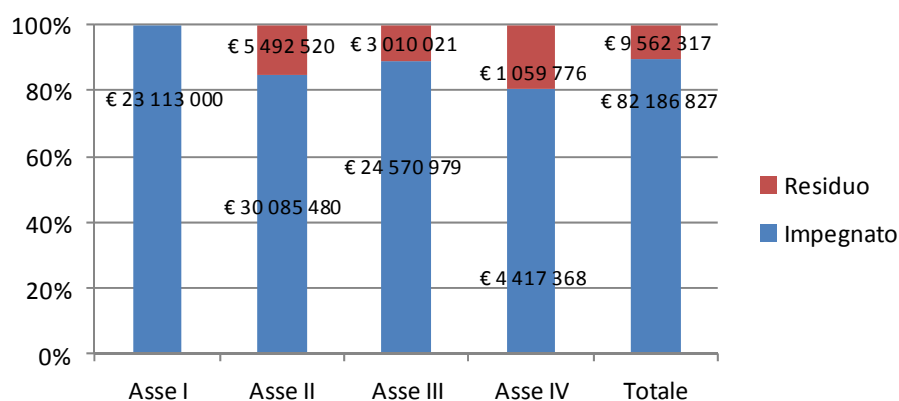
Lombardia l'Asse che impegna più risorse è l'Asse II con 17Meuro di risorse assegnate pari al 42% degli impegni assunti. La ripartizione dei progetti tra i diversi Assi è sintetizzabile come mostrato nella Tabella 5.

Al 31.12.2011 il residuo del Programma, al netto dell'Asse IV, ammonta a circa 8.5Meuro e riguarda solo gli Assi II e III, in quanto l'Asse I ha impegnato tutte le risorse.

L'implementazione di progetti strategici e dei PIT si concentra principalmente nell'Asse III, con un impegno, rispettivamente, del 43% e del 53% delle risorse.

I progetti ordinari approvati al 31.12.2011 sono 105, di cui 50 con partner lombardi. Sono stati inoltre approvati 5 progetti strategici e 3 Piani Integrati Transfrontalieri (SAPALP; RIFIUTI; INTEGRAMEDIA) (Tabella 5.4).

Grafico 5.5 – Avanzamento finanziario al 31.12.2011 del Programma di Cooperazione Transfrontaliera Italia - Svizzera



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia

Piani Integrati Transfrontalieri

SAPALP: Saperi Alpini” centra la propria strategia sulla valorizzazione sostenibile degli elementi territoriali che caratterizzano gli ambienti frontaliere di montagna, a partire dalla risorsa legno, attraverso un percorso di integrazione con la produzione agricola e la matrice culturale dei luoghi, fino a costruire attività di formazione finalizzate non solo all’attuazione dei progetti ma anche alla valorizzazione delle professionalità tipiche dei territori.

A livello forestale [Progetto Legno] si intende promuovere la valorizzazione e la “nobilitazione” della materia prima legno attraverso la creazione di percorsi di sostenibilità (ambientale, economica, ecologica e sociale) finalizzati alla creazione e valorizzazione di quelle filiere (in particolare di quella energetica) in grado di offrire nuove opportunità di sviluppo e di occupazione a livello locale. 19

A livello agricolo [Progetto TI-CO...nsumo] si propone la creazione di un sistema di promozione reciproca dei prodotti tipici delle aziende agricole e degli operatori del settore primario a cavallo dello spartiacque, capace di implementare la distribuzione dei prodotti locali e lo scambio di pratiche innovative.

A livello culturale (Progetto Cultura alpina) si intende salvaguardare il ricco patrimonio storico ed artistico del territorio promuovendo la lettura in chiave

moderna di tradizioni alpine ed antiche professionalità e valorizzando percorsi a valenza culturale. A livello formativo (Progetto Formazione partecipata) si prevede l'organizzazione di corsi specifici per ogni ambito progettuale (forestale, agro-alimentare, turistico e culturale) al fine di valorizzare le professionalità già esistenti sul territorio e di crearne nuove oltre che di offrire alla componente femminile nuove opportunità lavorative. Sapalp è composto da 4 progetti (1 sulla misura 1.2, 1 sulla 1.3, 1 sulla 3.1 e l'ultimo sulla 3.3) con importo concesso pari a €2.602.913,47.

RIFIUTI: integra obiettivi di carattere ambientale connessi all'incremento delle quote di raccolta differenziata, riduzione dei fenomeni di abbandono dei rifiuti e spostamento delle scelte dei consumatori verso prodotti a minor impatto ambientale, di carattere economico, attraverso la riduzione dei costi sostenuti per lo smaltimento, dei costi per la pulizia del territorio e il contenimento dei livelli di spesa a favore di consumatori, nonché di carattere sociale volti alla sensibilizzazione e formazione dei ragazzi in età scolare e alla diffusione di un'adeguata coscienza ambientale, l'introduzione di stili e abitudini che considerino il riuso, l'utilizzo del concetto di riuso come occasione per lo sviluppo della creatività.

La strategia d'intervento si basa sulla possibilità di affrontare il tema della gestione-riduzione dei rifiuti agendo contemporaneamente su più fronti al fine di garantire un'azione sistemica e multidisciplinare basata su azioni di prevenzione (tema della sensibilizzazione e della formazione/educazione, progetto Rifiutigliinsubrici), di sperimentazione (risanamento del territorio oggetto di degrado per via dei rifiuti, progetto Remida) e di innovazione (sviluppo di strumenti e metodologie coordinate Italia-Svizzera per il monitoraggio del territorio e per la sensibilizzazione, progetto Pulizia sconfinata) andando così a delineare un percorso volto a trattare la gestione dei rifiuti a 360°⁶⁸.

Rifiuti è composto da 3 progetti (1 sulla misura 1.2 e 2 sulla 3.4) con importo concesso pari a €2.441.310.

INTEGRAMEDIA: Sistema Integrato di Comunicazione transfrontaliera per la valorizzazione e la promozione delle eccellenze territoriali e per il miglioramento dei servizi informativi rivolti ai cittadini" si presenta come una sorta di piattaforma multimediale diffusa attraverso cui produrre, trasformare e veicolare in modo sempre più efficace ed efficiente contenuti ed informazioni. I due progetti più direttamente collegati all'ottimizzazione d'impiego delle ICT per i servizi informativi destinati ai cittadini (progetto All News Media System) ed ai turisti (progetto Welcome Media System) si collegano ad attività più tradizionalmente legate alla valorizzazione turistica (progetto Laghi & Monti Life) e culturale (progetto Terre Alte Documenta) delle risorse territoriali.

Integramedia è composto da 4 progetti (1 sulla misura 2.1, 1 sulla 3.1 e 2 sulla 3.2) con importo concesso pari a €1.833.834.

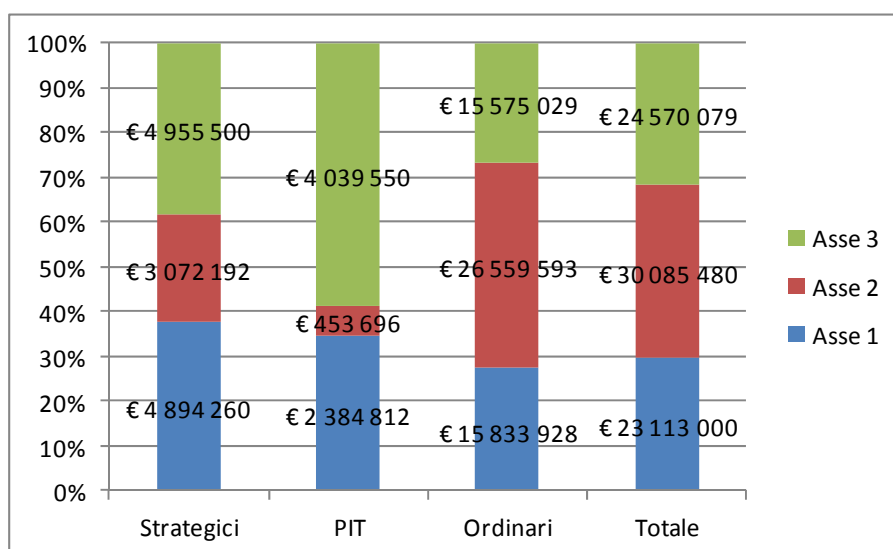
⁶⁸ RAE (2010), p. 18

Tabella 5.4 - Informazioni finanziarie del Programma Operativo per asse prioritario al 31.12.2011 In Lombardia

Assi	Progetti Strategici	%	PIT	%	Progetti Ordinari	%	Totale	%
Asse I	€ 2 200 000	37.7%	€ 2 384 812	47.3%	€ 5 843 711	19.4%	€ 10 428 522	25.5%
Asse II	€ 1 131 000	19.4%	-	0.0%	€ 16 057 555	53.4%	€ 17 188 555	42.0%
Asse III	€ 2 500 000	42.9%	€ 2 659 412	52.7%	€ 8 170 368	27.2%	€ 13 329 780	32.6%
Totale	€ 5 831 000	100.0%	€ 5 044 223	100.0%	€ 30 071 633	100.0%	€ 40 946 857	100.0%

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia

Grafico 5.6 – Distribuzione per Asse delle diverse tipologie di progetti finanziati fino al 31.12.2011



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia

5.4.1. Asse I: Ambiente e territorio

L'Asse I Ambiente e territorio, che vale in termini finanziari circa il 25% del PO (Tabella 5.2), si pone l'obiettivo generale di coniugare lo sviluppo del territorio con la gestione sostenibile dell'ambiente, agendo su tre principali fronti: prevenzione dei rischi, conservazione e gestione delle risorse ambientali e naturali, integrazione armonica delle attività agricole rispetto all'ambiente.

Al 31.12.2011 l'Asse I - Ambiente e territorio risulta essere il più virtuoso sotto il profilo della capacità di impegno. Infatti le risorse destinate all'Asse I risultano completamente impegnate. Va considerato che si tratta anche dell'Asse caratterizzato dalla dotazione finanziaria più bassa (23 Meuro), e quindi potenzialmente soggetto a più rapida saturazione. La spesa certificata ammonta a 6.4 Meuro equivalente ad un'efficienza attuativa pari al 28%.

Si osserva una concentrazione sulla tematica della tutela e valorizzazione del patrimonio ambientale (misura 1.2) in termini di impegni addirittura superiore alla

dotazione iniziale del programma con un impegno di 13 Meuro, rispetto alla dotazione di circa 10 Meuro (Tabella 5.5).

A valere sull'Asse I sono stati approvati 3 progetti ricadenti nei PIT, 2 progetti strategici e 26 progetti ordinari, di cui 9 coinvolgono partner lombardi: 3 rientrano nella misura 1.1, 4 nella misura 1.2, 2 nella misura 1.3 (Tabella 5.4).

Tabella 5.4 - Informazioni operative del Programma Operativo per asse/misura al 31.12.2011

Asse/ Misura	N. Progetti ordinari	Progetti ordinari con partner lombardi	N. Progetti Strategici	N. P. ordinari ricadenti in PIT	Impegni Totali	Impegni in Lombardia (ordinari, strategici e PIT)
Asse I	26	9	2	3	€ 23 113 000	€ 10 428 522
1.1	5	3			€ 6 038 430	€ 2 860 100
1.2	15	4	1 (Strada)	2 (Rifiuti + Sapalp)	€ 13 081 866	€ 5 184 897
1.3	6	2	1 (Destination)	1 (Sapalp)	€ 3 992 704	€ 2 383 525
Asse II	47	28	1	1	€ 30 085 480	€ 17 188 555
2.1	29	16	1 (Vetta)	1 (IntegraMedia)	€ 20 167 244	€ 9 688 818
2.2	11	9			€ 6 298 010	€ 5 917 010
2.3	7	3			€ 3 620 226	€ 1 582 726
Asse III	32	13	2	7	€ 24 570 979	€ 13 329 780
3.1	16	8	1 (ECHI)	2 (IntegraMedia + Sapalp)	€ 12 592 926	€ 6 635 420
3.2	2	-	1 (PTA)	2 (IntegraMedia)	€ 4 199 647	€ 1 500 000
3.3	4	1		1 (Sapalp)	€ 1 234 493	€ 613 682
3.4	10	4		2 (Rifiuti)	€ 6 543 013	€ 4 580 678
Totale I+II+III	105	50	5	11	€ 77 768 559	€ 40 946 857

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia

Tabella 5.5 - Avanzamento finanziario dell'Asse I del Programma di Cooperazione Transfrontaliera ITA-CH

Asse I	Dotazione iniziale	Impegnato	Residuo	Capacità di impegno
Totale Asse	€ 23 113 000	€ 23 113 000	€ 0	100.00%
1.1	€ 7 959 000	€ 6 038 430	€ 1 920 570	75.87%
1.2	€ 10 275 000	€ 13 081 866	-€ 2 806 866	127.32%
1.3	€ 4 879 000	€ 3 992 704	€ 886 296	81.83%

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia

5.4.2. Asse II: Competitività

L'Asse II Competitività, che pesa per circa il 39% in termini finanziari (Tabella 5.2), mira a rafforzare la competitività del sistema economico dell'area transfrontaliera puntando su tre principali componenti del sistema economico dell'area, ovvero il sistema turistico e la sua integrazione con i fattori territoriali di pregio (ambiente, cultura, agricoltura), la ricerca e l'innovazione quali fattori

cardine per mettere a sistema le piccole e media imprese dei settori produttivi frontalieri e il sistema dei trasporti.

Al 31.12.2011 l'Asse II ha raggiunto una capacità di impegno pari al 84.6%, equivalente a circa 30 Meuro. L'Asse II ha quindi un residuo del 15% della dotazione iniziale prevista in sede di programmazione (Tabella 5.6).

Si evidenzia il limitato interesse manifestato sulla misura 2.3 rivolta al settore dei trasporti rispetto alle altre misure. Infatti, a valere sulla misura 2.3 sono state impegnate il 46% delle risorse previste dalla dotazione iniziale. A questo proposito vale la pena di sottolineare come in Lombardia i progetti a valere sulla misura 2.3 hanno assorbito il 20% della dotazione complessivamente assegnata alla misura in sede di programmazione.

Si osserva invece che la misura 2.2 di incentivo alla cooperazione nell'ambito della ricerca e dell'innovazione tra PMI ha quasi completamente esaurito le risorse messe a disposizione (6.3Meuro), realizzando una capacità di impegno del 99.95% della dotazione. Il 94% dell'impegnato è stato utilizzato per finanziare progetti che coinvolgono soggetti lombardi. Va tuttavia considerato che si tratta anche di una misura caratterizzata da una dotazione finanziaria più limitata, e quindi soggetta a più rapida saturazione.

In termini operativi al 31.12.2011 sono stati approvati 47 progetti ordinari, un progetto strategico e un progetto ricadente nei PIT. Dei 47 progetti ordinari 28 sono realizzati con partner lombardi, di cui 16 insistono sulla misura 2.1, 9 sulla misura 2.2 e 3 sulla misura 2.3 (Tabella 5.4).

Tabella 5.6 - Avanzamento finanziario dell'Asse II del Programma di Cooperazione Transfrontaliera ITA-CH

Asse II	Dotazione iniziale	Impegnato	Residuo	Capacità di impegno
Totale Asse	€ 35 578 000	€ 30 085 480	€ 5 492 520	84.56%
2.1	€ 21 467 000	€ 20 167 244	€ 1 299 756	93.95%
2.2	€ 6 301 000	€ 6 298 010	€ 2 990	99.95%
2.3	€ 7 810 000	€ 3 620 226	€ 4 189 774	46.35%

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia

5.4.3. Asse III: Qualità della vita

L'Asse III - Qualità della vita, che pesa circa il 30% in termini finanziari (Tabella 5.2), mira a incrementare la qualità della vita nell'area mediante il rafforzamento dell'identità transfrontaliera, favorendo la salvaguardia e valorizzazione del patrimonio culturale, i processi di collaborazione in ambito sociale e istituzionale, anche sostenendo la diffusione di ICT. Mira inoltre a favorire una maggiore integrazione in ambito educativo-formativo e del mercato del lavoro.

L'analisi finanziaria fa emergere che l'Asse III ha una capacità di impegno del 89% al 31.12.2011. In particolare il livello di impegno più alto in riferimento all'Asse III si osserva sulla misura 3.1 che impegna quasi 13 Meuro a cui corrisponde una capacità di impegno del 83%, seguita dalla misura 3.4 con oltre

6,5 Meuro, che registra impegni superiori del 20% alla dotazione iniziale attribuita (Tabella 5.7).

Pertanto l'analisi a livello di misura evidenzia che le tematiche maggiormente valorizzate sono quelle del patrimonio culturale (misura 3.1) e del rafforzamento dei processi di cooperazione (misura 3.4) tanto a livello generale che a livello di territorio lombardo. Sulla misura 3.2 appaiono prioritari gli interventi a sostegno alla diffusione delle ICT. La misura 3.3 è invece decisamente sotto la media in termini di impegni e progetti approvati. Come sottolineato anche dal valutatore e riportato nel RAE del 2010, tale andamento risulta contraddittorio rispetto alle esigenze scaturenti dalla crisi economica ma, con probabilità, è conseguenza dell'accesso da parte degli interessati ad altre fonti di finanziamento appositamente stanziato a livello comunitario, nazionale e regionale per fronteggiare la contingenza⁶⁹.

In sintesi a valere sull'Asse III sono stati approvati 2 progetti strategici e 32 progetti ordinari, di cui 13 coinvolgono partner lombardi (8 rientrano nella misura 3.1, 1 nella misura 3.3, 4 nella misura 3.4). Sette degli undici progetti che compongono i tre PIT rientrano nell'Asse III (Tabella 5.4).

Tabella 5.7 - Avanzamento finanziario dell'Asse III del Programma di Cooperazione Transfrontaliera ITA-CH

Asse III	Dotazione iniziale	Impegnato	Residuo	Capacità di impegno
Totale Asse	€ 27 581 000	€ 24 570 979	€ 3 010 021	89.09%
3.1	€ 15 121 000	€ 12 592 926	€ 2 528 074	83.28%
3.2	€ 4 632 000	€ 4 199 647	€ 432 353	90.67%
3.3	€ 2 944 000	€ 1 234 493	€ 1 709 507	41.93%
3.4	€ 4 884 000	€ 6 543 913	-€ 1 659 913	133.99%

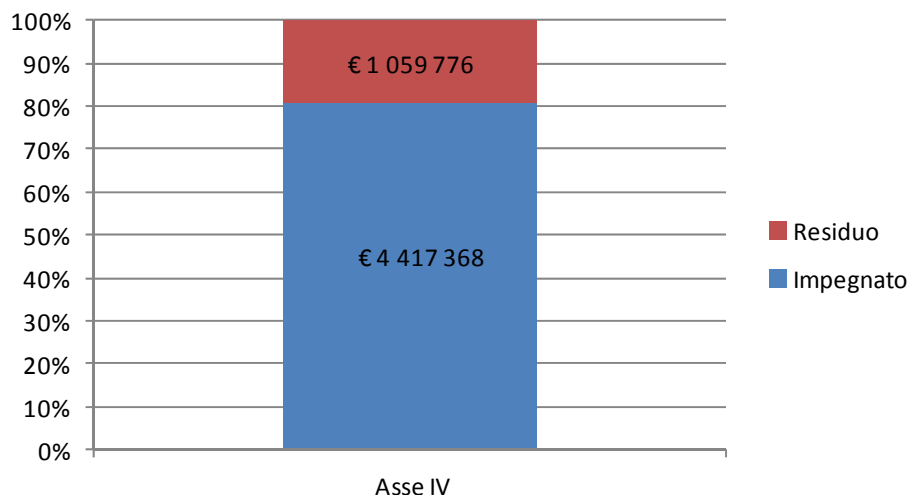
Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia

5.4.4. Asse 4: Assistenza tecnica

Al 31.12.2011 l'Asse IV - Assistenza tecnica ha raggiunto un importo di impegni pari a 4.4 Meuro, equivalenti ad una capacità di impegno 80.7%. Sull'asse risultano certificati 2.2 Meuro di spese, equivalente ad una efficienza attuativa del 40.6%.

⁶⁹ RAE 2010, p. 67.

Grafico 5.7 - Avanzamento finanziario dell'Asse IV del Programma di Cooperazione Transfrontaliera ITA-CH



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia

5.5. Potenzialità, criticità, opportunità per programma

Nell'ambito di attuazione del programma, è importante evidenziare alcuni fattori che, senza essere direttamente connessi all'implementazione del Programma, hanno avuto un impatto diretto sull'attuazione dello stesso:

- la manovra dello “scudo fiscale” varata dal Governo italiano nel 2009 e conclusasi a maggio 2010, che ha determinato alcune negative ripercussioni sull'attuazione a seguito della posizione assunta dal Cantone Ticino⁷⁰;
- la crisi economica e le manovre di contenimento della spesa pubblica che comportano difficoltà negli investimenti, sia in termini di realizzazioni sia di spesa;
- l'obbligo della tracciabilità dei pagamenti introdotto dalla L. 13 agosto 2010, n. 136, recante “Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia” che ha ingenerato negli operatori dubbi sull'ambito e sulle modalità di concreta applicazione al punto che in tre mesi dalla sua entrata in vigore si sono succeduti ben due interventi correttivi. Le preoccupazioni degli operatori sono giustificate altresì dalla previsione di pesanti sanzioni applicabili all'inadempimento degli obblighi di tracciabilità⁷¹.

⁷⁰ RAE (2010), p.6.

⁷¹ RAE (2010), p. 37.

I risultati sin qui prodotti evidenziano che il PO sta operando in coerenza con la strategia programmatica contribuendo pertanto ai processi d'integrazione tra i sistemi economici dei due versanti in particolare attraverso progetti finalizzati a: integrare l'area turistica transfrontaliera, valorizzare il patrimonio culturale, tutelare e valorizzare il patrimonio ambientale, rafforzare i processi di cooperazione in ambito sociale e istituzionale e incentivare la cooperazione tra PMI dei due versanti.

Alcune aree di miglioramento, come evidenziato anche dal valutatore indipendente del programma, sono individuabili rispetto a: obiettivi-risultati (qualità della progettazione, set di indicatori, etc...); attori in gioco (partenariati, coinvolgimento stakeholders, etc...), processi gestionali, piano di comunicazione e sistema informativo.

Si evidenzia infine che, seppur sempre raggiunto l'obiettivo di spesa funzionale ad evitare il disimpegno delle risorse da parte della Commissione Europea, la fase di avvio del Programma è stata contraddistinta da un avanzamento della spesa non particolarmente rapido a causa di alcune difficoltà che si riportano sinteticamente di seguito:

- ritardi accumulati in fase di avvio e di attuazione dei progetti connessi all'effettuazione della spesa (liquidazioni dei fornitori e prestatori di servizi, ritardo negli anticipi e vincoli delle manovre di contenimento della spesa e del patto di stabilità) e/o alle realizzazioni (lunghezza degli iter amministrativi, stagionalità degli interventi, rapporti con i partner, etc...);
- novità e complessità delle nuove tipologie progettuali (strategici e PIT) che hanno causato un generale rallentamento nell'avvio dei progetti,
- carico e "vischiosità" degli adempimenti amministrativi connessi all'attuazione del Programma da parte delle Autorità competenti e delle Amministrazioni corresponsabili;
- la posizione del Cantone Ticino, formalizzata solo nel marzo 2010, che, pur proseguendo la collaborazione tecnica, a partire da novembre 2009 non ha più inteso assumere decisioni sul Programma sino alla conclusione della manovra dello scudo fiscale varata dal Governo italiano, 30 aprile 2010⁷².

Da ultimo, anche in vista del nuovo periodo di programmazione, si segnala la forte disparità finanziaria⁷³ e la non totale coerenza tra gli obiettivi delle politica comunitaria e della politica regionale svizzera che condizionano l'attuazione del Programma, in particolare andando ad impattare sulla finanziabilità degli interventi (progetti non prioritari per i Cantoni non sono di fatto finanziati), sulle dinamiche di spesa (attivazione tardiva del bando 2011 per consentire la realizzazione di progetti in linea con la nuova politica regionale svizzera e con le risorse che diventano via via disponibili a livello federale e cantonale) e sulla

⁷² RAE 2010, p.6

⁷³ Come emerge dall'intervista alla struttura dell'Autorità di Gestione realizzata in data 07/03/2012.

collaborazione e rispetto dei tempi di attuazione delle azioni (es: disponibilità delle informazioni) da parte dei partner svizzeri.

Capitolo 6

Programma di Sviluppo Rurale

6.1. Breve descrizione del programma

Il Programma di Sviluppo Rurale per il periodo 2007-2013 (PSR) è lo strumento, cofinanziato dal Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) attraverso il quale viene fornito il sostegno al sistema agricolo e rurale della regione.

Le scelte strategiche di fondo attengono alla finalità di accompagnare il sistema agricolo lombardo nella fase di transizione verso un nuovo modello di agricoltura, maggiormente orientato alla professionalità, alla competitività ed alla sostenibilità. Ciò significa incrementare la competitività del sistema produttivo agricolo e dare un ruolo ed una identità alle aree rurali, promuovendone la tutela e la valorizzazione dell'ambiente attraverso una corretta gestione del territorio.

Il programma si struttura in quattro Assi, oltre all'assistenza tecnica (Asse 5, attività di supporto per l'attuazione). Ogni Asse si compone di diverse misure. Lo schema seguente riporta per ogni Asse gli obiettivi perseguiti.

Tabella 6.1 - La struttura della strategia del PSR 2007-2013 della Regione Lombardia

Asse	Obiettivi	Ambiti di attenzione
Asse 1 - Accrescere la competitività del settore agricolo e forestale sostenendo la ristrutturazione, lo sviluppo e l'innovazione	<ul style="list-style-type: none"> - aumentare le capacità imprenditoriali e valorizzare le risorse umane con attività di formazione, consulenza, ammodernamento, sostegno alla creazione e allo sviluppo delle imprese per diversificare l'economia rurale e attuare delle strategie di sviluppo locale - valorizzare i giovani imprenditori aiutandoli nell'insediamento di nuove imprese, offrendo loro un supporto per la redazione del piano di sviluppo aziendale, un pacchetto di misure dedicato e criteri di priorità nelle disposizioni attuative delle altre misure - sviluppare le infrastrutture per il miglioramento della competitività delle aziende che operano in montagna realizzando e mantenendo opere di servizio, tutelando e riqualificando il patrimonio rurale - adeguare le infrastrutture irrigue razionalizzando il sistema irriguo, attuando la sistemazione idraulica del territorio e i pagamenti agroambientali - innovare il processo e il prodotto e operare la riconversione produttiva ammodernando le aziende, accrescendo il valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali, cooperando per lo sviluppo di nuovi prodotti stimolare la gestione associata dell'offerta agricola e le relazioni di filiera accrescendo il valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali, cooperando per lo sviluppo di nuovi prodotti e di progetti concordati - valorizzare le produzioni di qualità lombarde sostenendo gli agricoltori che partecipano ai sistemi di qualità alimentare e l'attività di informazione e promozione dei prodotti agroalimentari; prevedere anche specifiche priorità da adottarsi nelle disposizioni attuative di altre misure - diffondere i processi produttivi e prodotti di qualità ammodernando le aziende, accrescendo il valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali, cooperando per lo sviluppo di nuovi prodotti e sostenendo gli agricoltori che partecipano ai sistemi di qualità alimentare. 	<p>Integrazione di filiera</p> <p>Filiera corta</p> <p>Uso efficiente della risorsa idrica</p>
Asse 2 - Attivare lo sviluppo agricolo e forestale sostenibile migliorando l'ambiente e valorizzando il paesaggio rurale	<ul style="list-style-type: none"> - salvaguardare l'agricoltura nelle aree svantaggiate di montagna erogando indennità compensative e specifiche condizioni di favore - realizzare sistemi verdi territoriali per la fitodepurazione e la creazione di corridoi ecologici tramite gli aiuti agroambientali - realizzare sistemi verdi territoriali per conservare e migliorare l'ambiente e il paesaggio, potenziare la produzione di biomasse legnose in pianura e l'imboschimento di terreni agricoli e non, grazie ad aiuti agroambientali - diffondere le pratiche agricole a basso impatto fornendo aiuti agroambientali e la compensazione dei maggiori oneri obbligatori 	<p>Sviluppo ambientale e paesaggistico del territorio agroforestale</p> <p>Gestione dei nitrati</p>
Asse 3 - Migliorare la qualità della vita e promuovere la diversificazione dell'economia rurale	<ul style="list-style-type: none"> - sostenere lo sviluppo integrato e multifunzionale delle attività agricole nelle zone rurali e in ritardo di sviluppo diversificando in attività non agricole, sostenendo la creazione e lo sviluppo delle imprese, la tutela e riqualificazione del patrimonio rurale, attuando le strategie di sviluppo locale e favorendo l'integrazione con le iniziative del FESR - sviluppare il turismo rurale e le piccole attività imprenditoriali collegabili, attraverso l'incentivazione di attività turistiche e l'integrazione con le iniziative del FESR - sviluppare la produzione di energie da fonti rinnovabili e i servizi connessi diversificando in attività non agricole - attivare i servizi essenziali a vantaggio della popolazione rurale e delle imprese locali, utilizzando in modo integrato le specifiche misure dell'Asse 	<p>Pluriattività e diversificazione delle aziende agricole e dei territori rurali</p> <p>Sostegno alle aree deboli</p>
Asse 4 - Attuazione dell'approccio leader: costruire la capacità locale	<ul style="list-style-type: none"> - integrare gli aspetti agricoli nelle attività di sviluppo locale promuovendo percorsi di sviluppo per accrescere la competitività del settore agricolo e forestale locale, la valorizzazione dell'ambiente e dello spazio naturale, il miglioramento della qualità della vita e la promozione della diversificazione delle attività economiche 	<p>Conservazione della "cultura" rurale</p>

di occupazione e diversificazione	<ul style="list-style-type: none"> - rafforzare i partenariati locali per superare l'isolamento delle aree rurali, promuovendo progetti di cooperazione e attivando tutti gli strumenti necessari alla costruzione, all'implementazione e alla corretta gestione dei piani di sviluppo locale selezionati - sviluppare la produzione di energie da fonti rinnovabili e i servizi connessi diversificando in attività non agricole - attivare i servizi essenziali a vantaggio della popolazione rurale e delle imprese locali, usando in modo integrato le specifiche misure dell'Asse
-----------------------------------	---

Fonte: elaborazione Eupolis Lombardia

Di seguito si riporta la struttura del PSR in Assi e Misure (Tabella 6.2). Alcune misure sono suddivise al loro interno in sottomisure. Ciò accade quando le tipologie di interventi ammissibili sono alquanto diverse ed è opportuno mantenere separati i processi di attuazione.

Tabella 6.2 - La struttura del PSR 2007-2013 della Regione Lombardia

Asse/Misura	Titolo Misura	Tipologia di beneficiario
Asse 1	Accrescere la competitività del settore agricolo e forestale sostenendo ristrutturazione, sviluppo ed innovazione	
111	Formazione, Informazione e Diffusione della conoscenza	
111 A	Formazione degli addetti nel settore agricolo e forestale	Enti formativi accreditati
111 B	Informazione nel settore agricolo e forestale	Enti pubblici, organizzazioni professionali
112	Insediamiento di giovani agricoltori	Giovani agricoltori (<40)
113	<i>Prepensionamento</i>	<i>Non attivata (trascinamenti)</i>
114	Servizi di consulenza per gli imprenditori agricoli e forestali	Imprenditori agricoli
115	<i>Istituzione di servizi di gestione, aiuto e consulenza</i>	<i>Non attivata (trascinamenti)</i>
121	Ammodernamento delle aziende agricole	Imprese agricole
122	Migliore valorizzazione economica delle foreste	Proprietari / possessori di superfici forestali
123	Accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali	Imprese che commercializzano e trasformano prodotti agricoli / forestali
124	Cooperazione per lo sviluppo di nuovi prodotti, processi e tecnologie nel settore agricolo e alimentare e in quello forestale	Aggregazioni di imprese agricole, agroindustriali, organizzazioni di produttori, enti di ricerca
125	Miglioramento e sviluppo delle infrastrutture in parallelo con lo sviluppo e l'adeguamento dell'agricoltura e della silvicoltura	
125 A	Gestione idrica e salvaguardia del territorio	Consorzi di bonifica e i consorzi di miglioramento fondiario di II grado
125 B	Infrastrutture di accesso ai terreni agricoli e forestali, approvvigionamento energetico e idrico	Comunità montane, Comuni, Consorzi forestali e Consorzi di irrigazione o di miglioramento fondiario. Imprese agricole associate
126	<i>Ripristinare il potenziale della produzione agricola</i>	<i>Non attivata (trascinamenti)</i>
132	Sostegno agli agricoltori che partecipano ai sistemi di qualità alimentare	Imprese agricole, cooperative agricole
133	Attività di informazione e promozione dei prodotti agroalimentari di qualità	Consorzi di tutela, associazioni rappresentative dei produttori biologici
Asse 2	Miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale	
211	Indennità a favore degli agricoltori delle zone montane	Imprese agricole, cooperative agricole
214	Pagamenti agro ambientali	Imprese agricole, cooperative agricole
216	Investimenti non produttivi	Imprese agricole, cooperative agricole
221	Imboschimento di terreni agricoli	Imprese agricole, Enti gestori di parchi e di riserve regionali, EELL, Ersaf, Consorzi di bonifica, Consorzi forestali
223	Imboschimento di superfici non agricole	Imprese agricole, Enti gestori di parchi

Asse/Misura	Titolo Misura	Tipologia di beneficiario
		e di riserve regionali, EELL, Ersaf, Consorzi di bonifica, Consorzi forestali
226	Ricostituzione del potenziale forestale e interventi preventivi	Soggetti proprietari o possessori delle superfici forestali: EELL, agricoltori, privati, Consorzi forestali
Asse 3	Qualità della vita nelle zone rurali e diversificazione dell'economia rurale	
311	Diversificazione verso attività non agricole	
311 A	Agriturismo	Imprese agricole, cooperative
311 B	Energia	Imprese agricole, cooperative
311 C	Altre attività di diversificazione	Imprese agricole, soci e familiari
312	Sostegno alla creazione e allo sviluppo delle microimprese	Microimprese singole o in forma associata
313	Incentivazione di attività turistiche	EELL, consorzi, associazioni, fondazioni, GAL
321	Servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale	EELL, fondazioni, GAL
321 A	Riduzione del digital divide	Enti pubblici
323	Tutela e riqualificazione del patrimonio rurale	
323 A	Formazione piani di gestione siti Natura 2000	Enti gestori dei siti Natura 2000, Province
323 B	del Recupero, riqualificazione e valorizzazione patrimonio rurale	Persone fisiche e giuridiche, EELL, organismi associativi, enti morali e di beneficenza
323 C	Salvaguardia e valorizzazione degli alpeggi	Proprietari e affittuari di alpeggi, Consorzi d'alpeggio, EELL, associazioni di allevatori
331	Formazione e informazione rivolte agli operatori economici nei settori che rientrano nell'asse 3	Enti formativi, fondazioni e associazioni
Asse 4	Approccio Leader	
4.1	Strategie di sviluppo locale	GAL
4.2	cooperazione interterritoriale e transnazionale	GAL
4.3	Costi di gestione, acquisizione delle competenze, animazione	GAL
Asse 5	Assistenza tecnica	
5.1	Assistenza tecnica	

Fonte: elaborazione Eupolis Lombardia

Una caratteristica peculiare del PSR 2007-2013 è quella che riguarda i c.d. “trascinamenti”. Si tratta di pagamenti associati ad impegni di spesa assunti precedentemente al 2007. Alcune misure, di fatto, non sono mai state attivate e sono servite solamente a chiudere i pagamenti ereditati dagli anni precedenti al 2007⁷⁴. In altri casi parte della dotazione delle misure è stata utilizzata per saldare gli impegni degli anni precedenti. E' il caso, soprattutto, delle misure che erogano premi pluriennali, come ad esempio la misura 214 relativa ai premi agroambientali e la misura 221 relativa ai premi per l'imboschimento dei terreni agricoli.

I premi agroambientali sono erogati ad aziende agricole che si impegnano, per un certo numero di anni, ad assumere comportamenti ambientalmente sostenibili. Tale impegno, comporta da una parte perdita di reddito (ad esempio perché si riduce la produttività del terreno o se ne lascia una parte a riposo), dall'altra dei costi aggiuntivi. La perdita di reddito ed i costi aggiuntivi, per il periodo durante il quale l'azienda agricola mantiene l'impegno (di norma 5 anni consecutivi) sono compensati da un premio. Analoghe modalità caratterizzano l'erogazione dei

⁷⁴ Si tratta delle misure 113. Pre pensionamento, 115. Istituzione di servizi di gestione, aiuto e consulenza, 126. Ripristinare il potenziale della produzione agricola.

premi per l'imboschimento di terreni agricoli. In tal caso la durata è di norma decennale ed il premio copre il mancato reddito per il terreno che viene tolto dalla produzione agricola e destinato a diventare bosco (anche con capacità "produttive", come ad esempio pioppeti). Nel caso in cui il beneficiario avesse iniziato l'impegno prima del 2007, il pagamento del premio per gli anni dal 2007 in avanti (fino ad esaurimento) avviene sulla dotazione del PSR 2007-2013.

Alcune soluzioni innovative caratterizzano il PSR lombardo:

- il "Pacchetto giovani", che prevede per coloro che presentano domanda sulla misura 112 destinata all'insediamento dei giovani agricoltori la possibilità di presentare un piano di investimenti su più misure del PSR (114, 121, 132, 311) ed ottenere una priorità nella definizione delle graduatorie dei progetti ammessi a finanziamento per tali misure, al fine di favorire il ricambio generazionale e lo sviluppo delle imprese condotte da giovani agricoltori, spesso maggiormente innovative e dinamiche rispetto alle altre imprese;
- i "Progetti concordati", che si qualificano come approccio integrato e condiviso da un'ampia rete di attori con l'obiettivo di accrescere l'impatto degli interventi considerati singolarmente, garantendo sinergie tra diversi progetti. Il progetto concordato è un'iniziativa assunta da più soggetti potenziali beneficiari delle misure del PSR, che definiscono una comune strategia ed obiettivi condivisi, nell'ambito di quanto previsto dal PSR. È realizzato tramite l'utilizzo delle misure del PSR il cui effetto congiunto e collegato concorre in modo complementare a perseguire gli obiettivi comuni. I progetti concordati possono essere di filiera (e quindi riferiti ad uno specifico settore) o d'area (riferiti ad un territorio). I soggetti che partecipano ad un progetto concordato ottengono una priorità nell'ambito delle procedure di ammissione a finanziamento.

Il PSR fa ampio ricorso a procedure di delega agli enti territoriali nell'attuazione del programma (ricevimento domande, procedure di istruttoria e collaudo finale, ecc...). Diverse sono le misure "delegate" alle province (es: misure 112. Insediamento di giovani agricoltori, 121. Ammodernamento delle aziende agricole) od alle Comunità Montane (es: misure 122. Migliore valorizzazione economica delle foreste, 125.B Infrastrutture d'accesso ai terreni agricoli e forestali, approvvigionamento energetico e idrico).

Le risorse del PSR disponibili per il periodo 2007-2013 ammontano a 1.030.976.571 Euro.

6.2. Modifiche on-going

Il Programma di Sviluppo Rurale è stato approvato con decisione della Commissione Europea n.4663 del 16 ottobre 2007. Tale decisione assegnava al programma una dotazione di risorse comunitarie (FEASR) pari a 395.949.000,00 Euro. Mediante il cofinanziamento nazionale e regionale, le risorse complessive a disposizione del programma ammontavano a 899.756.700,00 Euro (Tabella 6.4).

Successivamente, il Programma ha subito numerose modifiche, sia di carattere tecnico, con riferimento ai contenuti delle diverse misure che compongono la strategia di intervento ed alle regole di gestione, attuazione e controllo, sia di carattere finanziario. Alcune modifiche sono state approvate mediante una presa d'atto dei competenti servizi della Commissione. Altre modifiche, per la loro importanza e per il fatto che richiedevano una variazione del piano finanziario, hanno comportato una nuova Decisione della Commissione Europea:

- la Decisione della Commissione C(2009) 10347 del 17/12/2009, che approva la revisione del Programma di Sviluppo Rurale della Regione Lombardia per il periodo di programmazione 2007-2013 e modifica la Decisione della Commissione C(2007)4663 del 16/10/2007;
- la Decisione della Commissione C (2011) 3621 del 24 maggio 2011, che approva la revisione del Programma di Sviluppo Rurale della Regione Lombardia per il periodo di programmazione 2007 – 2013 e modifica la decisione della Commissione C (2007)4663 del 16 ottobre 2007 recante approvazione del Programma di Sviluppo Rurale e la Decisione della Commissione C(2009) 10347 del 17/12/2009, recante approvazione della revisione del Programma di Sviluppo Rurale

Le diverse modifiche apportate al testo del PSR sono il frutto della “presa di coscienza” dell’Autorità di Gestione della necessità di adattare il programma alle esigenze dei potenziali beneficiari, al fine di rendere maggiormente efficace l’attuazione, e della necessità di chiarire diversi passaggi che nella prima versione potevano lasciare adito a dubbi interpretativi. Si è trattato di processo di *learning by doing* che ha dimostrato la capacità dell’Amministrazione regionale di dare le risposte opportune alle esigenze espresse dal mondo agricolo e rurale.

Nella sua versione attuale la dotazione di risorse complessiva ammonta a 1.030.976.571,00 Euro, dei quali 471.110.000 di quota FEASR. L’aumento di risorse è il frutto delle modifiche apportate nel 2009. Nel corso di tale anno ha trovato attuazione il processo di *health check*⁷⁵ della Politica Agricola Comune europea, che ha comportato un aumento della dotazione di risorse per tutti i

⁷⁵ Con *Health check* si fa riferimento ad un processo di verifica dello “stato di salute” della Politica Agricola Comune (PAC). Tale processo, che ha interessato tutta la PAC (sia il c.d. primo pilastro, che riguarda i pagamenti diretti agli agricoltori, sia il secondo pilastro, che riguarda lo sviluppo rurale), ha portato ad uno spostamento di risorse verso lo sviluppo rurale (aumentando la dotazione dei PSR) a discapito dei pagamenti diretti.

Programmi di Sviluppo Rurale europei, anche nell'ottica di contrasto alla crisi, che interessava anche il settore agricolo.

Dal punto di vista della dotazione di risorse, Regione Lombardia ha deciso nel corso del 2011 di incrementare la dotazione disponibile per alcune misure del PSR mediante risorse proprie, al di fuori del piano finanziario composto da risorse FEASR e dal cofinanziamento nazionale/regionale. Tale proposta ha comportato una modifica del Programma, che è stata approvata dalla Commissione Europea il 27 febbraio scorso. La Tabella 6.3 mostra le misure interessate e gli importi assegnati da Regione Lombardia.

Tabella 6.3 - Misure con dotazione di risorse regionali aggiuntive

Asse/Misure	Importo
Misura 112	3.000.000
Misura 121	10.000.000
Misura 122	1.500.000
Misura 123	10.000.000
Misura 133	3.000.000
Totale Asse 1	27.500.000
Misura 311	2.500.000
Misura 323	3.000.000
Totale Asse 3	5.500.000
Totale PSR	33.000.000

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia

6.3. Andamento dell'avanzamento finanziario 2007-2011

La situazione dei pagamenti del PSR evidenzia una capacità di impegno che complessivamente raggiunge l'80%. L'efficienza realizzativa nel complesso si attesta poco al di sotto del 40%. Si tratta di dati positivi, soprattutto nel contesto italiano (la media dei pagamenti si pone in Italia al 37,3%). Mostrano un avanzamento dei pagamenti superiore solamente la Provincia Autonoma di Bolzano (69%), la Regione Autonoma Valle d'Aosta (64%), la Provincia Autonoma di Trento (51%) e la Regione Marche (44%)⁷⁶.

⁷⁶ Rete Rurale Nazionale "Programmi di Sviluppo Rurale 2007-2013 - Rete Rurale Nazionale 2007-2013. La programmazione finanziaria, l'avanzamento del bilancio comunitario e della spesa pubblica effettivamente sostenuta. REPORT TRIMESTRALE Q4-2011. Dati consolidati al 31 dicembre 2011" (<http://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/3390>)

Tabella 6.4 - Piano finanziario per Asse ed avanzamento della spesa

Asse	Fonte di risorse pubbliche	Dotazione iniziale (*)	Dotazione attuale (**)	Pagamenti	Residuo
Asse 1	Comunitario (a)	124.829.000	186.744.930	56.664.046	130.080.884
	Cofinanziamento (b)	166.827.542	212.721.456	70.872.037	141.849.419
	Totale (a+b)	291.656.542	399.466.386	127.536.083	271.930.303
Asse 2	Comunitario (a)	204.475.251	211.572.251	110.522.091	101.050.160
	Cofinanziamento (b)	260.241.229	258.812.514	140.657.165	118.155.349
	Totale (a+b)	464.716.480	470.384.765	251.179.256	219.205.509
Asse 3	Comunitario (a)	35.830.000	47.319.820	10.981.136	36.338.684
	Cofinanziamento (b)	44.686.854	55.882.560	13.577.303	42.305.257
	Totale (a+b)	80.516.854	103.202.380	24.558.439	78.643.941
Asse 4	Comunitario (a)	19.797.450	20.455.700	1.295.277	19.160.423
	Cofinanziamento (b)	16.197.914	26.034.527	1.648.535	24.385.992
	Totale (a+b)	35.995.364	46.490.227	2.943.812	43.546.415
Asse 5	Comunitario (a)	11.017.299	5.017.299	972.707	4.044.592
	Cofinanziamento (b)	15.854.162	6.415.514	1.267.851	5.147.663
	Totale (a+b)	26.871.461	11.432.813	2.240.558	9.192.255
Totale PSR	Comunitario (a)	395.949.000	471.110.000	180.435.257	290.674.743
	Cofinanziamento (b)	503.807.700	559.866.571	228.022.891	331.843.680
	Totale (a+b)	899.756.700	1.030.976.571	408.458.149	622.518.422

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia

(*) Approvata con decisione C(2007) 4663 def del 16 ottobre 2007.

(**) Approvata con decisione C(2011) 3621 def del 24 maggio 2011.

Evidentemente il dato complessivo è la media di situazioni alquanto differenti. Alcune misure del PSR evidenziano livelli di impegni prossimi (in alcuni casi superiori) alla dotazione iniziale e volumi di spesa superiori al 50% delle risorse disponibili (si tratta soprattutto delle misure che erogano premi). Altre misure evidenziano situazioni di ritardo, con volumi di pagamenti ancora al di sotto del 10% della dotazione. È il caso della sottomisura 125.A Gestione idrica e salvaguardia del territorio, nell'ambito della quale i progetti, presentati già nel corso del 2009, sono stati approvati l'anno successivo e sono ancora in fase di realizzazione (non hanno quindi ancora richiesto il saldo del contributo concesso), anche per la volontà di mantenere coerenza tra gli interventi finanziati dalla misura con la programmazione settoriale. È il caso, anche, della misura 216. Investimenti non produttivi, attivata nel 2010⁷⁷, che ha visto approvare la prima graduatoria di progetti ammessi al contributo nel mese di luglio 2010 (si trattava dei primi tre progetti). Nel mese di settembre veniva approvata la seconda graduatoria, con un numero consistente di progetti (149). Considerando che i beneficiari hanno un anno di tempo (con possibilità di richiedere un proroga di sei mesi) per concludere gli interventi ed i tempi necessari per la richiesta e l'erogazione del pagamento, si giustifica il volume ancora ridotto della spesa.

⁷⁷ Il primo bando, formalmente, è stato approvato a novembre 2009.

Tabella 6.5 – Avanzamento del programma in termini di impegni, bandi, e progetti

MISURA/ASSE	Dotazione finanziaria (euro)	Investimenti ammessi(euro)	Contributo ammesso (euro)	N bandi emessi	N bandi chiusi	N progetti ammessi	N progetti conclusi
111	5.431.178	4.870.723,64	3.890.137,09			262	117
112	24.708.402	23.507.270	23.507.270	1 ⁽¹⁾	0	994	914
113	114.772	32.762,00	32.762,00	0	0	0	0
114	7.065.938	26.001,82	18.200,00	1 ⁽¹⁾	0	17	8
115	270.386	284.036,61	284.036,61	0	0	0	0
121	216.854.966	601.740.987,03	224.704.053,37	4 ⁽¹⁾	4	2.511	1.301
122	8.329.974	9.815.238,08	5.893.493,37	2	1	89	81
123	61.446.575	165.184.740	52.204.667	3 ⁽¹⁾	2	102	31
124	1.625.165	3.474.868,57	1.612.202,19	3	2	7	1
125	69.373.912	78.924.993,01	66.515.968,58	2	2	263	27
126	13.313	10.821,93	10.821,93	0	0	0	0
132	2.150.799	912.338,37	912.338,37	4	4	1.248	1.108
133	2.081.006	4.848.250,00	2.998.169,67	3	3	37	17
Totale Asse 1	399.466.386	893.633.031,06	382.584.120,18				
211	69.420.029	48.046.105,35	48.046.105,35	4	4	23.246 ⁽²⁾	19.644
214	275.800.208	162.197.381,44	162.197.381,44	4	4	20.838 ⁽²⁾	12.768
216	32.993.550	22.020.064	22.020.064	2	2	392	42
221	71.720.198	55.632.183	52.891.477	1 ⁽¹⁾	0	331	223
223	598.869	491.690,00	407.639,00	1 ⁽¹⁾	0	7	1
226	19.851.911	27.747.131	27.315.858	2	2	189	32
Totale Asse 2	470.384.765	316.134.554,79	312.878.524,79				
311	55.468.481	155.735.763,25	56.002.342,06	3 ⁽¹⁾	3	433	181
312	2.336.281	4.475.357,34	2.665.214,41	1 ⁽¹⁾	1	22	3
313	5.746.302	6.377.651,59	5.739.886,42	1 ⁽¹⁾	1	36	5
321	15.785.830	6.997.537,50	6.997.537,50	1 ⁽¹⁾	1	15	2
323	22.298.314	34.194.761,97	25.952.202,25	3 ⁽¹⁾	3	268	99
331	1.567.172	775.998,86	624.207,92	2	1	53	9
Totale Asse 3	103.202.380	208.557.070,51	97.981.390,56				
4.1 Strategie di sviluppo locale	39.719.729	26.021.275,15	22.559.290,87	1 ⁽³⁾	1 ⁽³⁾	430	n.d.

MISURA/ASSE	Dotazione finanziaria (euro)	Investimenti ammessi(euro)	Contributo ammesso (euro)	N bandi emessi	N bandi chiusi	N progetti ammessi	N progetti conclusi
4.2 Cooperazione	1.470.682	0	0	1	1	0	0
4.3 Costi di gestione, acquisizione delle competenze, animazione	5.299.816	2.683.011,47	2.683.011,47	/ ⁽⁴⁾	/ ⁽⁴⁾	16	0
Totale Asse 4	46.490.227	28.704.286,62	25.242.302,34				
Totale Assi 1, 2, 3 e 4	1.019.543.758	1.447.028.942,98	818.686.337,87				
5.1. Assistenza tecnica	11.432.813	4.484.641,21	4.484.641,21	/ ⁽⁴⁾	/ ⁽⁴⁾	3	3
Totale Asse 5	11.432.813	4.484.641,21	4.484.641,21				
Totale PSR	1.030.976.571	1.451.513.584,19	823.170.979,08	⁽⁵⁾	⁽⁵⁾	⁽⁵⁾	⁽⁵⁾

Fonte: elaborazione Eupolis Lombardia

Note alla tabella:

In corsivo le misure che riguardano esclusivamente trascinamenti della precedente programmazione, pertanto non attivate.

(1) Si rileva che per le misure 112, 114, 121, 123, 221, 223, 311 (A, B e C), 312, 313, 321, 323 (C) i bandi prevedevano lunghi periodi di apertura (a volte anche per diversi anni, come ad esempio la misura 112, il cui bando è ancora aperto) e l'indicazione di termini intermedi per la raccolta delle domande. Le domande raccolte entro le date indicate sono istruite e danno luogo a specifiche graduatorie di finanziamento (ad esempio, sempre con riferimento alla misura 112, sono state approvate 9 graduatorie).

(2) La somma dei progetti approvati non corrisponde al numero di aziende agricole beneficiarie. Si tenga conto che le specifiche modalità di attuazione delle misure 211 e 214 sono tali da portare alla concessione del premio, in linea generale, ogni anno alle stesse aziende. Ciò è vero in particolare per la misura 211, mentre per la misura 214 ciò è vero per una quota molto elevata di aziende agricole, ma ve ne sono molte che hanno aderito alla misura per la prima volta nel corso del 2011 (circa 2.000 Aziende), che non erano state beneficiarie del premio negli anni precedenti.

(3) Si fa riferimento al Bando per la selezione dei Piani di Sviluppo Locale (PSL) e dei Gruppi di Azione Locale (GAL) proponenti. Successivamente, ogni GAL attiva i propri bandi e le proprie convenzioni per dare attuazione al PSL mediante la selezione dei progetti, cui fa riferimento il dato nella colonna del numero dei progetti.

(4) I costi di gestione dei GAL sono erogati ai GAL selezionati in attuazione della misura 4.1 senza ulteriori procedure di gara. L'Asse 5 ha attivato alcuni servizi tramite gara (valutazione, comunicazione, assistenza tecnica e monitoraggio), ma in generale copre le spese di attuazione senza procedure ad evidenza pubblica.

(5) data la diversità della natura dei bandi e dei progetti ammessi e conclusi, non si ritiene opportuna la somma complessiva per l'intero programma.

La Tabella 6.5 mette in evidenza il volume di investimenti attivati dal PSR. Pur con le dovute attenzioni nel considerare una somma che prende in considerazione interventi di natura molto differente, la spesa complessiva sostenuta dai beneficiari raggiunge quasi 1,5 miliardi di Euro. Tutte le misure sono state attivate (almeno un bando aperto). Come anche riportato nelle note della tabella, molte misure sono state caratterizzate dall'apertura di pochi bandi (a volte uno solo) con apertura pluriennale e la previsione di scadenze periodiche per la raccolta e la valutazione (istruttoria) dei progetti.

La quota di progetti conclusi rispetto al numero di progetti approvati è mediamente piuttosto elevata, con poche eccezioni che riguardano misure di minore peso nell'ambito della strategia complessiva del PSR. Tali misure sono, tuttavia, concentrate nell'Asse 3 del programma. Ciò si spiega con il fatto che le misure di tale Asse sono state avviate più di recente e spesso riguardano interventi sostenuti da piccoli comuni che hanno difficoltà a procedere velocemente nella spesa a causa di vincoli finanziari interni per la quota di risorse proprie (disponibilità effettive ed applicazione del patto di stabilità).

Nel complesso non si rilevano situazioni di particolare criticità. Anche laddove i dati di spesa sembrano indicare un avanzamento limitato, ci sono ampie garanzie di rispettare i termini previsti ed il totale assorbimento della dotazione del programma entro il 2015⁷⁸. Anche rispetto alla regola del disimpegno automatico⁷⁹ non sono mai emerse situazioni di rischio. La spesa da conseguire entro il 31 dicembre di ogni anno per evitare il disimpegno è sempre stata raggiunta con un ampio margine di anticipo.

6.4. Analisi dell'implementazione asse per asse

Di seguito si presenta lo stato di avanzamento nell'attuazione dei diversi Assi che compongono il PSR 2007-2013 della Regione Lombardia. Non viene preso in considerazione l'Asse 5, destinato all'assistenza tecnica, in quanto non rilevante rispetto agli esiti del Programma stesso sul territorio.

Con riferimento agli strumenti di carattere "trasversale" che caratterizzano l'attuazione del PSR, ovvero il "Pacchetto giovani" ed i "Progetti concordati", si rileva quanto segue:

- 614 domande ammesse sulla misura 112. Insediamento di giovani agricoltori erano collegate ad un pacchetto giovani, ovvero prevedevano ulteriori domande

⁷⁸ Si ricorda che il 31.12.2013 è la scadenza per l'assunzione degli impegni di spesa, mentre i pagamenti devono essere erogati entro il 31.12.2015.

⁷⁹ La regola in base alla quale la dotazione complessiva di risorse comunitarie disponibili al 31 dicembre di ogni anno come indicate nel piano finanziario approvato deve essere spesa entro il 31 dicembre del secondo anno successivo. Si tratta della regola che porta al rischio di perdita di risorse comunitarie a cui spesso si fa riferimento nel dibattito pubblico in merito alla (in)capacità dello Stato italiano di spendere le risorse comunitarie

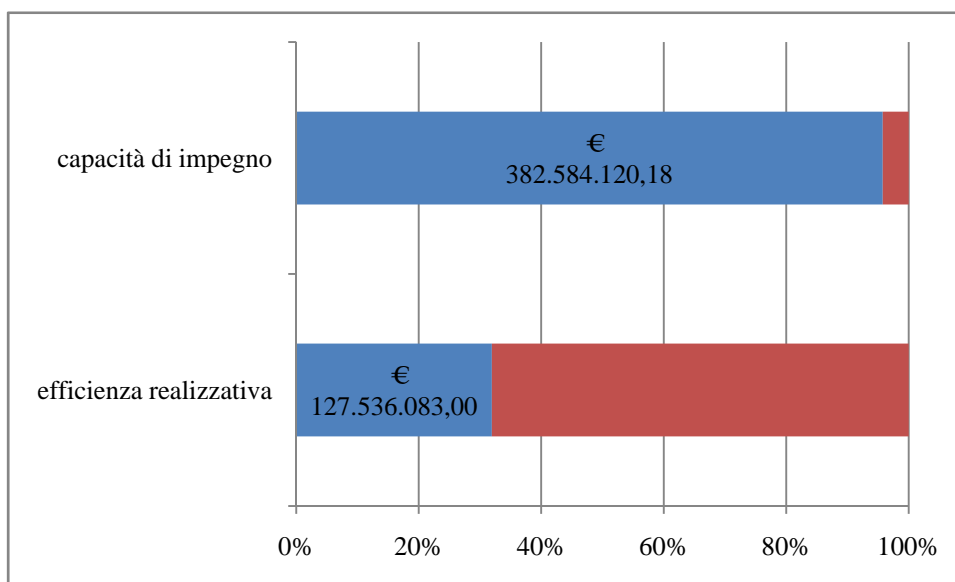
su altre misure del PSR. Ciò ha portato al finanziamento di circa 550 domande, in prevalenza sulla misura 121. Ammodernamento delle aziende agricole, per un volume di spesa pari a circa 57 milioni di euro;

- Sono stati approvati 12 progetti concordati, dei quali 11 effettivamente avviati, che attivano un volume di spesa pari ad oltre 80 milioni di Euro. Al di là degli importi finanziari, va segnalata la capacità dei territori di agire in partenariato e di attivare risorse locali, sebbene la loro tenuta sia stata spesso difficoltosa (1 progetto concordato avviato è decaduto).

6.4.1. Asse 1: Accrescere la competitività del settore agricolo e forestale sostenendo la ristrutturazione, lo sviluppo e l'innovazione

Le risorse dell'Asse 1 sono state quasi totalmente impegnate (96%), mentre i pagamenti raggiungono circa un terzo della dotazione (32%) (Tabella 6.1). Ciò si spiega con la particolare natura della maggior parte dei progetti dell'asse, che riguardano investimenti delle aziende di carattere strutturale la cui durata può raggiungere 18 mesi salvo proroga. In particolare, mediante la misura 121. Ammodernamento delle aziende agricole sono stati promossi oltre 600 milioni di investimenti in 4 anni⁸⁰ nel comparto agricolo da parte di circa 2.500 aziende agricole, mentre la misura 123. Accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali ha attivato oltre 165 milioni di Euro di investimenti di 102 aziende prevalentemente attive nel settore della trasformazione dei prodotti agricoli (agroindustria).

Grafico 6.1 - Avanzamento finanziario dell'Asse 1 del PSR



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia

⁸⁰ La misura ha avuto avvio nel corso del 2008.

I dati del rapporto di valutazione aggiornati al 2010⁸¹ evidenziano che oltre due terzi delle aziende agricole beneficiarie introducono importanti innovazioni (prevalentemente di processo – 56% dei casi –, ma anche di prodotto – 17% dei casi –), e che gli investimenti sono in grado di ridurre i costi di produzione, garantendo in tal modo alle aziende livelli più elevati di produttività. Quasi la metà delle aziende agricole introduce sistemi di qualità ed ancora più elevata è la quota di aziende che investe più in generale per migliorare la qualità dei prodotti. Molto elevata è la quota di imprese (circa il 60%) che investe sulla sostenibilità ambientale del processo produttivo (produzione ed utilizzo di energie rinnovabili, miglioramento dell'efficienza irrigua, riduzione dei consumi energetici, ecc...).

Tuttavia, il dato più rilevante riguarda l'aumento del valore aggiunto. Le prime indagini hanno dimostrato un aumento del valore aggiunto per azienda pari a circa 50.000 Euro/anno, che porterebbe a fine programmazione un aumento del valore aggiunto complessivo di oltre 125 Milioni di Euro.

Nell'ambito della trasformazione (agroindustria) l'innovazione è ancora più pervasiva e riguarda la quasi totalità dei progetti e, nell'ambito di questi, spesso gli investimenti innovativi coprono una quota del tutto maggioritaria dell'investimento complessivo. Circa un terzo delle imprese beneficiarie trasforma prodotti di qualità.

Con riferimento alla qualità, va segnalato il dato della misura 132, finalizzata a sostenere le aziende che partecipano a sistemi di certificazione della qualità dei prodotti, che è passata da poco più di 100 aziende beneficiarie nel 2008 ad oltre 750 nel 2011.

Il PSR sta offrendo un sostegno concreto per contrastare una delle maggiori criticità del settore agricolo, ovvero l'elevata età media dei conduttori delle aziende: sono stati assegnati oltre 1.000 premi di primo insediamento a giovani agricoltori, ovvero ad agricoltori di età inferiore a 40 anni che per la prima volta si insediano in qualità di conduttore in una azienda agricola.

Infine, con riferimento agli interventi di carattere infrastrutturale, si segnalano gli investimenti nel miglioramento dei sistemi irrigui da parte de consorzi di bonifica, che superano ampiamente i 53 milioni di Euro. I risultati di tali interventi, non ancora conclusi, saranno molto importanti per limitare e razionalizzare il consumo della risorsa idrica a fini irrigui.

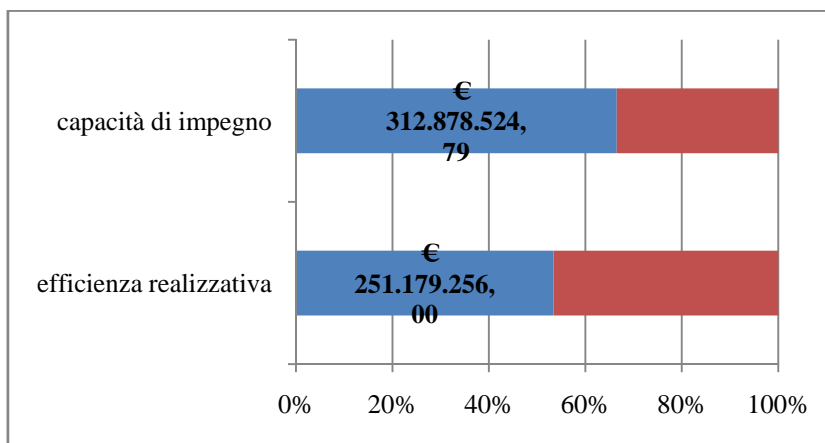
6.4.2. Asse 2: Miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale

L'asse 2 del PSR è composto dalle misure di carattere prettamente "ambientale" che erogano contributi agli agricoltori in forma di premio annuale (fanno eccezione le misure 216 e 226 che erogano invece contributi per investimenti dei beneficiari). Nel complesso le risorse impegnate ammontano a circa il 67% della dotazione, mentre i pagamenti raggiungono il 53,4% (Grafico 2.1). La maggiore

⁸¹ Agriconsulting, "Valutazione del PSR. della Regione Lombardia 2007-2013 - Rapporto di valutazione intermedia", Dicembre 2010. Il rapporto di valutazione aggiornato al 2011 non è ancora stato consegnato.

“vicinanza” tra impegni e pagamenti è dovuta al fatto che l’erogazione dei premi avviene, di norma, con impegno di spesa e pagamento annuale.

Grafico 6.2 - Avanzamento finanziario dell’Asse 2 del PSR



Fonte: elaborazione Eupolis Lombardia

Quasi il 60% delle risorse è destinato alla misura 214 che eroga i premi di carattere agro ambientale⁸². Si tratta quindi della misura che costituisce il “perno” dell’Asse e dell’intero PSR con riferimento alla sostenibilità ambientale delle produzioni agricole. Particolarmente rilevante è la spesa destinata al pagamento delle indennità per gli agricoltori che operano in montagna. Da segnalare il fatto che la quota maggiore delle risorse destinate al pagamento dei premi per l’imboschimento dei terreni agricoli paga premi per i c.d. “trascinamenti”, ovvero per interventi di imboschimento che hanno generato il diritto del beneficiario ad ottenere il premio avviati prima del 2007⁸³.

Infine, si mette in evidenza il successo della misura 226, finalizzata a concedere un contributo ad interventi di miglioramento dei soprassuoli forestali con fini preventivi per il dissesto idrogeologico o per gli incendi e le sistemazioni idrauliche forestali. Le modifiche al PSR hanno dovuto portare ad un aumento

⁸² Le azioni che vengono finanziate sono le seguenti:

Azione A - “Fertilizzazione bilanciata e avvicendamento”

Azione B - “Produzioni agricole integrate”

Azione C - “Produzioni vegetali estensive”

Azione E - “Produzioni agricole biologiche”

Azione F - “Mantenimento di strutture vegetali lineari e fasce tampone boscate”

Azione H - “Salvaguardia delle risorse genetiche”

Azione G - “Miglioramento ambientale del territorio rurale”

Azione I - “Conservazione della biodiversità nelle risaie”

Azione L - “Conservazione della biodiversità delle praterie ad alto valore naturalistico”

Azione M - “Introduzione di tecniche di agricoltura conservativa”

Si rimanda al link del sito della DG Agricoltura per il dettaglio degli impegni di ciascuna azione ([clicca qui](#))

⁸³ Si ricorda che il periodo durante il quale deve essere mantenuto il terreno a bosco e si riceve il premio è di norma 10 anni (è minore nei casi di imboschimento con specie arboree a ciclo più breve – es.: pioppeti; è maggiore nel caso di specie arboree con cicli molto lunghi).

della dotazione per soddisfare le richieste dei conduttori dei terreni forestali, dei consorzi forestali e dei comuni.

Con riferimento ai risultati ottenuti, si ritiene opportuno mettere in luce l'importante sostegno fornito dal PSR al mantenimento dell'agricoltura di montagna. Fare agricoltura in montagna ha una importante rilevanza perché garantisce la gestione del territorio e ne limita l'abbandono. Ogni anno il PSR eroga il premio a circa 5.800 agricoltori (quasi 5.900 nel 2011) che operano su oltre 96.000 ettari di superficie (che contribuiscono a gestire ed a mantenere in buono stato).

I premi agro ambientali hanno riguardato nel 2011 (anno di massima adesione) oltre 7.100 agricoltori. Lo scorso anno le pratiche volte a limitare la "pressione" sull'ambiente dell'attività agricola sono arrivate a coinvolgere circa 200.000 ettari.

Come si è detto l'imboschimento di superfici agricole ha riguardato in prevalenza premi per interventi di imboschimento avviati precedentemente al 2007. Tuttavia, è bene ricordare che le superfici interessate anche nel corso dell'attuale programmazione hanno raggiunto circa 12.700 ettari, cui si aggiungono circa 600 ettari di nuove superfici imboschite nel corso del periodo 2007-2011.

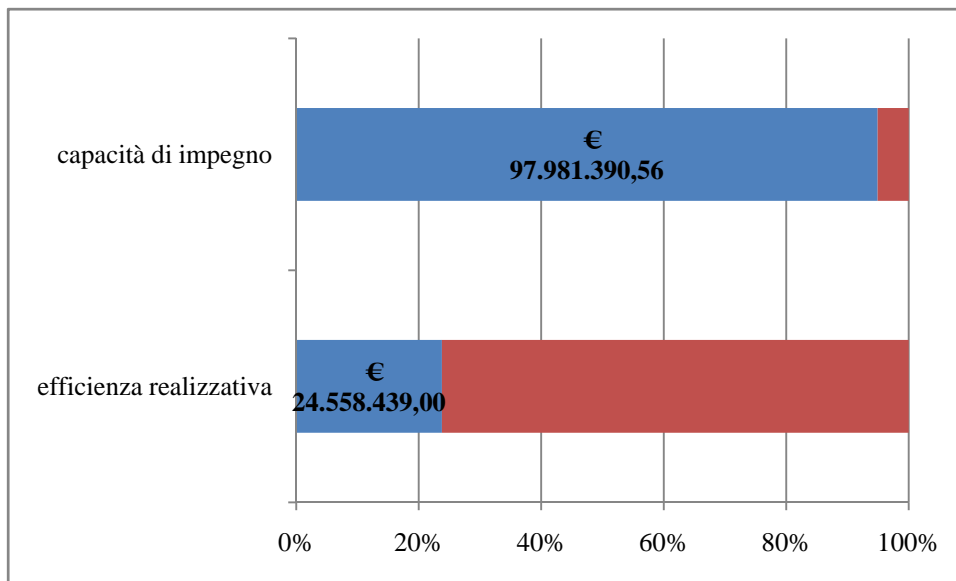
6.4.3. Asse 3: Qualità della vita nelle zone rurali e diversificazione dell'economia rurale

L'Asse 3 del PSR evidenzia un volume di impegni particolarmente elevato, pari al 95%. I pagamenti raggiungono invece la quota del 24% (Grafico 6.3).

Diverse misure hanno approvato solo nel corso del 2010 e del 2011 le graduatorie dei progetti ammessi a finanziamento, che sono quindi ancora in corso ed in attesa del saldo finale. La strategia dell'Asse è imperniata sulla misura 311.

Diversificazione verso attività non agricole, che assorbe oltre metà della dotazione complessiva. La misura si compone di tre sottomisure: il sostegno agli agriturismi, allo sfruttamento di energie rinnovabili, alla diversificazione del reddito con altre modalità. Tutte le risorse sono state impegnate. Anche la misura 323. Tutela e riqualificazione del patrimonio rurale ha una dotazione rilevante (22% dell'asse), si compone di tre sottomisure (formazione piani di gestione siti Natura 2000; recupero, riqualificazione e valorizzazione del patrimonio rurale; salvaguardia e valorizzazione degli alpeggi) ed ha impegnato tutta la dotazione.

Grafico 6.3 - Avanzamento finanziario dell'Asse 3 del PSR



Fonte: elaborazione Eupolis Lombardia

Nel complesso, l'Asse 3 risulta piuttosto eterogeneo nella sua composizione di misure, che sono da un lato rivolte al sistema produttivo delle aree rurali (non solo con riferimento alle aziende agricole), dall'altro a tutto il sistema di operatori privati e pubblici di tali aree con finalità ultime di creazione di occasioni di reddito e di tutela del patrimonio rurale, ma con interventi molto diversi (sistemazione alpeggi, diffusione banda larga, promozione turismo, riqualificazione strutture, ecc...).

Sono stati finanziati 374 progetti legati allo sviluppo di agriturismi, per un volume di investimenti pari ad oltre 100 milioni di Euro. 146 domande hanno riguardato la produzione di energia da fonti rinnovabili (con importanti effetti sulla riduzione delle emissioni inquinanti).

Tra gli interventi di rilievo si deve segnalare quello destinato a sovvenzionare la diffusione della banda larga nelle aree rurali. L'intervento non è ancora stato avviato, in attesa di definire puntualmente tutti gli aspetti di carattere tecnico e di coordinarsi con tutti gli interventi in tal senso promossi da Regione Lombardia, anche con altri Fondi Comunitari⁸⁴ (es: FESR).

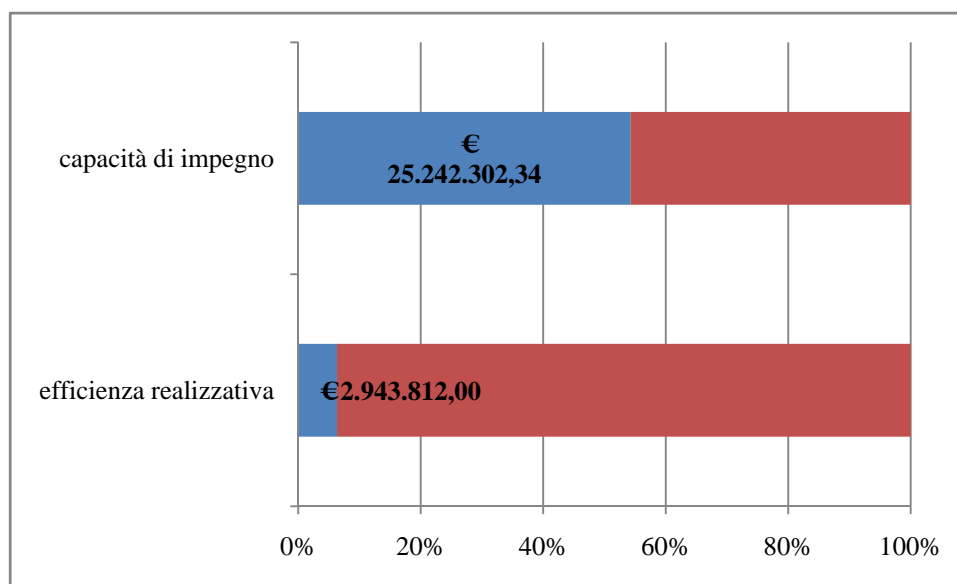
Grazie alla sottomisura 323.A. Formazione piani di gestione dei siti Natura 2000 è stata finanziata la redazione (o l'aggiornamento) di 103 piani di gestione di siti Natura 2000. Grazie alla sottomisura 323.C Salvaguardia e valorizzazione degli alpeggi sono stati finanziati 166 interventi per salvaguardare e valorizzare gli alpeggi e la pratica alpicolturale, sviluppare e valorizzare la multifunzionalità degli alpeggi, contribuire allo sviluppo socio-economico del territorio montano.

⁸⁴ In tal senso è importante sottolineare come tutti gli interventi destinati ad ampliare l'accessibilità del territorio alla banda larga siano gestiti ed attuati da un'unica struttura di riferimento regionale, a prescindere dalla fonte delle risorse utilizzate (comunitarie, nazionali, regionali), a garanzia di unitarietà di azione ed efficienza nell'utilizzo dei fondi.

6.4.4. Asse 4: Approccio Leader

L'Asse 4 del PSR riguarda il c.d. "Approccio Leader". Le risorse dell'Asse finanziano Piani di Sviluppo Locale (PSL, ovvero piani volti al sostegno della crescita economica di specifiche aree rurali) proposti da partenariati di soggetti privati e pubblici rappresentativi del territorio di riferimento (Gruppi di Azione Locale – GAL). Ogni PSL prevede una strategia di intervento e delinea i progetti che intende promuovere (tramite bandi del GAL o convenzioni). I progetti effettivamente finanziati nell'ambito di un PSL devono appartenere alle tipologie di progetti finanziabili con le misure dei primi tre Assi del PSR (con alcune eccezioni relative alle misure a premio).

Grafico 6.4 - Avanzamento finanziario dell'Asse 4 del PSR

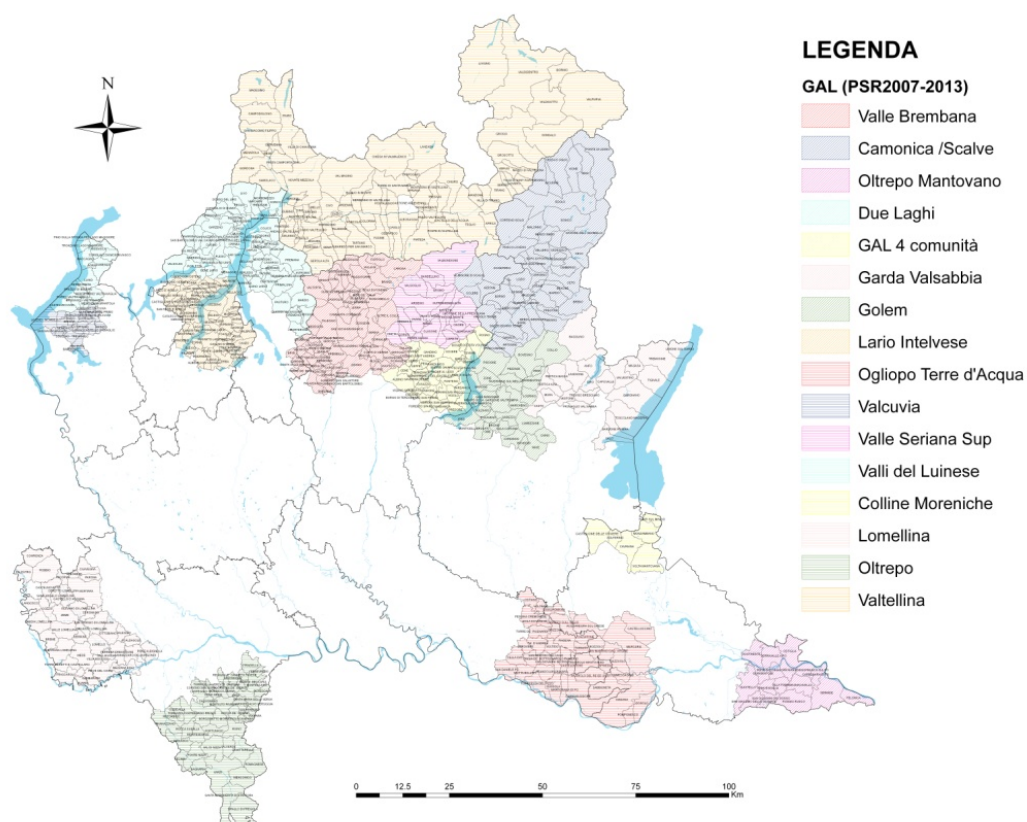


Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia

Sono stati approvati 16 Piani di Sviluppo Locale, con strategie molto differenti tra loro (dalla valorizzazione dei prodotti locali alla promozione del turismo). Le procedure di selezione dei PSL sono state molto lunghe (anche a causa dell'applicazione ad ogni PSL della Valutazione Ambientale Strategica) e si è giunti alla selezione dei PSL nel mese di luglio del 2009. Ciò giustifica il ritardo nell'avanzamento della spesa, soprattutto con riferimento ai pagamenti (ancora al di sotto dei 3 milioni di Euro, per la quasi totalità erogati a copertura delle spese di gestione dei GAL e non per i progetti dei PSL).

Nel corso del 2011 sono stati approvati i progetti di cooperazione interterritoriale e transnazionale. Si tratta di 4 progetti che vedono coinvolti i GAL lombardi, che promuovono progetti comuni e scambi di esperienze sia tra di loro, sia tra loro ed altri GAL Europei.

Grafico 6.5 - Il territorio dei 16 GAL finanziati



Lo stato di attuazione dei PSL ancora non consente di rilevare risultati ottenuti. Certamente va messo in luce il fatto che il numero dei PSL finanziati risulta molto alto (nel periodo 2000-2006 i PSL approvati furono 6) a dimostrazione di una buona propensione dei soggetti privati e pubblici rappresentativi dei diversi territori lombardi (sono 594 i comuni che rientrano nei PSL approvati) a mettersi insieme per sostenere lo sviluppo locale. Nel complesso i partenariati dei GAL sono composti da oltre 500 soci.

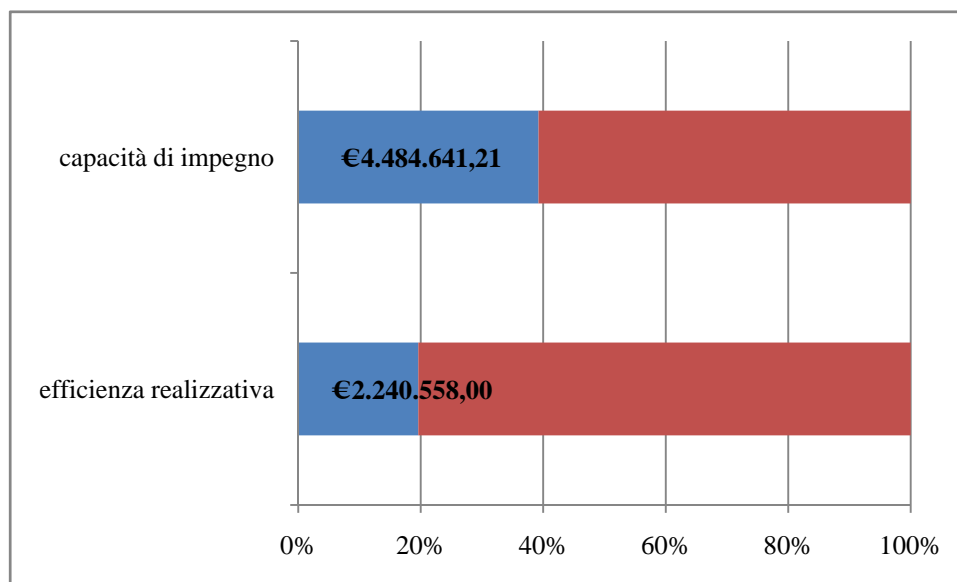
6.4.5. Asse 5: Assistenza tecnica

L'asse 5 riguarda l'assistenza tecnica. Si tratta delle spese per la valutazione, la comunicazione, la gestione e l'implementazione del programma. Nella maggior parte dei casi sono stati affidati servizi tramite gara (ad esempio il servizio di valutazione, il servizio di assistenza tecnica, il servizio di comunicazione per il grande pubblico –campagna pubblicitaria–).

Le risorse dell'asse pagano anche le “spese vive” per l'attuazione, come i costi per l'organizzazione e la realizzazione dei Comitati di Sorveglianza.

Nel complesso la spesa evidenzia una capacità di impiego prossima al 40% ed una efficienza realizzativa prossima al 20% (Grafico 6.6).

Grafico 6.6 - Avanzamento finanziario dell'Asse 4 del PSR



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia

6.5. Potenzialità, criticità, opportunità

L'impostazione programmatica e la concreta attuazione del PSR soddisfano, nel loro insieme, i requisiti sia di coerenza tra gli obiettivi perseguiti e le priorità nazionali e comunitarie per lo sviluppo rurale, sia di pertinenza rispetto agli specifici "fabbisogni" presenti nel contesto regionale, attivando a tale scopo un insieme di Misure/Azioni di intervento potenzialmente in grado di contribuire al raggiungimento degli obiettivi stessi.

Il Programma ha una portata molto ampia, alla luce delle numerose misure che lo compongono e degli obiettivi che persegue. Le sue potenzialità sono, di conseguenza, molto vaste. Tuttavia, la distribuzione delle risorse nell'ambito del piano finanziario fa emergere in maniera chiara una netta concentrazione su alcune misure (121, 123, 211, 214, Asse 4). Ciò risponde alla volontà dell'Amministrazione regionale di puntare su alcuni obiettivi principali:

- l'innovazione e la competitività delle aziende agricole e di trasformazione, con particolare riferimento a quella parte del sistema agricolo ed agroalimentare lombardo che evidenzia spiccate caratteristiche di professionalità dal quale proviene la grossa parte del valore aggiunto di tali settori;
- sostenere la presenza agricola nelle aree svantaggiate di montagna, quale importante presenza per la gestione del territorio e per prevenire l'abbandono di tali zone;

- sensibilizzare e sostenere gli agricoltori verso un tipo di agricoltura ambientalmente sostenibile, che faccia basso uso di sostanze chimiche e che adotti pratiche in grado di mantenere elevati livelli di biodiversità e mantenga le sostanze organiche del suolo.
- Responsabilizzare le aree rurali rispetto ad obiettivi di crescita economica, incentivando i partenariati a promuovere progettualità, a mettere insieme competenze ed esperienze volte a promuovere interventi di sostegno alla crescita locale.

Così come sono ampie le potenzialità del programma, ed i risultati già conseguiti, ampie sono anche le possibilità che emergano delle criticità in relazione alla sua attuazione. In effetti, alcune misure hanno evidenziato delle difficoltà. Tra queste:

- La misura 114 destinata a dare supporto alle aziende agricole nella loro domanda di servizi di consulenza specialistici, che al 31.12.2011 registra pochissimi beneficiari, a causa del fatto che la misura è partita in ritardo in conseguenza di un ricorso in merito al sistema di accreditamento dei consulenti e del fatto che gli imprenditori agricoli non sono abituati a sviluppare una domanda propria di consulenza ma si rivolgono per lo più all'offerta delle associazioni di rappresentanza.
- La misura 221, destinata alla conversione di terreni agricoli in boschi, notevolmente ridimensionata nelle adesioni rispetto ai periodi precedenti al 2007, da un lato perché i terreni disponibili per l'imboschimento hanno già usufruito dei contributi prima del 2007 (c'è un limite fisiologico al volume di ettari che da agricoltori possono divenire boschi), dall'altro per alcuni vincoli dei regolamenti comunitari sulle modalità di attuazione che hanno scoraggiato i potenziali beneficiari.
- In parte anche i pagamenti agro ambientali (misura 214) non hanno mostrato, nei primi anni di vita del programma, il successo sperato. Evidentemente un valore dei premi non del tutto consoni a coprire i costi ed i mancati redditi derivanti dagli impegni ed una fase dell'agricoltura non favorevole (i prezzi delle materie prime e dei prodotti hanno evidenziato negli anni scorsi andamenti molto ondivaghi) hanno frenato l'adesione degli agricoltori. Importanti novità introdotte tra il 2009 ed il 2010, la revisione dei premi e nuove azioni hanno fatto riprendere interesse verso la misura.

Pur essendo ancora nel corso dell'attuazione del programma, con numerosi progetti ed interventi in fase di realizzazione (la chiusura definitiva con l'erogazione dei pagamenti potrà avvenire entro il 2015. Il 31.12.2013 è il termine fissato per l'assunzione degli impegni di spesa), molti sono i risultati già conseguiti, come è stato messo in luce nell'analisi dello stato di implementazione per ciascun Asse.

Capitolo 7

Meccanismi di attuazione: alcuni approfondimenti

Come emerso dall'analisi dei programmi e in parte già riportato nei capitoli precedenti, l'attuazione dei programmi e l'avanzamento della spesa sono stati penalizzati da alcuni fattori tra cui:

- difficoltà connesse alla disponibilità di liquidità o acquisizione delle garanzie fideiussorie;
- i vincoli derivanti dal patto di stabilità;
- onerosità di adempimenti amministrativi e difficoltà di rendicontazione e controlli.

I paragrafi successivi affrontano tali problematiche in un'ottica di individuazione di possibili soluzioni.

7.1. Conseguenze del *credit crunch* sulla partecipazione delle imprese ai programmi comunitari

La crisi finanziaria avviatasi nel 2007, che ha avuto origine negli Stati Uniti con la crisi del *subprime*⁸⁵ e si è diffusa globalmente ed acuitasi negli anni successivi, ha sicuramente influito sulla crescita della necessità di risorse finanziarie da parte di piccole e medie imprese che, come emerge da uno studio dell'ISTAT, hanno incrementato le attività di ricerca di finanziamenti dal 36,5% nel 2007 al 52,2% nel 2010 e la richiesta di credito (ad esclusione delle aperture di credito in conto corrente) dal 27,1% nel 2007 al 33,9% nel 2010⁸⁶.

Allo stesso tempo si è assistito allo sviluppo del *credit crunch*⁸⁷, ossia un irrigidimento delle condizioni di accesso al credito che si traduce in uno stato di

⁸⁵ I *subprime* sono prestiti che, nel contesto finanziario statunitense, vengono concessi ad un soggetto che non può accedere ai tassi di interesse di mercato, in quanto ha avuto problemi progressivi nella sua storia di debitore.

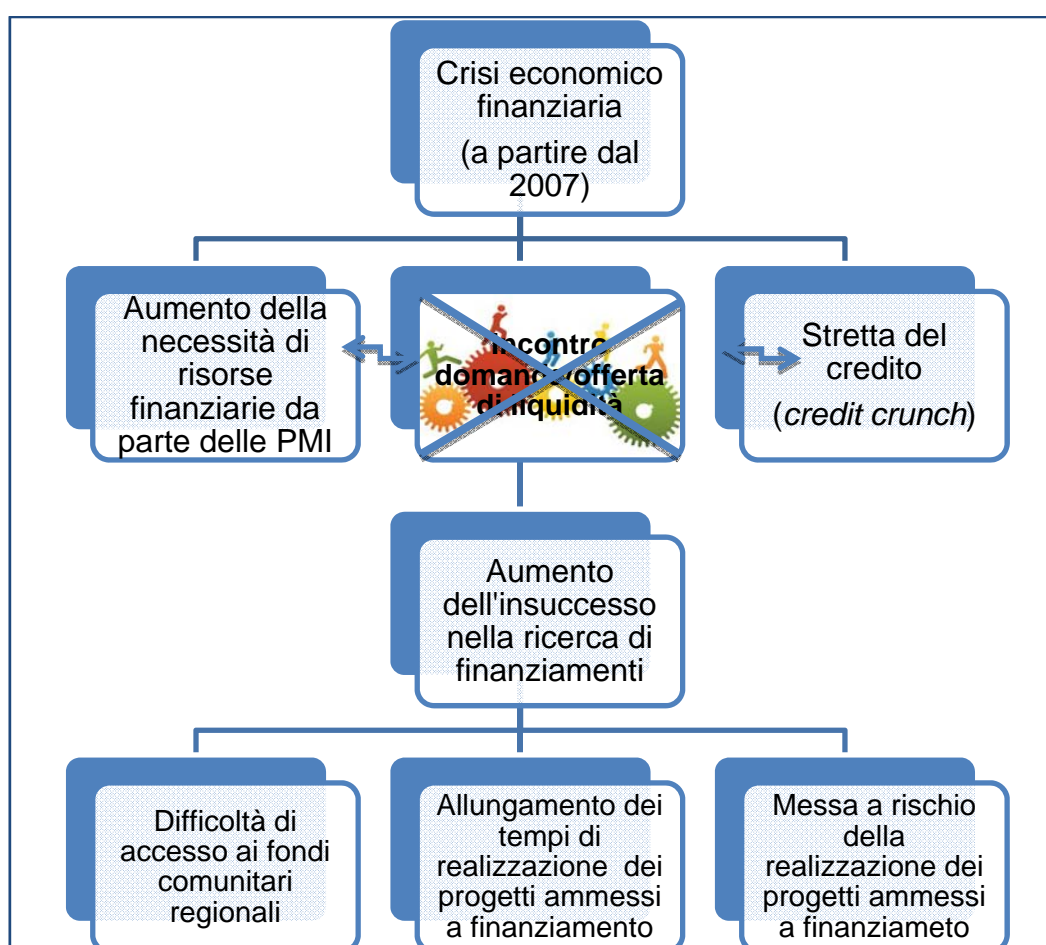
⁸⁶ *L'accesso al credito delle piccole e medie imprese. Statistiche report, Istat, 28 dicembre 2011.*

⁸⁷ Con il termine *credit crunch* (tradotto con stretta del credito), si indica un calo significativo (o inasprimento improvviso delle condizioni) dell'offerta di credito al termine di un prolungato periodo espansivo, in grado di accentuare la fase recessiva. Detto altrimenti, uno stato di limitata offerta di liquidità a privati e imprese causato da una scarsa capitalizzazione degli istituti di credito

limitata offerta di liquidità a privati e imprese. La stretta creditizia si è manifestata principalmente in un inasprimento del costo dei prestiti (aumento dei tassi di interesse e degli oneri accessori) e in una più sistematica richiesta di garanzie reali sui prestiti. Tutto ciò ha comportato un aumento degli insuccessi nella ricerca di finanziamento tramite credito (passata dall'1,8% nel 2007 al 26,8% nel 2010⁸⁸).

La figura 7.1 rappresenta schematicamente il circolo vizioso che sembra essersi avviato fra sistema finanziario e partecipazione delle PMI ai programmi comunitari, mettendo in relazione crisi economica, domanda e offerta di liquidità, attuazione della programmazione comunitaria.

Figura 7.1 – Il circolo vizioso fra sistema finanziario e partecipazione delle PMI ai programmi comunitari



o da un aumento dei tassi di interesse che rendono più oneroso prendere a prestito dalle banche. Il *credit crunch* avviene solitamente al termine della fase di espansione, quando le banche centrali alzano i tassi di interesse al fine di raffreddare l'espansione ed evitare il rischio inflazione, spingendo gli istituti di credito ad alzare i propri tassi di interesse e chiudendo l'accesso al credito per chi non può permettersi la spesa. In altri casi, può avvenire che, sull'onda di fallimenti bancari e ritiro della liquidità, le banche applichino una chiusura del credito per evitare esse stesse il fallimento.

⁸⁸ *L'accesso al credito delle piccole e medie imprese. Statistiche report, Istat. 28 dicembre 2011.* Per insuccesso si intende crediti non concessi oppure concessi per cifre inferiori alla richiesta.

Questa situazione caratterizzata da un elevato *mismatch* nell'incontro fra domanda di liquidità da parte delle PMI e offerta di liquidità da parte del sistema del credito, ha influito (e influisce) negativamente sui programmi comunitari che coinvolgono beneficiari del sistema delle imprese. Quest'ultime, infatti, per poter sostenere le quote di investimento a loro carico, hanno spesso chiesto finanziamenti che hanno faticato a ottenere o non sono riuscite ad ottenere. Questo ha determinato un'oggettiva difficoltà delle imprese a poter accedere ai finanziamenti europei dei programmi o, nel caso di ammissione a finanziamento, un allungamento dei tempi di realizzazione oppure una messa a rischio della realizzazione dei progetti stessi.

Inoltre, come evidenziato dall'AdG Coop. Territoriale Italia-Svizzera, *“I circuiti finanziari dei Programmi solitamente prevedono erogazioni ai beneficiari a rimborso di spese sostenute che devono prima essere da questi rendicontate, poi verificate e validate dai controllori e poi pagate dall'amministrazione che gestisce il Programma. Esiste quindi un lasso di tempo non breve tra l'effettuazione della spesa e il suo rimborso al beneficiario che non incide positivamente sulle difficoltà evidenziate. Sui PO di cooperazione ove il progetto è composto da una serie di azioni di partner diversi, i pagamenti sono connessi all'avanzamento dell'intero progetto e il pagamento della quota FESR avviene nei confronti del Capofila (da disposizioni regolamentari), i tempi di rimborso di alcuni partner possono essere ulteriormente ritardati”*.

L'azione del circolo vizioso descritto ha interessato in modo particolare i programmi FESR⁸⁹, Cooperazione Transfrontaliera Italia- Svizzera e PSR.

Le previsioni per il futuro prefigurano un ulteriore peggioramento delle condizioni di accesso al credito, dovuto alla percezione di aumento del rischio sistemico in cui versa l'intera economia e all'aumentare delle difficoltà di reperimento delle risorse da parte del sistema bancario che risente della crisi dei debiti sovrani.

Essendo tale situazione generata da meccanismi del tutto esterni alla gestione dei fondi, non è possibile avanzare soluzioni interne per risolvere l'effetto negativo che la stretta creditizia sta avendo sull'attuazione dei programmi. E' opportuno, però, mettere in evidenza che a livello nazionale, con l'articolo 3 (comma 4) e l'art. 39 (commi 1-6) del D.L. 201/2011 (la Manovra di Natale, convertito in legge n. 214 del 22 dicembre 2011), il Governo è intervenuto con l'intento di favorire l'accesso al credito delle Micro imprese, delle PMI e dei Consorzi agendo sullo strumento del Fondo Centrale di Garanzia in due modi: in primo luogo incrementandone la dotazione di 400 milioni di euro per tre anni (2012 -2014); in secondo luogo intervenendo sui meccanismi di funzionamento al fine di rendere meno stringenti le condizioni di accesso. L'obiettivo esplicitamente dichiarato dal Governo è l'attivazione di oltre 20 miliardi di finanziamenti per una platea potenziale di 80 mila operazioni; ma sarà nel corso del 2012 che si potranno constatare gli effetti di questi interventi.

⁸⁹ In particolare asse 3, sul quale le quote di cofinanziamento sono limitate al 50%, e asse 1 che comprende molte misure dedicate alle imprese anche attraverso strumenti di ingegneria finanziaria

L'autorità di gestione del Programma di Coop. Territoriale Italia-Svizzera suggerisce che:

“Stante l'eleggibilità dei relativi costi al rimborso da parte dei Fondi Strutturali, sarebbe opportuno studiare dei meccanismi automatici che consentano di ricorrere ai fondi comunitari per supplire alle limitazioni poste dal settore bancario in fase di concessione delle fidejussioni (ad es. fondi rotativi a livello nazionale/regionale gestiti da intermediari finanziari che forniscano polizze proprio ai beneficiari degli interventi cofinanziati dai Programmi regionali così da snellire i passaggi procedurali connessi alla liquidazione degli anticipi e ridurre i casi di rinunce).

Tenendo conto delle ulteriori difficoltà evidenziate si potrebbe inoltre prevedere un maggior ricorso a finanziamenti in conto interessi (ad abbattimento del tasso dei mutui contratti per gli investimenti, ad esempio) e, nei casi ove ciò sia possibile, incrementare le anticipazioni (sul PO Italia-Svizzera diverse imprese in regime de minimis hanno ottenuto subito il 100% del finanziamento) e semplificare/velocizzare le procedure di controllo e di pagamento (ad esempio riducendo la “macchinosità” di una serie di adempimenti connessi alla normativa antimafia, antiriciclaggio, regolarità contributiva)”

Inoltre, si possono suggerire alcuni adeguamenti nei meccanismi di finanziamento di progetti a valere su fondi comunitari destinati alle imprese. Dall'analisi dei fondi è emerso, infatti, che sono le misure che prevedono minori quote di cofinanziamento quelle che hanno maggiormente messo in crisi le PMI nella partecipazione ai programmi comunitari. Ciò detto, nella consapevolezza che per i progetti già finanziati non sia possibile intervenire, l'amministrazione regionale (attraverso le AdG) potrebbe valutare l'ipotesi di prevedere nei prossimi bandi rivolti alle imprese percentuali di cofinanziamento il più alte possibile, in particolar modo nei casi in cui i massimali di costo dei progetti presentabili siano elevati⁹⁰.

Infine, uno degli ambiti sui quali lo Stato e le Regioni potrebbero agire in termini di sensibilizzazione del sistema bancario, riguarda la scarsa attenzione che le banche rivolgono alla valutazione della qualità e del merito dei progetti per la cui realizzazione vengono effettuate le richieste di finanziamento. L'attenzione resta ancora concentrata sulle garanzie reali, probabilmente anche per una questione di oggettiva mancanza di competenza specifica del personale delle banche.

7.2. Fondi UE e Patto di Stabilità interno

Il Patto di Stabilità Interno (PSI) nasce dall'esigenza di convergenza delle economie degli Stati membri della UE verso specifici parametri macroeconomici, comuni a tutti, e condivisi a livello europeo in seno al Patto di stabilità e crescita e specificamente nel trattato di Maastricht (Indebitamento netto della Pubblica

⁹⁰ Così come è già stato fatto nel corso del 2011 con l'emissione di un bando FRIM FESR in cui sono stati introdotti elementi di miglioramento della struttura dello strumento finanziario (vedi nota n. 55 a pagina 78).

Amministrazione/P.I.L. inferiore al 3% e rapporto Debito pubblico delle AA.PP./P.I.L. convergente verso il 60%)⁹¹.

L'indebitamento netto (saldo fra entrate e spese finali, al netto delle operazioni finanziarie) della Pubblica Amministrazione (P.A.) costituisce, quindi, il parametro principale da sorvegliare ai fini del rispetto dei criteri di convergenza. Un obiettivo primario delle regole fiscali che costituiscono il Patto di Stabilità interno è proprio il controllo dell'indebitamento netto degli enti territoriali (regioni e enti locali).

Per quanto riguarda Regione Lombardia, il Patto di Stabilità interno pur non avendo ad oggi implicato conseguenze negative in merito al raggiungimento delle soglie di spese utili ad evitare il disimpegno automatico delle risorse, sta comunque limitando la capacità di erogazione delle risorse già assegnate sia alle imprese che agli Enti Locali e la partecipazione di questi ultimi ai programmi.

Come emerso dai documenti ufficiali, i ritardi nell'attuazione degli interventi e della spesa dovuti alle manovre di contenimento della spesa pubblica e al Patto di stabilità interno hanno "ingessato" l'operatività delle Amministrazioni coinvolte nei Programmi (vedi figura 7.2). Infatti, come riferito dall'Autorità di Gestione POR-FESR alla Direzione Generale Politica Regionale della Commissione Europea nella missiva del 8 novembre 2010, *"il patto di Stabilità interno, produce ritardi sia per quanto riguarda l'erogazione degli aiuti alle imprese, sia per quanto riguarda l'erogazione dei contributi agli Enti locali per la realizzazione di progetti di natura infrastrutturale. In relazione agli aiuti alle imprese, la difficoltà di spesa è in capo all'Amministrazione regionale che, per rientrare nelle soglie di spesa previste dal Patto, deve limitare l'erogazione degli aiuti, con i conseguenti problemi che ne possono scaturire sul tema imprenditoriale locale, in particolare in questa fase delicata dell'economia nazionale e internazionale. In relazione ai progetti di tipo infrastrutturale, alla difficoltà dell'Amministrazione regionale di erogare i contributi, si aggiunge la difficoltà dei beneficiari (Enti locali) di pagare i loro fornitori e quindi di sostenere, a loro volta, la spesa necessaria per poter richiedere l'erogazione dei fondi dovuti dal POR"*⁹².

In particolare preme inoltre evidenziare che la gran parte dei beneficiari delle risorse dei Programmi di cooperazione sono soggetti pubblici o assimilati i quali, vigendo il Patto di Stabilità, sono assoggettati ai vincoli nell'accelerazione dei processi di spesa⁹³.

⁹¹ <http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/e-GOVERNME1/Patto-di-S/Cosa---il-/>

⁹² Prot. RI 2010 - 0016652.

⁹³ RAE - Programma di Cooperazione Transfrontaliera Italia- Svizzera, 2010, p.35. Tale concetto è stato ribadito dall'AdG del programma in occasione di un'intervista in cui è stato precisato che: *"I vincoli imposti dal Patto di stabilità interno, che prevede l'esclusione della sola quota comunitaria, costituiscono un freno alla spesa e limitano fortemente la dinamica attuativa dei programmi. Ciò è tanto più vero per gli interventi ove i beneficiari sono in larga misura enti territoriali di livello sub-regionale che, anche a causa dei tagli sui fondi ordinari, riscontrano gravi difficoltà nell'effettuare i pagamenti sugli interventi cofinanziati o addirittura nella partecipazione ai bandi. Si sottolinea inoltre come tale questione incida negativamente su alcuni temi chiave per la realizzazione dei programmi di cooperazione territoriale, con Autorità di gestione italiane, quale ad esempio la necessità di assumere personale per i Segretariati Tecnici*

Figura 7.2 – Effetti del Patto di Stabilità interno



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia

Con l'ultima manovra Monti (decreto cd "Salva Italia), il problema dei vincoli del Patto è stato parzialmente superato per effetto di una norma, che autorizza l'esclusione (ai fini del computo sottoposto ai vincoli di patto) delle spese effettuate a valere sulle risorse di co-finanziamento nazionale dei fondi strutturali comunitari, fino alla concorrenza di un importo di 1 miliardo di euro per ciascuno degli anni 2012, 2013 e 2014 (decreto di deroga al Patto di Stabilità per Regioni ed enti locali alla firma del Ministro Fabrizio Barca). Tuttavia, come viene messo in evidenza dall'AdG del POR Coop. Italia-Svizzera:

“La norma introdotta dal decreto “Salva Italia” riguarda le Amministrazioni regionali - e non anche le Provincie e i Comuni per i quali continua a essere esclusa dal Patto la sola quota comunitaria - e per il momento risulta di non chiara applicazione, tardando a verificarsi i benefici attesi.

L'intervento del Ministro Barca, seppur riguardi previsioni applicabili alle Regioni direttamente impegnate nel Piano di azione coesione, appare valido per accelerare la spesa, dal punto di vista dei beneficiari, grazie all'incremento della percentuale di risorse che non rileva nel Patto e, dal punto di vista dei Programmi, contribuendo ad accrescere la quota dei Fondi Strutturali certificabile ai fini del meccanismo di disimpegno automatico (cosiddetto n+2)”

In riferimento al Patto di Stabilità le Amministrazioni locali e le Autorità di Gestione hanno più volte evidenziato che il poter considerare la quota di cofinanziamento nazionale e regionale fuori dal Patto potrebbe essere un supporto importante per superare le criticità pocanzi evidenziate.

A questo proposito si è espressa anche l'ANCI evidenziando che “i vincoli del Patto di Stabilità Interno, oltre a determinare una riduzione degli investimenti

Congiunti (organismi a supporto delle attività delle Autorità di gestione e dei Comitati di sorveglianza, nonché per l'animazione dei territori) o di affidare incarichi per lo svolgimento dei controlli di primo livello”.

“ordinari” da parte degli EELL, stanno producendo ritardi anche nella realizzazione degli interventi cofinanziati dai fondi strutturali in moltissime Regioni, sia della Convergenza che della Competitività (Centro-Nord). I vincoli del Patto limitano la capacità di erogazione dell’amministrazione regionale delle risorse già assegnate dai POR e determinano, in capo agli EELL beneficiari, gravi difficoltà a pagare i fornitori (in pratica il blocco dei pagamenti per spese di investimento impegnate in anni precedenti). Il Patto di stabilità interno prevede infatti la “nettizzazione” della sola quota comunitaria, includendo invece nei vincoli del Patto le spese effettuate da regioni ed EELL a valere sulle quote di cofinanziamento nazionale e regionale, con un effetto negativo sulla capacità di spesa delle P.A. regionali e locali italiane”⁹⁴.

Nel mese di Marzo, inoltre, si è svolto a Roma l’incontro tra il premier Mario Monti e il presidente di Anci Delrio al cui ordine del giorno era posto l’alleggerimento del patto di stabilità per sbloccare la spesa per gli investimenti. L’esito dell’incontro del 7 Marzo 2012 più significativo per gli EELL è la promessa per “un tavolo istituzionale, che entro pochi giorni dia corso ad una rivisitazione del patto di stabilità in un’ottica di maggiore flessibilità, pur nel rispetto degli impegni europei”. Delrio ha dichiarato: “*Abbiamo chiesto e ottenuto ampia disponibilità dal governo riguardo il ripristino dell’autonomia organizzativa dei comuni necessario per poter svolgere al meglio il compito di garantire i servizi essenziali ai cittadini e alle comunità, a maggior ragione in un momento di profonda difficoltà come è quello che stiamo attraversando*”.

Dal punto di vista delle Autorità di Gestione, fra le proposte si riportano le seguenti:

“Al fine di ridurre ulteriormente le difficoltà e assicurare un’effettiva accelerazione finanziaria dei Programmi potrebbe essere opportuna la nettizzazione dal calcolo del Patto di stabilità dell’intera quota pubblica dell’investimento (quota comunitaria, come già è, ma anche nazionale/regionale) anche per Province e Comuni. Potrebbe inoltre essere interessante che nell’esclusione si tenga conto, ove esistente, anche della quota di cofinanziamento a carico di tali enti locali.

Un’ulteriore possibilità potrebbe essere quella di coordinare gli effetti cumulati di trasferimenti di risorse (Regione/EELL) eventualmente anche a livello di “patto regionalizzato”⁹⁵

Infine, per contenere i problemi emersi con il patto di Stabilità Interno, Regione Lombardia, ANCI e Unione Province Lombarde con delibera n° IX /2262 del 04/10/2011 hanno stilato un accordo per la realizzazione del patto di Stabilità Territoriale, che favorisca una flessibilizzazione degli investimenti. La sottoscrizione di un Patto di Stabilità Territoriale è volta a garantire alle autonomie locali lombarde la possibilità di sfruttare una parte delle potenzialità inespresse, favorendo il tempestivo utilizzo delle capacità finanziarie del sistema lombardo.

⁹⁴ Piattaforma ANCI per la Politica di Coesione del ciclo di programmazione 2014-2020. Art 9. Superamento del blocco degli investimenti dei comuni per effetto dei vincoli di finanza pubblica.

⁹⁵ AdG Programma Coop. Transfrontaliera Italia-Svizzera.

Il Patto di Stabilità Territoriale è sviluppato secondo due direttrici: verticale ed orizzontale. Per la prima direttrice Regione Lombardia mette a disposizione degli enti locali un plafond finanziario mediante il quale i medesimi enti possono effettuare pagamenti peggiorando il proprio obiettivo programmatico⁹⁶. La seconda direttrice consiste nello scambio reciproco di spazi finanziari tra enti locali, nell'ambito del quale Regione Lombardia svolge un ruolo di regolatore (figura 7.2).

⁹⁶ Delibera n° IX /2262 del 04/10/2011, pag. 2: il peggioramento dell'obiettivo programmatico avviene attraverso un aumento dei pagamenti in conto capitale procedendo contestualmente, e per lo stesso importo, a rideterminare il proprio obiettivo programmatico in termini di cassa o di competenza.

Figura 7.3 – Patto di Stabilità Territoriale



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia

A supporto degli enti locali, nell'ambito del "Milleproroghe 2012", sono state approvate nuove disposizioni che consentono la compensazione degli effetti finanziari derivanti dalle spese eccedenti i limiti del patto di stabilità delle Regioni, seppure nei limiti delle spese effettuate con le risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione, a valere sul fondo per la compensazione degli effetti finanziari non previsti a legislazione vigente conseguenti all'attualizzazione di contributi pluriennali⁹⁷.

7.3. Semplificazione: realtà o miraggio?

Nelle fasi preliminari di ogni periodo di programmazione gli orientamenti comunitari pongono tra i propri obiettivi quello della semplificazione, ma il quadro regolamentare che poi viene definito non ha (mai) dato seguito (salvo rare eccezioni) a tale obiettivo.

Una delle critiche che più spesso vengono rivolte ai Programmi comunitari riguarda l'elevata complessità che li caratterizza. In particolare, gli "oneri" che gravano sui beneficiari degli aiuti di un programma comunitario sono spesso percepiti come eccessivi. L'incongruenza e la frammentazione delle norme che disciplinano i programmi comunitari, in particolare di quelle relative ai percorsi di spesa, sono spesso percepite come inutilmente complicate e difficili da applicare e controllare. Ne derivano pesanti oneri amministrativi in capo ai beneficiari ed ai soggetti gestori, il che può avere l'effetto indesiderato di scoraggiare la partecipazione, aumentare il tasso di errore e ritardare l'esecuzione, con effetti negativi sul pieno conseguimento dei benefici attesi dei programmi dell'UE.

Molteplici sono gli adempimenti e la documentazione che la normativa comunitaria richiede al fine di dare corretta attuazione ad un programma. Per ogni programma, infatti, è necessario prevedere un adeguato sistema di controlli, di sorveglianza, di certificazione, di monitoraggio, di valutazione, di comunicazione. La tabella 7.1 mette in evidenza il dettaglio di tutti gli adempimenti e la documentazione necessari.

Tabella 7.1 – Adempimenti richiesti per l'attuazione di un programma comunitario

Ambito	Adempimento
Controlli	Descrizione dei sistemi di gestione e controllo
	Controllo di primo livello
	Controllo di secondo livello
	Strategia di audit
	Relazione delle attività di audit
	Descrizione del sistema di gestione e controllo (parere di

⁹⁷ <http://www.entilocali.ilsole24ore.com/art/amministratori-e-organi/2012-02-29/milleproroghe-nuova-tabella-marcia-150755.php?uuid=AaDWrlzE>

	audit)
	Dichiarazione di chiusura
	Eventuali verifiche della Corte dei Conti
Sorveglianza	Comitato di Sorveglianza
	Rapporto annuale di esecuzione
	Rapporto finale
	Sistema di indicatori
	Incontri periodici con la Commissione Europea
Certificazione	Certificazione delle spese
	Certificazione delle domande di pagamento alla CE
Monitoraggio	Sistema di monitoraggio
	Invio periodico dei dati di monitoraggio
Valutazione	Piano di valutazione
	Valutazione ex ante
	Valutazione in itinere
	Valutazione ex post
Comunicazione	Piano di comunicazione

Fonte: elaborazione Eupolis Lombardia

Chi ha la responsabilità di attuare un programma (l’Autorità di Gestione) viene così gravato da un numero consistente di adempimenti che, nell’opinione spesso espressa dagli stessi soggetti, è così oneroso da assorbire un volume di attività tale da non consentire poi un efficace governo del programma stesso⁹⁸.

Molti degli adempimenti ricadono sui beneficiari. Chi intende avere accesso ai fondi di un programma cofinanziato deve sottostare a numerosi controlli, deve contribuire ad alimentare il sistema di monitoraggio, spesso viene interpellato per consentire lo svolgimento della valutazione, ecc...

Ciò che, tuttavia, grava in maniera maggiore sui beneficiari finali è la necessità di rendicontare la spesa e di predisporre tutta l’informazione (giustificativi, relazioni finali, dati per il monitoraggio, ecc...) necessaria per poter procedere alla richiesta del saldo finale senza il rischio di incorrere in tagli del contributo per la non corretta presentazione di tutta la documentazione richiesta. Ciò, oltretutto, spesso comporta il fatto che i tempi che intercorrono dalla effettiva conclusione di un progetto fino alla presentazione della domanda di saldo possono diventare molto lunghi, con la conseguenza che il beneficiario tarda ad ottenere il contributo (tenendo vincolate risorse proprie od allungando i tempi per rientrare dai debiti contratti per sostenere le spese del progetto).

Certamente l’aiuto dei sistemi informativi consente di “alleggerire” gli oneri per i beneficiari, tuttavia i Regolamenti non sembrano lasciare molto spazio per consentire alle Autorità di Gestione di trovare modalità di gestione ed attuazione in grado di portare alla semplificazione, soprattutto verso i beneficiari finali.

⁹⁸ Il fatto che si passi più tempo a soddisfare tutti gli adempimenti richiesti piuttosto che a gestire e governare concretamente il programma è una lamentela a volte espressa, certamente con un intento di “provocazione”, dalle AdG.

Un ambito in cui è possibile ricavare spazi per la semplificazione riguarda i sistemi informativi. Essi devono essere sfruttati in modo efficace, facendo sì che possano sostituire (e non solo affiancare) documenti cartacei in tutti i casi in cui ciò sia possibile. Inoltre, devono essere architettati in modo che risultino il più possibile “*user friendly*”, ovvero di facile utilizzo per il beneficiario finale.

Diverse paiono essere le ridondanze del sistema di controlli (primo e secondo livello, certificazione delle spese, audit). Anche in tale campo possono essere individuati spazi di razionalizzazione delle attività, soprattutto per i progetti più semplici e di minore importo (principio della proporzionalità).

L'utilizzo di costi standard e di costi forfetari ha dimostrato, laddove hanno trovato utilizzo, di poter contribuire a semplificare il sistema di rendicontazione e controllo, favorendo tempi più brevi nei circuiti finanziari (tempi per la ricezione del saldo). Ne deve essere incentivato l'utilizzo nei casi in cui sia possibile.

Deve trovare spazio un maggiore orientamento ai risultati. Si tratta di un principio che porta ad una responsabilizzazione dei beneficiari. Spesso i progetti nascono con certe caratteristiche ed in corso d'opera devono essere corretti per conseguire il risultato finale. La richiesta di modifiche è spesso un passaggio burocratico oneroso e dai tempi e risultati incerti, che a volte i beneficiari non perseguono proprio per la sua onerosità, anche a scapito del risultato finale. Ciò non dovrebbe accadere.

Va anche rilevato il fatto che le proposte di Regolamento per le Politiche di coesione e di sviluppo rurale per il periodo 2014-2020 ripropongono ancora una volta con forza il tema della semplificazione⁹⁹. Ciononostante, i sistemi di gestione e controllo non sembrano essere sostanzialmente modificati e la Commissione fa ricadere sugli Stati Membri l'onere di garantire ai beneficiari la semplificazione richiesta¹⁰⁰.

⁹⁹ Si pensi al fatto che la semplificazione è la prima caratteristica attribuita ai nuovi regolamenti nella prima pagina della proposta di Regolamento Generale COM(2011) 615 definitivo.

¹⁰⁰ E' infatti richiesto che il nuovo strumento del Contratto di Partenariato elaborato dagli Stati Membri riporti, tra i suoi contenuti “una sintesi delle azioni, con i relativi obiettivi, previste nei programmi per ridurre gli oneri amministrativi a carico dei beneficiari” (Proposta di Regolamento COM(2011) 615 definitivo).

Conclusioni

Per il periodo 2007-2013 l'Unione Europea ha assegnato alla Lombardia circa 2,5 miliardi di euro da programmare. Di questi, al 31.12.2011 risultano impegnati ca. il 66% e pagati ca. il 38%. Nonostante le criticità illustrate nei capitoli di dettaglio dedicati ai programmi analizzati, alcune delle quali approfondite nel cap.7, nel confronto con le altre regioni italiane (ad esclusione delle regioni e province autonome del Nord Italia, che ottengono quasi sempre migliori performance), Regione Lombardia emerge dall'analisi con una buona capacità di impegno e spesa dei fondi.

A conferma di quanto affermato, in particolare i dati di confronto sul FESR vedono la Lombardia sostanzialmente in cima alla classifica per contributi assegnati (83,8%¹⁰¹ della dotazione complessiva)¹⁰² (dopo le Regioni e Province Autonome: Valle d'Aosta – 103,6%, P.A. Bolzano – 87%, Friuli-Venezia Giulia – 85,2%). Anche per il PSR i dati sono positivi, soprattutto nel contesto italiano con una situazione dei pagamenti che evidenzia una capacità di impegno complessiva dell'80% e un'efficienza realizzativa di circa il 40% (la media dei pagamenti si attesta in Italia al 37,3%) ponendo la Lombardia al quinto posto per avanzamento dei pagamenti dopo la Provincia Autonoma di Bolzano (69%), la Regione Autonoma Valle d'Aosta (64%), la Provincia Autonoma di Trento (51%) e la Regione Marche (44%)¹⁰³.

Questa situazione ha anche consentito a Regione Lombardia di mantenersi al riparo dal rischio di incorrere nel meccanismo del disimpegno automatico, diversamente da quanto accade in particolare alle regioni del sud.

Molti ed importanti sono i risultati già conseguiti. Le risorse comunitarie hanno consentito di agevolare volumi consistenti di investimenti delle imprese Lombarde in tutti i suoi comparti produttivi (agricoltura, industria, servizi). Molteplici sono le iniziative di sostegno allo sviluppo locale che sono state finanziate (i Progetti Integrati d'Area del POR-FESR ed i Piani di Sviluppo

¹⁰¹ Articolo del Sole 24 Ore del 13-03-2012 “*Fondi UE, spesa ferma al 20%. Studio Ifel: in ritardo i pagamenti del Fondo per lo sviluppo regionale*”

¹⁰² Dato sostanzialmente in linea con quello aggiornato del presente rapporto e comunque destinato a crescere nel prossimo futuro, come specificato nel capitolo 3.

¹⁰³ Rete Rurale Nazionale “Programmi di Sviluppo Rurale 2007-2013 - Rete Rurale Nazionale 2007-2013. La programmazione finanziaria, l'avanzamento del bilancio comunitario e della spesa pubblica effettivamente sostenuta. REPORT TRIMESTRALE Q4-2011. Dati consolidati al 31 dicembre 2011” (<http://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/3390>)

Locale del PSR). Il FSE ha avuto un ruolo di primo piano per affrontare la crisi economica in corso, grazie al sostegno fornito alle persone (formazione, servizi, ecc...) ed al finanziamento degli ammortizzatori sociali attivati in regione.

Il PSR contribuisce in maniera sostanziale a promuovere un'agricoltura sostenibile e di qualità ed alla gestione del territorio, in particolare nelle aree montane.

Glossario

ACCP: Autorità Centrale di Coordinamento e di Programmazione
AdG: Autorità di Gestione
ANCI: Associazione Nazionale Comuni Italiani
BEI: Banca Europea per gli Investimenti
Capacità di impegno: rapporto tra risorse impegnate e dotazione iniziale
CE: Commissione Europea
CdP: Comitato di Pilotaggio
CdS: Comitato di Sorveglianza
CIPE: Investimenti Pubblici
COM: Comunicazione
COOP ITA-CH: Cooperazione Transfrontaliera Italia-Svizzera
CP: Comitato di Pilotaggio
CRO: Competitività Regionale Occupazione
DG: Direzione Generale
DGR: Deliberazione di Giunta Regionale
Dotazione iniziale: Dotazione del Programma
Efficienza realizzativa o Efficienza attuativa: rapporto tra risorse liquidate e dotazione iniziale
FEI: Fondo Europeo per gli Investimenti
FEP: Fondo Europeo per la Pesca
FESR: Fondo Europeo di Sviluppo Regionale
FRIM: fondo di rotazione per l'imprenditorialità
FSE: Fondo Sociale Europeo
GAL: Gruppi di Azione Locale
GEFO: Gestione dei Finanziamenti Online
JEREMIE: Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises
Impegni assunti o risorse impegnate: risorse impegnate per progetti assegnati
Impegni giuridicamente vincolanti: risorse effettivamente impegnate per progetti non solo assegnati, ma per i quali i beneficiari hanno anche avviato i lavori
MIUR: Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca
OS: Obiettivi Strategici
OSC: Orientamenti Strategici Comunitari
PCP: Politica Comune della Pesca
PIL: Prodotto Interno Lordo
PISL: Progetti Integrati di Sviluppo Locale

PIT: Piani Integrati Transfrontalieri
PMI: Piccole e Medie Imprese
PON: Programmi Operativi Nazionali
POR: Programmi Operativi Regionali
PSR: Programma di Sviluppo Rurale
QSN: Quadro Strategico Nazionale
RAE: Rapporto Annuale di Esecuzione
Risorse da impegnare: differenze tra dotazione iniziale ed impegni giuridicamente vincolanti
Risorse da programmare: differenza tra dotazione iniziale ed impegni
Risorse residue o risorse da liquidare: differenza tra dotazione iniziale e pagamenti