



REGIONE  
LAZIO

**DIPARTIMENTO PROGRAMMAZIONE ECONOMICA E SOCIALE**  
**DIREZIONE REGIONALE PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, RICERCA E INNOVAZIONE**

# **Programma Operativo Regionale cofinanziato dal FESR 2007-2013: motivi ed effetti della revisione**

A cura del Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici

7 febbraio 2011

## **Indice**

<b>1.</b>	<b>I motivi della revisione del Programma.....</b>	<b>3</b>
1.1	I cambiamenti socio-economici significativi.....	4
1.2	I mutamenti di rilievo nelle priorità comunitarie e nazionali.....	7
1.3	Le difficoltà di attuazione .....	11
<b>2.</b>	<b>Gli effetti della revisione del Programma .....</b>	<b>20</b>
2.1	Gli effetti della revisione: priorità strategiche e obiettivi .....	20

# 1. I MOTIVI DELLA REVISIONE DEL PROGRAMMA

## **I motivi della revisione del Programma: l'evoluzione del contesto economico**

Il contesto all'interno del quale è maturata la decisione di riconsiderare e revisionare parte delle scelte di *policy*, elaborate per la definizione del Programma Operativo Regionale FESR 2007-2013, è stato caratterizzato dalla coesistenza – nell'apparato produttivo, nel tessuto sociale e nell'assetto territoriale-ambientale – di un *mix* di effetti prodotti dalla più acuta recessione del dopoguerra e dall'accentuarsi delle debolezze<sup>1</sup> del modello di sviluppo regionale. Minacce e debolezze erano già state osservate, in parte, nell'originaria programmazione avviata tra la fine del 2006 e i primi mesi del 2007; molte di esse sono emerse – con caratteri del tutto nuovi – tra la fine del 2007 e la prima parte del 2010.

Sono stati individuati, in particolare, nuovi fabbisogni negli ambiti del sistema produttivo periferico (rispetto alla città di Roma). I centri urbani di piccole e medie dimensioni, dove si addensa parte della popolazione occupata nei poli produttivi, hanno – secondo le analisi – subito i maggiori effetti (fallimento, stato di crisi, riduzione degli ordini interni e esteri, depauperamento dello *stock* di capitale fisico e umano, riduzione della qualità della vita) della crisi; parallelamente, nel territorio-ambiente urbano e negli agglomerati, sono entrate in tensione numerose domande di trasformazione – *in primis* rigenerazione economico-sociale e manutenzione delle reti infrastrutturali – a cui è mancato un piano di offerta locale.

## **I motivi della revisione del Programma: le nuove priorità comunitarie**

All'inizio del 2010 la Commissione Europea ha indicato – in un contesto europeo colpito da stagnazione, disoccupazione e, tensioni nel bilancio pubblico conseguenti la perdita di competitività – un nuovo percorso strategico per il prossimo decennio<sup>2</sup> (noto come *Europa 2020*). La strategia è fondata su tre priorità – prese in considerazione in questa fase di revisione del POR FESR dalla Regione Lazio – che riguardano la crescita e l'evoluzione del modello di sviluppo. Si tratta di impostare politiche: (a) per lo sviluppo dell'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione; (b) per promuovere un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva; (c) per promuovere un'economia con un alto tasso di occupazione che favorisca la coesione sociale e territoriale.

Per la realizzazione di queste politiche è necessario che le azioni progettate raggiungano, nel 2020, alcuni obiettivi<sup>3</sup> (occupazione, investimenti in R&S, energia rinnovabile, formazione del capitale umano e povertà). Sono finalità, quelle indicate dalla Commissione, su cui la Regione è già impegnata con l'ausilio dell'insieme dei fondi strutturali e che costituiscono, dunque – anche attraverso il passaggio programmatico della revisione delle politiche e degli strumenti di attuazione del Programma – traguardi impliciti della politica unitaria regionale.

## **I motivi della revisione del Programma: le nuove priorità nazionali**

In questa particolare fase storica, se per gli Stati dell'Unione monetaria uno dei principali ostacoli è rappresentato dall'equilibrio dei conti pubblici, a livello nazionale – e, dunque, per tutte le regioni – vi è un'ulteriore, specifico *bottleneck* rappresentato dalla crescita economica mentre si inaspriscono le condizioni nel mercato del lavoro. Questi temi, la crescita economica, l'occupazione e la stabilità dei conti pubblici, costituiscono i macro-obiettivi contenuti nella pianificazione strategica nazionale (Piano Nazionale di Riforma e Programma di

1 Cfr. Cap. 4 dell'analisi del contesto. Si veda la matrice della *SWOT analysis*.

2 Comunicazione della Commissione (3.3.2010), *Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, adottata il 17 giugno nel corso del Consiglio Europeo di Bruxelles.

3 Gli obiettivi sono: (1) il 75 per cento delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni deve essere occupato; (2) il 3 per cento del PIL della UE deve essere investito in R&S; (3) il raggiungimento, in materia di clima ed energia, dei traguardi «20-20-20» ossia il taglio delle emissioni di gas serra del 20 per cento rispetto ai livelli del 1990, la riduzione del consumo di energia del 20 per cento, il 20 per cento della produzione del consumo energetico totale venga prodotto da fonti rinnovabili; (4) il tasso di abbandono scolastico deve essere inferiore al 10 per cento e almeno il 40 per cento dei giovani deve essere laureato; (5) 20 milioni di persone in meno devono essere a rischio di povertà.

Stabilità) avviata nell'autunno del 2010.

La revisione del POR FESR intende convergere – considerando le peculiarità del proprio modello di sviluppo – su parte delle «iniziative strategiche di riforma» contenute nei due documenti di programmazione in stretta relazione con la strategia europea per il 2020.

### **I motivi della revisione del Programma: le difficoltà di attuazione**

In base alle valutazioni connesse alla sorveglianza del Programma e, in particolare, nelle analisi sulle realizzazioni delle opere e sul raggiungimento degli obiettivi inizialmente fissati, è stato ravvisato che, alle modificazioni esogene al Programma, si sono aggiunte – in modo particolare nel corso del 2009 e del 2010 – difficoltà attuative così sintetizzabili: (a) modalità e strumenti di accesso al sostegno finanziario offerto dal programma (bandi e avvisi) il cui livello di articolazione si è rivelato inadeguato rispetto alla situazione evolutiva che ha riguardato l'apparato produttivo regionale; (b) complessità della procedura negoziale adottata in particolare per l'attuazione dell'Asse I; (c) complessità gestionale da parte dei beneficiari in relazione alla volatilità delle aspettative, e dunque, della pianificazione delle attività nel medio-lungo periodo.

Ulteriori difficoltà sono state riscontrate sul cronoprogramma (fisico e finanziario) di alcune specifiche opere e sugli effetti diretti di sviluppo di alcuni progetti. Nello specifico:

- sono risultate insufficienti (incomplete e, in alcune parti, inidonee) le informazioni fornite dalla Regione alla Commissione Europea per la realizzazione del grande progetto relativo al sistema di trasporto rapido urbano ed interurbano al servizio della direttrice Roma-Civita Castellana-Viterbo e dell'aeroporto di Viterbo, previsto nell'ambito della politica unitaria 2007-2013 dalla Deliberazione della Giunta Regionale n. 295 del 30 aprile 2009 Attività III.1-Miglioramento della qualità e dell'efficienza del TPL, potenziamento della rete infrastrutturale e dei nodi di scambio;
- sono state riconsiderate le prospettive e le aspettative dei risultati e degli impatti, *in primis* quelli di tipo economico-finanziario, potenzialmente generati dagli interventi individuati in attuazione dell'Attività II.5-Promozione e valorizzazione dei GAC.

## **1.1 I CAMBIAMENTI SOCIO-ECONOMICI SIGNIFICATIVI**

### **La caduta della capacità produttiva e del livello degli ordinativi domestici e esteri**

I principali motivi che hanno condotto alla revisione del Programma sono dovuti agli effetti, negativi e inattesi, sul modello di sviluppo regionale. A partire dalla seconda metà del 2008 e, in conseguenza della crisi finanziaria internazionale, iniziata nell'estate del 2007, sono entrati in sofferenza i principali settori della struttura produttiva regionale. Gli effetti economici negativi si sono, successivamente, riverberati sulle aree urbane e sulle agglomerazioni – centri dei sistemi regionali e dei sistemi locali di sviluppo – aumentando il gap socio-economico tra l'area attorno a Roma e le altre aree provinciali.

L'incertezza prodotta dalle ampie fluttuazioni che hanno interessato i settori produttivi – e, dunque, le fasce e gli attori economico-sociali direttamente coinvolti – hanno alterato i piani di consumo e d'investimento delle famiglie e delle imprese. Quote consistenti di capitale fisico e di capitale umano – accumulate nelle fasi precedenti la recessione – si sono indebolite risultando particolarmente vulnerabili agli effetti della crisi.

La maggior parte delle attività produttive mostravano, nell'anno precedente la recessione, segnali di debolezza: risultavano in flessione le attività agroindustriali, le industrie conciarie e del cuoio, le industrie della carta, le attività di lavorazione di prodotti energetici, chimici e farmaceutici, le industrie del legno e della gomma.

La produttività effettiva del lavoro manifatturiero regionale ha perso, nel complesso, il 5 per cento in sette anni. Le branche in cui la produttività si è maggiormente ridotta sono state quelle agro-alimentari, quelle del cuoio e quelle di trasformazione del legno e della gomma.

Durante l'originaria fase di programmazione del POR FESR, gli indicatori qualitativi (fig. 1 e fig. 2) segnalavano, per l'industria regionale, un aumento della domanda che, rispetto ai trimestri del 2006, è proseguita

per tutta la prima parte del 2007; successivamente, sia la domanda interna sia quella estera, hanno iniziato a indebolirsi.

Il grado di utilizzo degli impianti è rimasto sopra il 75 per cento fino al secondo trimestre del 2008, raggiungendo due picchi massimi (81 e 79,4 per cento) rispettivamente nel quarto trimestre 2006 e nel secondo trimestre del 2007.

A partire dal terzo trimestre del 2008 la capacità produttiva si è progressivamente ridotta dapprima sotto il 70 per cento e, successivamente, raggiungendo due punti di minimo nel primo trimestre del 2009 (66,5 per cento) e, ancora, nel primo trimestre del 2010 (61,2 per cento).

Gli ordinativi domestici e esteri<sup>4</sup>, dopo la fase incerta compresa tra il primo trimestre 2006 e il secondo trimestre 2007, hanno iniziato a contrarsi colpendo – nella prima parte della recessione – le produzioni laziali di beni tradizionali (comparti del legno e mobilio, del tessile e dell'abbigliamento).

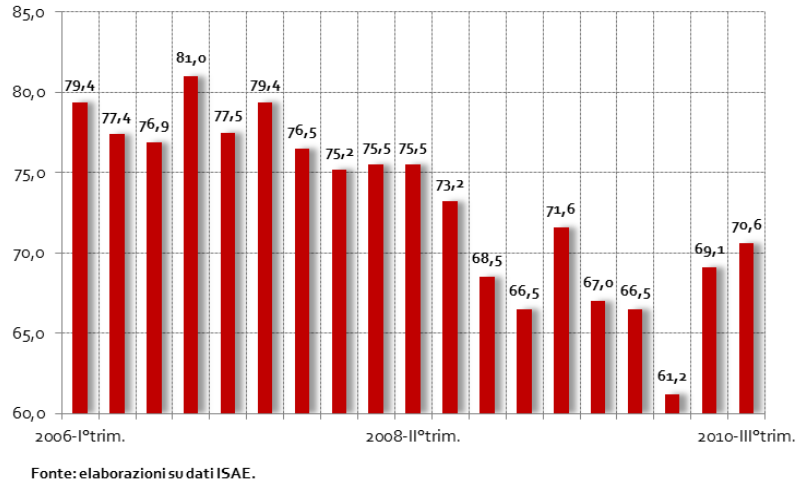
Nei trimestri successivi la contrazione degli ordinativi è stata più ampia della media per la metallurgia, le produzioni di minerali non metalliferi, l'industria meccanica e le produzioni di gomma e plastica nonché, tra i comparti del *made in Italy*, per il tessile e l'abbigliamento e per il comparto del legno e mobilio. La caduta degli ordinativi – tra il terzo trimestre 2007 e il terzo trimestre del 2010 – è stata mediamente del 20,3 per cento.

I periodi più acuti della riduzione degli ordinativi sono stati i primi tre trimestri del 2009 (mediamente attorno al -35 per cento); a subire un'ampia riduzione sono stati i prodotti della trasformazione alimentare, della meccanica e metallurgia, del tessile e dell'abbigliamento, dei mezzi di trasporto.

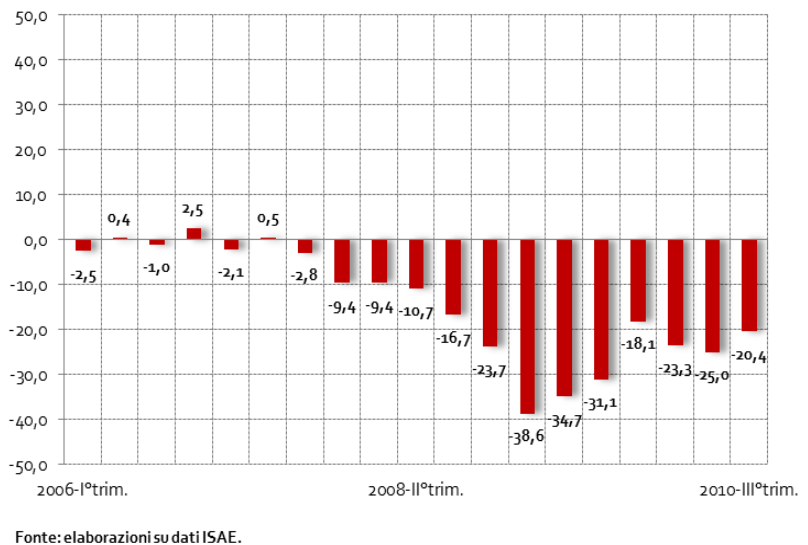
**L'incidenza dei cambiamenti socio-economici riguarda un'offerta (potenziale) pari a 10.500 imprese e 140.000 addetti**

il *riposizionamento* sui mercati di sbocco interni e internazionali.

**Fig. 1**  
Regione Lazio: indicatori congiunturali per l'industria in senso stretto – grado di utilizzazione degli impianti  
(variazioni percentuali)



**Fig. 2**  
Regione Lazio: indicatori congiunturali per l'industria in senso stretto – livello degli ordini interni e esteri  
(variazioni percentuali)



<sup>4</sup> Fonte ISAE: saldi fra la quota delle risposte positive (“alto” o “superiore al normale”, a seconda dei casi) e negative (“basso” o “inferiore al normale”). Dati destagionalizzati.

Sia se si considera l'interpretazione localizzativa delle imprese laziali nei tredici poli produttivi locali recentemente identificati<sup>5</sup> o, in alternativa, se viene seguita la mappatura (secondo sistemi regionali<sup>6</sup> e secondo sistemi locali<sup>7</sup>) delle aree a maggior vocazione produttiva utilizzata nell'ultimo decennio nelle politiche settoriali regionali, dalle analisi svolte si ricava una struttura ramificata in oltre 10.500 imprese e 140.000 addetti che, in maniera diretta o indirettamente, sono stati interessati dagli effetti della crisi; effetti, questi ultimi, non considerati (o parzialmente considerati) e non considerabili negli anni precedenti la recessione.

La disoccupazione regionale – che dalla fine degli anni Novanta è risultata in costante discesa e con un livello progressivamente allineato con quello medio nazionale riducendo, in tal modo, il divario rispetto alle altre regioni del Centro-Nord – nel triennio 2007-2009 si è incrementata; le persone in cerca di occupazione sono aumentate di 57.000 unità; il tasso di disoccupazione maschile è passato dal 5,1 al 6,8 per cento e quello femminile ha fatto osservare un incremento sostenuto (dall'8,2 al 10,8 per cento).

La caduta della domanda di lavoro ha determinato una crescita del numero di famiglie in cui nessun adulto è occupato<sup>8</sup>; inoltre, l'aumento dei livelli di istruzione e di qualificazione, nell'attuale fase critica, non rappresentano un'opportunità all'entrata e permanenza nel mercato del lavoro.

**I cambiamenti socio-economici hanno accentuato le debolezze dell'offerta produttiva**

Nel tessuto produttivo laziale convivono sistemi produttivi tradizionali dominati dalla micro o piccola impresa con bassa propensione all'innovazione e sistemi produttivi nei settori ad elevato valore aggiunto in cui è presente l'industria multinazionale o l'impresa nazionale di grandi dimensioni ove è cruciale il ruolo svolto dalla ricerca scientifica e dall'innovazione tecnologica. L'incertezza e il peggioramento delle condizioni di redditività durante i recenti anni della recessione – riducendo ulteriormente il contenuto ritmo di crescita del processo di accumulazione, nonostante il persistere di un basso costo del finanziamento sul mercato del credito – hanno accentuato le debolezze dell'offerta produttiva.

**Le esigenze del tessuto produttivo: domanda e offerta di R&S e propensione agli investimenti innovativi, domanda e offerta di credito**

Le recenti analisi condotte indicano: (a) il persistere delle criticità di *matching* tra la domanda (innovazione di prodotto, di processo e organizzativa) del tessuto produttivo e l'offerta di R&S da parte delle università e dei centri di ricerca; (b) un forte ruolo del finanziamento pubblico alla ricerca ed all'innovazione a fronte di una sempre più contenuta incidenza proveniente dal settore privato; (c) il persistere e l'accentuarsi della debolezza nella capacità di *networking* tra Università e imprese e tra imprese stesse; (d) la presenza sul territorio di imprese orientate all'introduzione di nuove tecnologie di produzione.

Ulteriori analisi<sup>9</sup> commissionate dalla Regione Lazio indicano che – sebbene in una fase incerta degli ordinativi domestici e esteri e benché il processo di accumulazione abbia subito un ridimensionamento – è presente nel territorio una quota consistente di imprese (circa il 21 per cento dell'universo formato da 144mila imprese).

5 La concentrazione di attività di produzioni tradizionali (prevalentemente *made in Italy*) si posizionerebbe nei poli produttivi locali più distanti da Roma, mentre attorno a Roma vi sarebbe un addensamento di attività di produzione di beni e servizi legate alle branche e ai rami a maggior valore aggiunto sia della manifattura sia dei servizi. Cfr. Unioncamere Lazio-Censis, *Impresa territorio e direttrici di sviluppo del sistema Lazio*, Marzo 2010.

6 Si tratta dei distretti tecnologici ovvero aree in cui si concentrano imprese di specifici settori individuate per promuovere la collaborazione su determinati progetti innovativi tra le PMI e le strutture/enti di ricerca.

7 Si tratta dei distretti industriali e dei sistemi produttivi locali. Ricordiamo che sono definiti «Sistemi Produttivi Locali» (art. 2, LR 36/2001) «i contesti produttivi omogenei, caratterizzati da un'elevata concentrazione di imprese, prevalentemente di piccole e medie dimensioni, e da una peculiare organizzazione interna».

8 Sulla base della definizione adottata dall'Eurostat, si considera «senza lavoro» una famiglia in cui tutte le persone di età compresa tra i 25 e i 60 anni non siano occupate e tutte quelle tra i 18 e i 24 anni non siano impegnate in percorsi scolastici.

9 L'indagine (condotta durante il 2009 dalla società Monitoraggio Economia Territorio) si basa su un disegno di campionamento (circa 3.000 imprese) a uno stadio stratificato con selezione casuale delle unità negli strati senza re-immissione. La popolazione di interesse è formata dalle imprese appartenenti ai settori dell'industria in senso stretto e dei servizi alla produzione (con l'esclusione dei servizi immobiliari e finanziari) per tutte le classi dimensionali. L'universo considerato è composto da oltre 144mila imprese che operano in 38 settori, riaggregati in 12 macrosettori.

se) orientate a riprendere la spesa per investimenti se supportate da una politica di incentivi pubblici. Si tratterebbe di imprese prevalentemente di piccola dimensione attive nelle filiere dei trasporti, delle comunicazioni e dei servizi alle imprese. Un sottoinsieme di queste imprese (circa il 13 per cento), pur avendo già affrontato una contenuta spesa per investimenti nel triennio 2007-2009, sarebbe propensa ad inserire nella propria impresa ulteriori quote di investimenti innovativi.

### **Le esigenze del tessuto produttivo: domanda e offerta di credito**

Con il ridimensionamento complessivo del volume di investimenti e in conseguenza dell'irrigidimento delle condizioni attuate dagli istituti di finanziamento dell'economia regionale, la domanda e l'offerta di credito hanno subito rilevanti contraccolpi: (1) la domanda di finanziamenti proveniente dal settore produttivo è risultata in forte flessione; (2) nel secondo semestre 2009, considerato il momento più acuto della crisi, la dinamica dei prestiti è stata più sfavorevole nel settore manifatturiero e delle costruzioni; (3) la contrazione della domanda di credito deriverebbe, principalmente, dal ridimensionamento delle necessità di finanziamento di attività di investimento e di operazioni di fusione ed acquisizione; (4) è stato individuato, negli ultimi anni, un aumento della domanda di credito per la copertura delle posizioni debitorie accumulate; (5) la stretta creditizia degli intermediari bancari ha comportato, in prevalenza, un aumento degli *spread* sui tassi di interesse passivi.

### **I cambiamenti economico-sociali: l'impatto sui piccoli e medi centri urbani**

Sono attualmente in corso (quarto trimestre del 2010) grandi vertenze aziendali presso il Ministero dello Sviluppo Economico (MISE) che riguardano imprese nazionali e multinazionali localizzate nella regione. Si tratta di imprese e unità di lavoro concentrate, prevalentemente, nella provincia di Frosinone, in quella di Roma e nell'area del viterbese. La riduzione della domanda estera, in particolare quella che ha riguardato i settori tradizionali, ha prodotto dei contraccolpi anche sui centri urbani minori e frammentati nelle province a nord e a sud di quella romana, ovvero nelle aree d'insediamento produttivo dei sistemi regionali e dei sistemi locali.

Sono stati colti segnali di disagio (economico-sociale) e minacce alla coesione sociale e allo sviluppo in diversi ambiti; in particolare: (a) tensioni economiche e sociali direttamente connesse con i livelli di qualità e sostenibilità dell'ambiente costruito; (b) intensificazione delle problematiche legate al mercato del lavoro e, in particolare, all'incremento della disoccupazione; (c) tensioni economiche e sociali relative al contenimento dell'offerta pubblica legata alla gestione e manutenzione del territorio e alle reti infrastrutturali al servizio delle imprese e alle famiglie; (d) tensioni economiche e sociali nei territori urbani in cui sono presenti aree/quartieri degradati e un'offerta molto contenuta – al di sotto degli *standard* nazionali – di spazi pubblici per scopi sociali.

Nel complesso dei piccoli e medi centri urbani si evidenzia un consistente *gap* tra la situazione dei comuni della provincia romana e quella dei comuni delle altre province laziali.

## **1.2 I MUTAMENTI DI RILIEVO NELLE PRIORITÀ COMUNITARIE E NAZIONALI**

### **L'occupazione e i nuovi orientamenti comunitari: la Strategia europea 2020**

Tra i maggiori problemi economico-sociali dell'area dell'euro vi è quello dell'occupazione e delle strategie per frenare i rischi di erosione del capitale umano associato ai lunghi periodi di disoccupazione. La disoccupazione in quest'area<sup>10</sup> è aumentata dal 7,6 per cento nel quarto trimestre 2007 al 10,0 per cento nel secondo trimestre del 2010, raggiungendo il livello più elevato dal terzo trimestre del 1998.

I maggiori incrementi del tasso di disoccupazione sono stati registrati in Spagna e in Irlanda attestandosi rispettivamente al 20 e al 14 per cento. Simili andamenti si sono registrati per la Slovacchia (14,4 per cento), Grecia (12 per cento) e Portogallo (11 per cento). In conseguenza della forte contrazione del prodotto,

10 Eurostat, *Labour Force Survey*, 2007-2010.

l'offerta di lavoro si è bruscamente ridotta in Irlanda e, in misura minore, in Portogallo. In un gran numero di paesi dell'area dell'euro il tasso di disoccupazione ha evidenziato un incremento più moderato: circa due punti in più in Italia; un punto in Francia e in Belgio. Tuttavia, il minor impatto in questi paesi è riconducibile sia alla riduzione dell'offerta di lavoro generata – a sua volta – dall'aumento di lavoratori scoraggiati, sia alla notevole espansione dell'occupazione a tempo parziale.

Parallelamente, il tessuto socio-produttivo degli Stati membri è al centro di una fase di trasformazioni di cui – sebbene si siano delineati i contorni – non sono, invece, noti i tempi necessari per il raggiungimento di un nuovo equilibrio.

Al netto della crisi economico-finanziaria che ha colpito le regioni europee, si sono accentuati gli effetti – in parte negativi – prodotti dalle trasformazioni connesse con i fenomeni di globalizzazione, pressione sulle risorse e invecchiamento della popolazione.

La risposta proveniente dalle sedi comunitarie, in termini strategici, si è concentrata – per il prossimo decennio e, dunque, nella fase di realizzazione delle attività previste nei programmi cofinanziati con risorse aggiuntive – sulla necessità di sostenere, agendo in modo collettivo, specifiche politiche settoriali finalizzate, per un verso, alla fuoriuscita dalla crisi e, per altro verso, all'innalzamento, nel tessuto economico-sociale, dei livelli di sostenibilità e inclusività.

Con l'adozione da parte degli Stati membri di questa strategia<sup>11</sup> – che dovrà caratterizzare le economie europee per gli elevati livelli di occupazione, produttività e coesione sociale – sarà necessario rimodulare sia le politiche nazionali<sup>12</sup> sia le politiche di sviluppo regionali in tema di occupazione, investimenti in R&S, energia rinnovabile, formazione del capitale umano e povertà; temi, in larga parte, di competenza del Programma operativo.

Per raggiungere gli obiettivi indicati, le politiche regionali di breve-medio periodo, dovranno considerare o ri-considerare *le condizioni al contorno* dello sviluppo territoriale: il funzionamento del mercato lavoro, le competenze accumulate dal capitale umano, la qualità e le condizioni di lavoro, lo stimolo all'ampliamento dell'*input* di lavoro.

**La revisione del POR FESR è coerente con i nuovi indirizzi programmatici della Strategia 2020**

Oltre ad accogliere una serie di opportunità – anche a livello regionale – per facilitare la realizzazione degli obiettivi stessi, le autorità di politica economica comunitarie hanno predisposto alcune iniziative programmatiche<sup>13</sup> sui temi più rilevanti individuati dalla Strategia 2020 e che la Regione Lazio tiene in conto nel processo di revisione del Programma

in relazione all'accentuarsi delle debolezze del proprio modello di sviluppo.

Le iniziative-piani a cui la Regione farà riferimento, nella programmazione delle nuove attività, sono, in via prioritaria: (1) l'iniziativa denominata *Un'agenda europea del digitale*<sup>14</sup>, la cui attuazione dovrebbe dare un contributo alla crescita e diffondere i benefici derivanti dall'era digitale a tutte le fasce sociali; (2) l'iniziativa denominata *Unione per l'innovazione*<sup>15</sup>, che intende utilizzare gli interventi pubblici per stimolare il settore privato e rimuovere gli ostacoli (mancanza di finanziamenti, frammentazione dei sistemi di ricerca e dei mercati, scarso utilizzo degli appalti pubblici nel campo dell'innovazione, lentezza nella definizione delle norme che impediscono alle idee di raggiungere il mercato) per permettere che le idee innovative si trasfor-

11 Comunicazione della Commissione (3.3.2010), *Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*.

12 Dopo l'approvazione della bozza di Programma Nazionale di Riforma (PNR) da parte del Consiglio dei ministri il 5 novembre 2010, le Commissioni parlamentari hanno avviato l'esame del testo; la versione finale verrà inviata alla Commissione entro aprile 2011.

La bozza di PNR indica gli obiettivi e le misure per l'attuazione in Italia della nuova «Strategia per la crescita e l'occupazione dell'UE» (Europa 2020). Per contribuire al conseguimento dei cinque grandi obiettivi proposti dalla Commissione, ciascuno Stato membro, nell'ambito del proprio PNR, stabilisce corrispondenti obiettivi e misure nazionali.

13 Definite «iniziative faro» dalla Comunicazione della Commissione (3.3.2010), *Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*.

14 Presentata il 19 maggio 2010, COM(2010)245.

15 Presentata il 6 ottobre 2010, COM(2010)546.



mino in nuovi prodotti e servizi tali da stimolare la crescita e l'occupazione; (3) l'iniziativa denominata *Una politica industriale per l'era della globalizzazione*<sup>16</sup> che ha l'obiettivo di stimolare la crescita e l'occupazione preservando e promuovendo una base industriale forte, diversificata e competitiva in Europa; (4) l'iniziativa denominata *Un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse*<sup>17</sup>, per contribuire a scindere la crescita economica dall'uso delle risorse, favorire il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio, incrementare l'uso delle fonti di energia rinnovabile, modernizzare il nostro settore dei trasporti e promuovere l'efficienza energetica.

Altre due «iniziative faro» (*Un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro*<sup>18</sup>; *Piattaforma europea contro la povertà*<sup>19</sup>), considerate nell'elaborazione degli obiettivi del nuovo Programma, potranno essere oggetto di attività da realizzarsi in sinergia con gli altri fondi strutturali – soprattutto il Fondo sociale – in dotazione alla Regione.

### **La revisione del POR FESR è coerente con i nuovi indirizzi del Piano Nazionale di Riforma**

I due più rilevanti impegni di politica economica, a livello nazionale e comunitario, si concentrano sulla crescita e sulla stabilità dei conti pubblici<sup>20</sup>.

Come conseguenza dell'introduzione della nuova strategia europea per il 2020, è stato istituito – tra i Paesi membri – un coordinamento strategico<sup>21</sup> per l'affinamento programmatico delle diverse misure di *policy* da adottare.

La pianificazione strategica nazionale si tradurrà nella predisposizione di un Piano Nazionale di Riforma (PNR) e di un Programma di Stabilità (PS). Il primo dei due strumenti di programmazione svolge un ruolo di sorveglianza macroeconomica e di monitoraggio dell'attuazione delle riforme strutturali; il secondo strumento provvede alla sorveglianza fiscale.

### **La revisione del POR FESR opera in sinergia con i nuovi indirizzi programmatici del PNR**

La revisione del POR FESR – considerate le analisi svolte nel PNR in merito agli squilibri macroeconomici, agli elementi di vulnerabilità e agli aspetti macroeconomici della competitività – intende collocarsi, a livello programmatico e con le peculiarità del proprio modello di sviluppo, lungo il sentiero tracciato<sup>22</sup> dalle «iniziative strategiche di riforma» finalizzate al raggiungimento dei singoli obiettivi nazionali di crescita produttiva e occupazionale<sup>23</sup>.

---

16 Presentata il 28 ottobre 2010, COM(2010)614.

17 Presentata il 10 novembre 2010, COM(2010)639.

18 Con questo piano si intende modernizzare i mercati occupazionali e consentire alle persone di migliorare le proprie competenze in tutto l'arco della vita al fine di aumentare la partecipazione al mercato del lavoro e di conciliare meglio l'offerta e la domanda di manodopera, anche tramite la mobilità dei lavoratori.

19 Il piano contro la povertà ha l'obiettivo di garantire la coesione sociale e territoriale in modo tale che i benefici della crescita e i posti di lavoro siano equamente distribuiti e che le persone vittime di povertà e esclusione sociale possano vivere in condizioni dignitose e partecipare attivamente alla società.

20 In base alle previsioni economiche elaborate dalla Commissione europea nell'autunno del 2010 (cfr. BCE-Eurosistema, *Bollettino mensile*, Ottobre-Novembre 2010) nel complesso i rapporti tra disavanzo pubblico e PIL nell'area dell'euro sono risultati in fase di stabilizzazione e dovrebbero diminuire nel corso di quest'anno (2011) e del prossimo, mentre quelli tra debito pubblico e PIL continuano ad aumentare. Per alcuni paesi restano alti i segnali di preoccupazione circa la sostenibilità delle posizioni di bilancio e la vulnerabilità a reazioni avverse del mercato.

21 Definito «Semestre europeo».

22 La parte tematica del PNR dovrà contenere i dettagli delle misure di riforma attuate suddivise per obiettivi nazionali, con l'indicazione delle risorse finanziarie, della tempistica di attuazione e degli obiettivi intermedi previsti per l'azione proposta. Considerando che l'orizzonte temporale della programmazione è il triennio, annualmente verranno riportati i risultati del monitoraggio e lo stato di avanzamento delle iniziative descritte nel precedente documento.

23 L'interazione tra politiche nazionali e politiche di sviluppo regionali è un requisito cruciale del PNR che ritiene il raggiungimento degli obiettivi del Programma vincolato alla realizzazione degli interventi programmati nell'ambito del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 e dei programmi operativi cofinanziati dai fondi strutturali comunitari. Come si è avuto modo di osservare si tratta di interventi regionali – programmati o in via di revisione – strettamente correlati con quelli della strategia europea per il 2020.

In particolare – considerando il parallelismo analitico a livello nazionale e regionale sulla necessità di stimolare la quota di spesa privata in ricerca – nella revisione del Programma operativo regionale potranno essere introdotte attività settoriali mutate dal PNR e inerenti l’incentivazione della ricerca e dell’innovazione<sup>24</sup> direttamente connesse con alcuni degli strumenti che – a livello nazionale – si intendono attuare: (1) azioni-cardine e progetti-bandiera, ovvero progetti di carattere strategico; (2) istituzione di una specifica riserva destinata alla costituzione di un parco-progetti della ricerca, suscettibile di incremento per mezzo dell’apporto di privati, di istituzioni e Fondazioni bancarie; (3) esperimento – nell’ambito del sostegno alla ricerca di base – di appositi bandi per il finanziamento di progetti di eccellenza promossi da giovani ricercatori; (4) potenziamento del ricorso al contributo in conto interessi, anche mediante l’utilizzo del fondo di rotazione della Cassa Depositi e Prestiti<sup>25</sup>; (5) diffusione di «Progetti di Innovazione Industriale<sup>26</sup>» per sostenere programmi di ricerca industriale e innovazione volti alla realizzazione di prodotti e servizi innovativi da immettere sul mercato in tempi brevi e riguardanti le aree tecnologiche strategiche per la competitività del Paese (efficienza energetica, mobilità sostenibile, *made in Italy*, tecnologie della vita, beni e attività culturali, ambiente, aerospazio, ICT); (6) diffusione del «contratto di rete di imprese<sup>27</sup>»; (7) diffusione dei «contratti di innovazione tecnologica<sup>28</sup>»; (8) diffusione dei «contratti di sviluppo<sup>29</sup>».

Dall’analisi del conteso regionale sono emersi – in tema di competitività dell’apparato produttivo – le difficoltà incontrate dalle imprese, in particolare la micro, piccola e media impresa, in conseguenza dell’irrigidimento dell’offerta di credito seguente la crisi economico-finanziaria. Su questo specifico tema, le misure pubbliche compensative hanno operato sia sul versante nazionale sia su quello regionale (fondi di garanzia<sup>30</sup>).

La revisione del Programma regionale – in base al contributo programmatico nazionale in tema di «sostegno al credito delle PMI» – intende avviare una serie di *sub*-attività (o modificarne alcune già esistenti) nelle stesse direzioni: (1) allargamento dell’intervento a settori prima esclusi; (2) riconoscimento al Fondo della “garanzia in ultima istanza” che – grazie alla ponderazione zero – rende più conveniente l’attivazione di operazioni di garanzia a favore delle imprese stesse; (3) possibilità di co-finanziamento da parte di altri soggetti; (4) semplificazione e maggiore accessibilità in tema di procedure di ammissione delle PMI alla garanzia e procedure di valutazione dei Confidi per certificare il merito di credito.

Per le tematiche dell’energia e dell’ambiente i principali obiettivi (quota di energie rinnovabili e percentuale di riduzione delle emissioni nocive) sono definiti a livello comunitario. A livello nazionale è stato individua-

---

24 Le analisi condotte a livello nazionale sono speculari a quelle condotte a livello regionale dalla Regione Lazio in occasione della revisione del Programma: struttura produttiva basata su una prevalenza di piccole e medie imprese ed esposta sia alla competizione globale di prezzo nelle produzioni di tipo tradizionale (tessile, abbigliamento, calzature, legno-arredo-casa, meccanica leggera, prodotti agroindustriali) sia alla competizione sleale per i prodotti del *made in Italy*.

25 Il contributo in conto interessi, così come il credito d’imposta, produce un significativo effetto-leva sul capitale privato. Si stanno perfezionando i meccanismi di semplificazione delle procedure di accesso, per permettere – anche attraverso la partecipazione pubblica ad un fondo di garanzia – il rapido accesso al credito da parte delle imprese.

26 Art.1, comma 842 della legge n.296/2006,

27 Si tratta di uno strumento che consente alle piccole e medie imprese di dar vita a collaborazioni anche tecnologiche per superare il vincolo della piccola dimensione.

28 Attraverso questa forma contrattuale si potrà favorire lo sviluppo della ricerca e l’innovazione delle imprese e creare nuove opportunità di lavoro per i ricercatori, attraverso una rinnovata alleanza strategica fra imprese, sistema bancario e Stato. Per il finanziamento pubblico agevolato si potrà contare su una prima dote di risorse finanziarie, a valere sul Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti in ricerca, costituito presso la Cassa Depositi e Prestiti.

29 Questi contratti sono volti a finanziare iniziative imprenditoriali di impatto socio-economico rilevante. La procedura è «a sportello» con certezza nei tempi e nella disponibilità di risorse finanziarie necessarie alla concessione delle agevolazioni. I settori di intervento risultano ampliati rispetto allo strumento del contratto di programma, prevedendo in particolare l’ammissibilità di iniziative nei settori del turismo e del commercio.

30 Il Fondo centrale di garanzia, istituito con Legge 266/1996 presso il Ministero dello sviluppo economico, è stato rafforzato a partire dal 2008 per soccorrere le imprese nel periodo di crisi e per favorirne la crescita.

to un obiettivo di efficienza energetica per il 2020 in termini di risparmi di energia primaria (tra il 13 e il 14 per cento).

L'intervento della politica regionale, in questa fase di revisione e in stretta relazione con le direttrici attuate a livello nazionale, è finalizzato a: (a) rafforzare le filiere produttive necessarie per lo sviluppo delle energie rinnovabili e del risparmio energetico; (b) valorizzare le risorse naturali quale fattore di competitività e attrattività; (c) potenziare gli investimenti nei servizi ambientali (gestione delle risorse idriche e dei rifiuti); (d) prevenire i rischi; recuperare i siti inquinati e valorizzare le risorse naturali.

### 1.3 LE DIFFICOLTÀ DI ATTUAZIONE

**L'attuazione del Programma: difficoltà e criticità** In termini di realizzazioni effettive, l'attuazione del Programma ha registrato a dicembre 2010 progressi non del tutto soddisfacenti, soprattutto se considerati in termini di conseguimento degli obiettivi di spesa (la spesa dichiarata alla UE a fine 2010 ammonta a circa l'8,5 per cento della dotazione complessiva del programma).

Le fasi dall'articolato processo di implementazione del Programma (tecnico-procedurale, fisica, finanziaria, cronologica) hanno incontrato difficoltà e criticità; l'analisi di queste componenti supporta l'azione di revisione.

Una prima fase di tale processo – propedeutica e funzionale all'effettivo avvio delle attività – è stata quella di definizione tecnica (a cura delle strutture regionali responsabili), e quindi di adozione (attraverso deliberazioni della Giunta Regionale), delle schede contenenti le specifiche attuative di ciascuna attività, con riferimento alle procedure, al cronoprogramma, al profilo della spesa (Modalità Attuative Programma Operativo-MAPO).

Dalla data di approvazione del Programma da parte della Commissione Europea (2/10/2007), questa fase (tav. 1.1) ha interessato, sul complesso delle attività, un intervallo cronologico di circa 22 mesi, 15 dei quali sono stati impiegati per la adozione delle schede attuative di ciascuna attività. Per alcune di queste (attività I.1, I.2, I.3, I.4, I.6, II.1, II.4, III.1), si è evidenziata la necessità di intervenire nuovamente sull'articolazione delle procedure, apportando successive modifiche che hanno implicato la reiterazione del processo tecnico e amministrativo e delle conseguenti deliberazioni.

**Tav. 1.1 – Regione Lazio: Atti di adozione delle schede attuative (MAPO) delle attività del POR FESR 2007-2013**

Assi	Attività	Atto adozione Scheda MAPO	Data Atto
I - Innovazione e economia della conoscenza	I.1, I.2, I.3, I.4, I.6	1) DGR n. 611	1) 5/8/2008
		2) DGR n. 644	2) 7/8/2009
	I.5	DGR n. 632	7/8/2009
II - Ambiente e prevenzione dei rischi	II.1	1) DGR n. 611	1) 5/8/2008
		2) DGR n. 644	2) 7/8/2009
	II.2	DGR n. 152	13/3/2009
	II.3	DGR n. 364	16/5/2008
	II.4	1) DGR n. 319	1) 24/4/2008
2) DGR n. 840		2) 18/11/2008	
III - Accessibilità	III.1	1) DGR n. 295	1) 30/4/2009
		2) DGR n. 992	2) 23/12/2009
	III.2	DGR n. 391	22/5/2009
	III.3	DGR n. 148	13/3/2009

Fonte: elaborazioni NUVV - Lazio su dati Regione Lazio – Direzione programmazione economica, ricerca e innovazione [Dicembre 2010].

I.1- Potenziamento e messa in rete delle attività di ricerca e trasferimento tecnologico. - I.2-Sostegno agli investimenti innovativi delle PMI. - I.3- Promozione dell'impresa innovativa, patrimonializzazione e crescita dimensionale delle PMI. - I.4 Acquisizione di servizi avanzati per le PMI. - I.5- Sostegno all'accesso al credito delle PMI attraverso i Confidi e i fondi di garanzia. - I.6 Promozione di prodotti e processi produttivi rispettosi dell'ambiente. - II.1-Promozione dell'efficienza energetica e della produzione di energie rinnovabili. - II.2-Bonifica e recupero delle aree e dei siti inquinati. - II.3-Prevenzione e gestione del rischio idrogeologico. - II.4-Valorizzazione delle strutture di fruizione delle aree protette. - II.5-Interventi per la valorizzazione e la promozione dei GAC. - III.1-Miglioramento della qualità e dell'efficienza del TPL, potenziamento della rete infrastrutturale e dei nodi di scambio. - III.2-Promozione di trasporti urbani puliti. - III.3-Infrastrutture e servizi di connettività.

L'analisi dei dati di monitoraggio procedurale, finanziario, fisico sullo stato di attuazione del Programma<sup>31</sup>, evidenzia alcuni aspetti di possibile criticità con riferimento all'andamento attuativo del programma (tav. 1.2).

**Tav. 1.2- Regione Lazio: stato di attuazione procedurale e fisica del POR FESR 2007-2013 (21 gennaio 2011)**  
(valori finanziari espressi in euro; quote espresse in percentuale)

Attività (cfr. note a piè pagina)	Piano finanziario da Programma (a)	Risorse assegnate (Bandi, Delibere, ecc.) (b)	Quota (c=b/a)	Progetti approvati		Progetti non iniziati (c)	
				N.	Quota contributo approvato su risorse assegnate	N.	Quota contributo approvato p. non iniziati su contributi approvati
I.1	105.000.000,00	57.913.000,00	55,2	211	89,7	182	86,9
I.2	35.000.000,00	18.555.050,00	53,0	106	78,7	104	68,6
I.3	20.000.000,00	20.000.000,00	100,0	1	100,0	0	0,0
I.4	39.000.000,00	22.118.294,00	56,7	203	53,9	203	72,4
I.5	20.000.000,00	20.000.000,00	100,0	3	100,0	0	0,0
I.6	35.000.000,00	15.326.656,00	43,8	90	94,9	89	29,6
Coop. interregionale	1.000.000,00	0,0	0,0	0	0,0	0	0,0
<b>ASSE I</b>	<b>255.000.000,00</b>	<b>153.913.000,00</b>	<b>60,4</b>	<b>614</b>	<b>86,4</b>	<b>578</b>	<b>51,2</b>
II.1	74.000.000,00	43.250.000,00	58,4	14	4,2	14	87,0
II.2	22.000.000,00	22.000.000,00	100,0	42	100,0	42	100,0
II.3	36.000.000,00	36.000.000,00	100,0	31	100,0	30	85,8
II.4	21.000.000,00	37.000.000,00	176,2 (a)	83	92,3	82	86,4
II.5	35.000.000,00	35.000.000,00	100,0	57	93,6	57	100,0
Coop. interregionale	1.000.000,00	0,0	0,0	0	0,0	0	0,0
<b>ASSE II</b>	<b>189.000.000,00</b>	<b>173.250.000,00</b>	<b>91,7</b>	<b>227</b>	<b>73,2</b>	<b>225</b>	<b>92,1</b>
III.1	241.000.000,00	241.000.000,00	100,0	31	105,3 (b)	31	19,1
III.2	15.000.000,00	0,0	0,0	0	0,0	0	0,0
III.3	16.000.000,00	16.000.000,00	100,0	9	100,0	8	50,0
<b>ASSE III</b>	<b>272.000.000,00</b>	<b>257.000.000,00</b>	<b>94,5</b>	<b>40</b>	<b>105,0 (b)</b>	<b>39</b>	<b>20,9</b>
<b>SUB TOTALI ASSI I, II, III</b>	<b>716.000.000,00</b>	<b>584.163.000,00</b>	<b>81,6</b>	<b>881</b>	<b>90,7</b>	<b>842</b>	<b>45,6</b>
<b>ASSE IV</b>	<b>27.512.676,00</b>	<b>27.512.676,00</b>	<b>100,0</b>	-	-	-	-
<b>POR FESR 2007-2013</b>	<b>743.512.676,00</b>	<b>611.675.676,00</b>	<b>82,3</b>	<b>897</b>	<b>89,7</b>	<b>846</b>	<b>44,0</b>

Fonte: elaborazioni NUVV-Lazio su dati Sviluppo Lazio (POR FESR Lazio 2007-2013, Monitoraggio dati finanziari, attuazione attività e bandi)  
(a) La quota di risorse assegnate eccede la dotazione finanziaria in quanto in previsione di possibile mortalità futura di progetti. - (b) Disallineamento da sistema di monitoraggio. - (c) E' possibile una asimmetria, il cui dimensionamento non è al momento precisabile, tra i dati presenti nel sistema di monitoraggio e l'effettivo avanzamento delle iniziative.

**I.1-** Potenziamento e messa in rete delle attività di ricerca e trasferimento tecnologico. - **I.2-** Sostegno agli investimenti innovativi delle PMI. - **I.3-** Promozione dell'impresa innovativa, patrimonializzazione e crescita dimensionale delle PMI. - **I.4-** Acquisizione di servizi avanzati per le PMI. - **I.5-** Sostegno all'accesso al credito delle PMI attraverso i Confidi e i fondi di garanzia. - **I.6-** Promozione di prodotti e processi produttivi rispettosi dell'ambiente. - **II.1-** Promozione dell'efficienza energetica e della produzione di energie rinnovabili. - **II.2-** Bonifica e recupero delle aree e dei siti inquinati. - **II.3-** Prevenzione e gestione del rischio idrogeologico. - **II.4-** Valorizzazione delle strutture di fruizione delle aree protette. - **II.5-** Interventi per la valorizzazione e la promozione dei GAC. - **III.1-** Miglioramento della qualità e dell'efficienza del TPL, potenziamento della rete infrastrutturale e dei nodi di scambio. - **III.2-** Promozione di trasporti urbani puliti. - **III.3-** Infrastrutture e servizi di connettività.

Lo stato di attuazione delle procedure previste dalle schede attuative per l'individuazione e l'avvio delle specifiche azioni, mostra che:

- sul totale delle risorse allocate da piano finanziario per l'attuazione degli Assi prioritari I, II, III (circa il 96 per cento della dotazione del Programma), l'ammontare *assegnato* – attraverso delibere e bandi – è pari all'82,3 per cento; circa il 60,4 per cento per l'Asse I, il 91,7 per cento per l'Asse II e il 94,5 per cento per l'Asse III<sup>32</sup>;

31 Sviluppo Lazio, POR FESR Lazio 2007-2013, Monitoraggio dati finanziari, Attuazione procedurale e finanziaria (Dati al 21 gennaio 2011); Regione Lazio, POR FESR Lazio 2007-2013- Relazione Annuale di Esecuzione 2009 (Versione del 31 maggio 2010); Regione Lazio, POR FESR Lazio 2007-2013-Stato di attuazione (dati al 6 dicembre 2010) e suoi allegati (Documento presentato alla riunione del Comitato di Sorveglianza del POR FESR Lazio 2007-2013 in data 21 dicembre 2010).

32 Il dato è comprensivo delle risorse destinate a quelle attività in corso di revisione (Ammodernamento e potenziamento della ferrovia regionale Roma-Civitacastellana-Viterbo nel tratto extraurbano).

- l'ammontare del *contributo* concedibile determinato sul costo totale degli 881 progetti approvati in esito alle procedure espletate, è pari al 90,7 per cento della somma *assegnata* con delibere e bandi; circa l'86,4 per cento per l'Asse I, il 73,2 per cento per l'Asse II e oltre il 100 per cento per l'Asse III<sup>33</sup>.

Relativamente all'attuazione fisica e finanziaria sul complesso dei tre Assi, va osservato che:

- il 95,6 per cento dei *progetti approvati* (842 rispetto a 881) non mostra significativi avanzamenti<sup>34</sup>;
- il valore del *contributo di progetti approvati ma non iniziati* è risultato pari al 45,6 per cento di quello complessivamente *approvato* con le procedure poste in essere (rispettivamente il 51,2 per cento per l'Asse I, il 92,1 per cento per l'Asse II, il 20,9 per cento per l'Asse III);
- gli *impegni finanziari regionali* in relazione ai progetti in corso (capitoli POR FESR del bilancio regionale) sono pari all'82,4 per cento del contributo approvato (90,6 per cento per l'Asse I, 65,9 per cento per l'Asse II, 86,1 per cento per l'Asse III);
- i *pagamenti finanziari regionali* ammontano al 21,4 per cento degli impegni;
- gli *impegni finanziari giuridicamente vincolanti* assunti dai beneficiari, sono pari al 33,1 per cento del contributo complessivamente approvato (89,6 per cento per l'Asse I, 2,4 per cento per l'Asse II, 20,0 per cento l'Asse III);
- i *pagamenti dei beneficiari* ammontano al 40,6 per cento degli impegni.

Nel dettaglio delle diverse attività di ciascun Asse prioritario, è possibile rilevare inoltre:

- con riferimento all'Asse I, l'attività I.1-*Potenziamento e messa in rete delle attività di ricerca e trasferimento tecnologico*, l'attività I.2-*Sostegno agli investimenti innovativi delle PMI* e l'attività I.6-*Promozione di prodotti e processi produttivi rispettosi dell'ambiente* (dotazione complessiva pari a 175 milioni di euro), presentano un livello di attuazione procedurale e finanziaria compreso tra il 44 ed il 55 per cento delle risorse assegnate da Programma; circa il 90 dei progetti sinora approvati deve ancora partire;
- rispetto all'Asse II, il contributo concedibile dei progetti approvati per l'attività II.1-*Promozione dell'efficienza energetica e della produzione di energie rinnovabili* (dotazione di 74 milioni di euro) è pari al 4 per cento delle risorse assegnabili da procedure attivate;
- in relazione all'Asse III, non risulta perfezionata la procedura per la selezione delle operazioni da finanziare per l'attività III.2-*Trasporti urbani puliti* (dotazione di 15 milioni di euro); una percentuale compresa tra l'89 ed il 100 per cento degli interventi approvati nell'attività III.1-*Miglioramento della qualità e dell'efficienza del TPL, potenziamento della rete infrastrutturale e dei nodi di scambio* (dotazione da programma 241 milioni di euro) e nell'attività III.3-*Infrastrutture e servizi di connettività* (16 milioni di euro), non presenta avanzamento fisico.

**L'attuazione del Programma: difficoltà e criticità per le attività dell'Asse I e dell'Asse II a favore delle imprese**

Le 6 attività che costituiscono l'Asse I-*Innovazione ed economia della conoscenza*, sono complessivamente rivolte al potenziamento del sistema economico e produttivo imprenditoriale e industriale regionale, attraverso la promozione della ricerca, dell'innovazione e il rafforzamento della base produttiva e di processi produttivi rispettosi

dell'ambiente. Altre azioni a favore del sistema delle imprese, rivolte in particolare alla promozione di misure di efficientamento energetico, sono state previste nell'ambito dell'Asse II-*Ambiente e prevenzione dei rischi*, ed in particolare dell'attività II.1-*Promozione dell'efficienza energetica e della produzione di energie rinnovabili*.

Per la selezione degli interventi relativi a queste attività (I.1, I.2, I.3, I.4, I.6, II.1), la Regione Lazio ha ritenuto di attivare procedure di accesso integrato, al fine di promuovere la realizzazione di progetti complessi sui quali concentrare risorse finanziarie.

33 Si veda la nota (b) della tav.1.2.

34 Gran parte dei *progetti approvati*, infatti, sono stati avviati nel 2010.

A tal fine, con la Deliberazione n. 611 del 5 agosto 2008, sono state individuate: (1) le *Frontiere tecnologiche*, costituite da 3 Distretti tecnologici avanzati (DTA - Distretto Tecnologico dell'Aerospazio, DTB - Distretto Tecnologico delle Bioscienze, DTC - Distretto Tecnologico della Cultura), e da Tecnologie per la sostenibilità ambientale, ICT e Multimediali; (2) 6 *Sistemi/filiere produttivi* (Ceramica, Nautica, Carta, Audiovisivo, Innovazione, Meccanica).

La deliberazione ha definito gli strumenti attraverso cui favorire il convergere di risorse allo scopo di sostenere progetti complessi, approvando in particolare: (a) la *Procedura di accesso negoziale* per la selezione di progetti complessi con specifiche caratteristiche dimensionali e di sviluppo; (b) la *Procedura di accesso integrato* alle agevolazioni (PAI), utilizzata per la prima volta nella Regione quale insieme integrato e coordinato di strumenti e interventi di sostegno pubblico, mirati alle caratteristiche di particolari settori o cluster, aree specializzate, sistemi e distretti produttivi nonché alle relative filiere.

Nella figura 3 è rappresentato l'articolato e complesso ciclo delle fasi per la presentazione, valutazione e selezione delle azioni da finanziare nell'ambito della Procedura di accesso integrato (PAI), come prevista dalla DGR 611/2008.

Per ognuna delle 17 *sub*-attività (tav. 1.3) individuate per l'attuazione sono state esplicitate le relative procedure di attuazione.

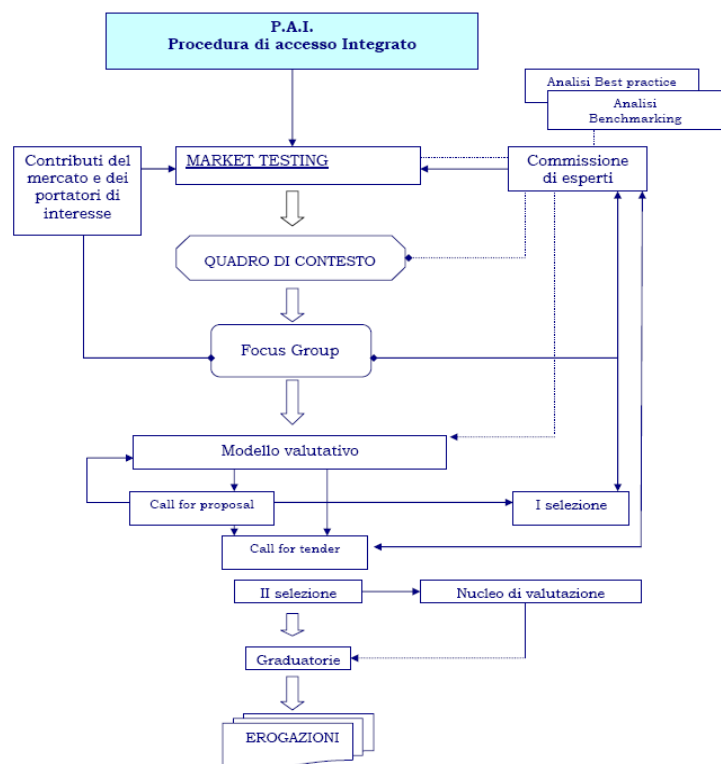
Si evidenzia al riguardo la rilevante incidenza delle procedure per l'individuazione di *progetti complessi*, che possono essere costituiti da più componenti in ragione delle attività su cui insiste la singola procedura.

La complessità e l'articolazione di tale processo attuativo – per il quale era stata prevista un'apposita fase di analisi e *market testing* nell'ambito della procedura per l'accesso integrato (PAI) – hanno generato difficoltà procedurali, operative e tecniche di accesso alle agevolazioni. Conseguentemente tali difficoltà hanno influito sulla capacità di risposta da parte dei beneficiari, in termini di tempestività, adeguatezza e completezza alle opportunità offerte dai diversi ambiti di attività.

Nel corso del 2009, in ragione della crisi finanziaria internazionale e dei mutamenti sostanziali nel contesto economico di operatività delle imprese, è emersa la necessità di prevedere avvisi pubblici che tenessero più adeguatamente conto di tali fattori contingenti. Le strutture regionali hanno acquisito elementi di consapevolezza in ordine alle esigenze e sollecitazioni rappresentate dal mondo imprenditoriale, nonché alla necessità di assicurare tempestività e piena esecutività agli interventi programmati.

Con una nuova deliberazione (DGR n. 644 del 7/8/2009), si è quindi provveduto a modificare ed integrare le modalità e gli strumenti di attuazione delle attività.

**Fig. 3**  
Regione Lazio: DGR 611/2008-Allegato 7 “Descrizione della procedura di accesso integrato” (pag.6)



**Tav. 1.3 – Regione Lazio: POR FESR 2007-2013 - Attività Assi I e II di cui alle DGR 611/2008, 644/2009, e 632/2009: quadro di sintesi delle procedure di attuazione**

Sub-attività	Att. I.1	Att. I.2	Att. I.3	Att. I.4	Att. I.5	Att. I.6	Att. II.1	Procedura utilizzata	Responsabile della procedura
A0017 - Progetti esecutivi di RSI delle PMI in forma singola o associata inerenti le Frontiere Tecnologiche	◆							Bando (a)	FILAS SPA
A0027 - Progetti Integrati di Frontiera (PIF) relativi alle Frontiere Tecnologiche del Distretto Tecnologico dell'Aerospazio	◆	◆						Bando (b)	FILAS SPA
A0033 - Sviluppo dell'impresa innovativa, patrimonializzazione e crescita dimensionale delle PMI			◆					Costituito Fondo Capitale di Rischio	FILAS SPA
A0012 - Filiera regionale della CERAMICA		◆		◆		◆	◆	Aviso pubblico per selezione progetti complessi (c)	SVILUPPO LAZIO SPA
A0016 - Efficienza ed ecosostenibilità del sistema/filiera produttiva della CARTA		◆		◆		◆	◆	Aviso pubblico per selezione progetti complessi (d)	SVILUPPO LAZIO SPA
A0013 - Filiera produttiva regionale dell'AUDIOVISIVO	◆	◆		◆				Aviso pubblico per selezione progetti complessi (e)	SVILUPPO LAZIO SPA
A0020 - Settore e filiera della NAUTICA	◆	◆		◆				Aviso pubblico per selezione progetti complessi (f)	SVILUPPO LAZIO SPA
A0028 - Sistemi/filiera produttive del settore INNOVAZIONE	◆	◆		◆		◆	◆	Aviso pubblico per selezione progetti complessi (g)	SVILUPPO LAZIO SPA
A0029 - Infrastrutture di logistica avanzata per linee ad elevata flessibilità	◆							Procedura di accesso negoziale (h)	FILAS SPA
A0014 - Acquisizione di servizi avanzati per le PMI				◆				Aviso pubblico per selezione progetti complessi (i)	SVILUPPO LAZIO SPA
A0004 - Potenziamento dei Confidi					◆			Aviso pubblico per la presentazione di programmi di intervento - Approvazione esiti domande	REGIONE LAZIO
A0015 - Promozione di prodotti e processi produttivi rispettosi dell'ambiente						◆		Aviso pubblico per selezione progetti complessi (i)	SVILUPPO LAZIO SPA
A0011 - Efficientamento ed energie alternative (PMI)							◆	Aviso pubblico per selezione progetti complessi (l)	SVILUPPO LAZIO SPA

Fonte: elaborazioni NUVV - Lazio su dati Regione Lazio - Direzione Programmazione economica, ricerca e innovazione.

(a) (DD n. 2105 del 21/09/2010, BURL n. 35 del 21/09/2010), accettazioni in corso di perfezionamento. - (b) [scaduto il 14/2/2010 in attesa di valutazioni istruttorie]. - (c) dal 2/3/2009 al 29/5/2009. - (d) bando del 13/6/2009 al 15/9/2009. - (e) dal 14/5/2009 al 31/7/2009. - (f) dal 13/6/2009 al 15/9/2009. - (g) dal 21/1/2010 al 30/4/2010. - (h) conclusa con schema di Accordo di Programma (DGR 937 del 4/12/2009). - (i) dal 7/5/2009 al 7/7/2009. - (l) dal 6/6/2009 al 7/8/2009. - (m) per l'attuazione della sub attività 1.5.2 ""Forme di credito innovative"" (DGR n. 632/2009) (10/12/2009).

L'analisi del tempo impiegato per l'espletamento delle misure di evidenza pubblica (avvisi, bandi) – rivolte al sistema delle imprese, ed in particolare a favore delle filiere/settori produttivi (ceramica-A0012, audiovisivo- A0013, carta- A0016, nautica-A0020, e innovazione-A0028), dei servizi reali per le imprese (A0014), di processi e prodotti rispettosi dell'ambiente (A0015), nonché dell'efficientamento energetico e dell'uso di energie alternative (A0011) – evidenzia (tav. 1.4):

- le fasi dell'*iter* per l'avvio delle iniziative sono state completate solo nel caso di quattro attività sulle otto attivate (attività-A0012, attività-A0013, attività-A0014, attività-A0015), impiegando complessivamente – dalla scadenza dei termini previsti dai rispettivi avvisi per la presentazione delle istanze (tra gennaio e giugno 2009), alla data di effettivo avvio delle iniziative ammesse a finanziamento – tra i 395 ed i 521 giorni, per una media di 463 giorni per ciascun *iter* procedurale;
- la *fase 1*, relativa alla valutazione e selezione delle domande pervenute<sup>35</sup>, che si è conclusa con l'approvazione degli elenchi delle iniziative ammissibili, ha compreso: (i) l'istruttoria tecnica preliminare (della durata complessiva di 80-120 giorni), realizzata a cura del soggetto responsabile dell'attuazione con il supporto di professionisti esperti esterni. Tale istruttoria ha evidenziato nelle gran parte delle istanze la necessità di richiedere integrazioni (645 integrazioni richieste in totale); (ii) la valutazione, realizzata da Nuclei di valutazione appositamente istituiti, che ha impiegato da 206 a 290 giorni (media di 236 gior-

35 Si tratta di domande riferite a *progetti complessi*, che possono pertanto comprendere più progetti. Per questo il numero effettivo dei singoli progetti imputato nel sistema di monitoraggio e riportato alla tav. 1.2, risulta superiore a quello delle relative domande.

ni), nell'arco di 9-16 sedute di valutazione (con una media di 11,5 sedute per procedura), a fronte di circa complessive 700 istanze da valutare (165 domande in media pervenute per ogni procedura);

- le successive fasi 2-6 hanno complessivamente impiegato tra i 189 ed i 291 giorni (con una media di 227 giorni ad iter procedurale). Queste sono relative a: (i) la trasmissione alla Regione degli elenchi delle iniziative ammissibili (fase 2); (ii) la predisposizione delle determinazioni sugli esiti della valutazione, selezione e relative pubblicazioni su BURL (fase 3); (iii) l'invio degli atti di impegno (fase 4); (iv) il rientro degli stessi (fase 5); (v) l'avvio delle iniziative (fase 6),.

**Tav. 1.4 – Regione Lazio: POR FESR 2007-2013 - Attività Assi I e II di cui alle DGR 611/2008, 644/2009, e 632/2009: tempistica delle procedure per l'avvio delle iniziative [dati al 21 gennaio 2011]**

Sub-attività	Fase							Tot. giorni	Stato procedura
	1	1	2	3	4	5	6		
	(n. gg. NdV)	(n. sedute NdV)	(n. gg.)	(n. gg.)	(n. gg.)	(n. gg.)	(n. gg.)		
A0012 - Filiera regionale della CERAMICA	238	9	3	19	26	85	83	434	C (a)
A0013 - Filiera produttiva regionale dell'AUDIOVISIVO	211	16	100	100	12	62	25	502	C (a)
A0014 - Acquisizione di servizi avanzati per le PMI	290	12	6	114	20	62	29	521	C (a)
A0015 - Prom. prodotti e processi produttivi rispettosi dell'ambiente	206	9	5	92	n.d.	69	16	395	C (a)
A0011 - Efficientamento ed energie alternative (PMI)	465	-	-	-	-	-	-	-	IC (b)
A0016 - Efficienza ed ecosost. del sistema/ filiera produttiva CARTA	395	n.d.	85	n.d.	-	-	-	-	IC (b)
A0020 - Settore e filiera della NAUTICA	400	-	-	-	-	-	-	-	IC (b)
A0028 - Sistemi/filiera produttive del settore INNOVAZIONE	n.d.	-	-	-	-	-	-	-	IC (b)

Fonte: elaborazioni NUVV - Lazio su dati Regione Lazio - Direzione Programmazione economica, ricerca e innovazione.

(a) Conclusa. - (b) In corso.

Per le quattro attività (A0011, A0016, A0020, A0028) con procedure ancora in corso (settembre 2010), la tempistica relativa alla fase di valutazione delle 310 domande pervenute (con 249 integrazioni richieste), aveva maturato un intervallo 395-465 giorni; per questa attività i Nuclei di valutazione si erano riuniti tra le 3 e le 4 volte per singola procedura.

Il riepilogo delle risultanze delle procedure espletate sino alla fase di finanziamento delle quattro sub-attività già indicate (A0012, A0013, A0014 e A0015) permette alcune considerazioni di sintesi (tav. 1.5).

A fronte della variabilità del numero delle proposte inviate (dalle 38 della filiera/settore della ceramica-A0012 alle 249 istanze pervenute per acquisizione di servizi avanzati- A0014), è da rilevare come nella fase di istruttoria tecnica sia emersa una elevata incidenza (mediamente l'88 per cento) del numero di integrazioni necessarie ad avviare il processo di valutazione.

Tale aspetto parrebbe denotare una debole capacità dei beneficiari nel rispondere adeguatamente alle attese ed ai requisiti definiti dalla procedura, in presenza – evidentemente – di strumenti (formulari), e modalità (tempistica) per la presentazione delle istanze, probabilmente non del tutto consoni al *target* di riferimento.

Dalla fase di valutazione è risultato in media ammissibile al finanziamento il 77 per cento delle domande presentate e valutate; il 49 per cento è la media di quelle oggetto di contributo effettivamente ammesso a finanziamento.

Sono state, inoltre, riscontrate criticità in ordine alla tempestiva progressione della spesa (tempi di erogazione degli anticipi), dipendenti da difficoltà oggettive da parte dei beneficiari a produrre la documentazione necessaria, adeguata e completa rispetto ai requisiti previsti (polizza fideiussoria conforme allo schema stabilito, normativa antimafia).



**Tav. 1.5- Regione Lazio: POR FESR 2007-2013 - Attività Assi I e II di cui alle DGR 611/2008, 644/2009, e 632/2009: risultati delle procedure di attuazione (dati al 10 settembre 2010)**

Subattività	N. do- mande perve- nute	N. inte- grazio- ni ri- chieste	N. dom. valuta- te	N. do- mande am- missi- bili	% do- mande am- missibil- li/perv enute	N. do- mande non am- messe	% do- mande non am- mes- se/perv enute	N. do- mande finanziabi- li
A0012-Filiera regionale della CERAMICA [a]	38	38	38	28	74%	10	26%	28
A0013-Filiera produttiva regionale dell'AUDIOVISIVO [a]	243	227	243	199	82%	44	18%	73
A0014-Acquisizione di servizi avanzati per le PMI [a]	249	225	249	179	72%	70	28%	135
A0015-Prom. di prodotti e processi produttivi rispettosi dell'ambiente [a]	169	155	169	136	80%	33	20%	63
A0011-Efficiamento ed energie alternative (PMI)	160	136	70	54	34%	-	-	-
A0016-Efficienza ed ecosost. del sistema/filiera produttiva della CARTA	38	34	38	38	100%	-	-	38
A0020-Settore e filiera della NAUTICA	34	31	16	6	18%	-	-	-
A0028-Sistemi/filiera produttive del settore INNOVAZIONE	78	48	n.d.	n.d.	n.d.	-	-	-

Fonte: elaborazioni NUVV-Lazio su dati Regione Lazio – Direzione Programmazione economica, ricerca e innovazione.

[a] Procedure di selezione delle azioni completate.

### Le criticità di attuazione dell'Attività II.5 "Interventi per la valorizzazione e la promozione dei GAC"

L'attività II.5-Interventi per la valorizzazione e la promozione dei GAC, dedicata alla realizzazione di interventi in grado di valorizzare il potenziale attrattivo di contesti culturali di eccellenza - Grandi Attrattori Culturali (Vulci- Etruschi, Fossanova, Via del sale – Area reatina, Mura poligonali del Frusinate, Tivoli – Polo Tiburtino), è direttamente interessata dalla revisione del programma, con una riduzione significativa della dotazione finanziaria originariamente prevista, pari a quasi il 76 per cento (da 35 milioni a 5 milioni di euro).

La motivazione principale emerge dalle risultanze di verifiche *in itinere*, promosse dalla nuova Autorità di Gestione e tese a quantificare *i risultati tangibili e visibili in un arco temporale di breve-medio periodo*<sup>36</sup> – più immediatamente stimabili in termini di redditività dell'investimento e di valore aggiunto per il sistema economico territoriale – e, in particolare, la stima di quelli attesi con riferimento agli indicatori di risultato (n. di visitatori nei circuiti museali e degli istituti statali; giornate di presenza).

La motivazione principale emerge dalle risultanze di verifiche *in itinere*, promosse dalla nuova Autorità di Gestione e tese a quantificare *i risultati tangibili e visibili in un arco temporale di breve-medio periodo*<sup>36</sup> – più immediatamente stimabili in termini di redditività dell'investimento e di valore aggiunto per il sistema economico territoriale – e, in particolare, la stima di quelli attesi con riferimento agli indicatori di risultato (n. di visitatori nei circuiti museali e degli istituti statali; giornate di presenza).

A seguito di tali verifiche è stato evidenziato, inoltre, un livello inadeguato – anche in considerazione delle peggiorate condizioni della finanza pubblica locale – della sostenibilità economica e finanziaria dei singoli interventi per l'assenza/insufficienza: (i) di un preciso progetto gestionale per ogni sito/bene oggetto d'intervento; (ii) di un verificato piano economico di costi e ricavi in grado di garantire le durevole sostenibilità degli interventi proposti.

Ulteriori motivazioni della revisione sono ascrivibili ad alcune difficoltà attuative e procedurali, che hanno comportato ritardi nell'effettivo avvio dell'attività. Le modalità attuative (approvate con DGR n. 149 del 13/3/09) prevedevano di individuare le azioni da finanziare attraverso: (a) l'elaborazione di Piani di Valorizzazione che avrebbero dovuto fornire il quadro programmatico di riferimento, consentendo di identificare per ogni singolo GAC, strategie, modalità e caratteristiche di intervento; (b) l'animazione dei potenziali beneficiari per sollecitare proposte progettuali attraverso il confronto e la partecipazione allargata, nell'ambito di incontri pubblici e collettivi (audizioni pubbliche) con gli Enti locali, nonché con gli altri soggetti portatori di interesse.

Le fasi di implementazione dell'*iter* procedurale al 2010 (tav. 1.6), hanno impiegato circa 15 mesi per pervenire alla selezione, non definitiva, delle azioni da ammettere al finanziamento (primo trimestre 2009-secondo trimestre 2010).

Si evidenzia, in particolare, che il processo di elaborazione di cinque Piani di Valorizzazione – che avrebbe dovuto rappresentare un momento propedeutico alla individuazione delle priorità di intervento per ciascun ambito territoriale, e quindi anche di indirizzo progettuale per i proponenti – non è stato di fatto perfezionato con la sua approvazione e adozione formale da parte dell'Amministrazione.

**Tav. 1.6 – Regione Lazio: POR FESR 2007-2013 - Attività II.5: Fasi procedurali e tempi di attuazione, previste (MAPO) ed effettivamente implementate**

Fasi/Attività	Tempi previsti (scadenze da MAPO)	Tempi effettivi (dati monitoraggio attuazione)
1. Adozione DGR di approvazione delle Modalità attuative	I° trim. 2009	I° trim. 2009
2. Definizione documentazione e indizione audizione collettiva	I° trim. 2009	I° trim. 2009
3. Valutazione delle proposte progettuali scaturite dall'audizione	I° trim. 2009	III° trim. 2009
4. Elaborazione dei Piani di valorizzazione e successiva adozione	II° trim. 2009	(a)
5. Eventuali procedure di evidenza pubblica	IV° trim. 2009	-
6. Istruttoria, valutazione e selezione delle proposte progettuali	I° trim. 2010	I° trim. 2010
7. Appalto dei lavori	III° trim. 2010	Fase non implementata
8. Valutazione intermedia	II° trim. 2010	Fase non implementata
9. Esecuzione dei lavori	Dal I° trim. 2010	Fase non implementata
10. Conclusione dei lavori, collaudi e rendicontazione finale	Dal II° trim. 2010	Fase non implementata

Fonte: elaborazioni NUVV Lazio su dati Regione Lazio – Direzione Programmazione economica, ricerca e innovazione.

(a) I Piani sono stati elaborati ma non adottati.

A conclusione delle suddette verifiche, la Giunta regionale ha deliberato (DGR 18/2011) la revoca delle precedenti deliberazioni sulle modalità attuative dell'attività (DGR 149/2009).

### **Le difficoltà di attuazione del Grande Progetto "Ammodernamento e potenziamento della ferrovia regionale Roma-Civitacastellana-Viterbo nel tratto extraurbano"**

Nell'ambito dell'Asse III (accessibilità) del Programma era previsto il sostegno al grande progetto<sup>37</sup> denominato «Ammodernamento e potenziamento della ferrovia regionale Roma-Civitacastellana-Viterbo nel tratto extraurbano».

Gli interventi previsti erano compresi all'interno di un quadro di azioni volte alla realizzazione di un sistema di trasporto rapido urbano ed interurbano al servizio della direttrice Roma-Civita Castellana-Viterbo e

dell'aeroporto di Viterbo<sup>38</sup>.

Questi interventi avrebbero consentito la diminuzione dei tempi di percorrenza su tutta la linea passando dagli attuali 150-160 minuti a circa 69 minuti (circa il 63 per cento in meno).

Per il progetto complessivo – considerando che la tratta iniziale, già in esercizio come servizio urbano<sup>39</sup>, parte dalla stazione centrale di Roma Flaminio- Piazza del Popolo<sup>40</sup> e prosegue in tunnel per la parte di penetrazione urbana – il costo degli investimenti (imprevisti esclusi) è stato inizialmente stimato in 1,741 miliardi di euro<sup>41</sup>.

Il progetto, oggetto del finanziamento regionale a valere su diverse fonti finanziarie nell'ambito della politica unitaria come da Deliberazione<sup>42</sup> della Giunta Regionale n. 295 del 30 aprile 2009, si articolava nei seguenti

37 Art. 40 del Reg.(CE) 1083/2006.

38 Identificato dal *policy maker* quale secondo scalo aeroportuale dell'area metropolitana di Roma. Il 26 novembre 2007, l'aeroporto di Viterbo è stato ufficialmente scelto dal Ministero dei Trasporti come futuro scalo civile, destinato a diventare il secondo scalo passeggeri del Lazio, dopo lo scalo di Fiumicino e in sostituzione dell'aeroporto di Ciampino.

39 La frequenza, dal 2006, è di 10-15 minuti fino alla stazione di Montebello ed ha una stazione di scambio con l'offerta di pullman extraurbani alla stazione di Saxa-Rubra.

40 In corrispondenza con la linea A della metropolitana e con la disponibilità di un'ampia offerta di TPL di superficie direttamente connessa con le aree centrali della città.

41 L'organizzazione incaricata dell'esecuzione del progetto era la Regione Lazio – Direzione trasporti; l'autorità responsabile della domanda di candidatura era la Regione Lazio – Direzione programmazione economica e partecipazione.

42 Recante "Politica di sviluppo unitaria regionale 2007-2013 - POR FESR Lazio 2007-2013 Obiettivo Competitività regionale e occupazione – Attuazione dell'Attività III.1 "Miglioramento della qualità e dell'efficienza del TPL, potenziamento della rete infrastrutturale e dei nodi di scambio". Approvazione della Scheda attuativa relativa all'Attività III.1 e del Programma degli interventi da finanziare nell'ambito del POR FESR Lazio 2007-2013".

stralci funzionali: (1) raddoppio tratta Montebello-Riano (oggetto di finanziamento parziale POR FESR Lazio 2007-2013); (2) raddoppio tratta Riano-Pian Paradiso, km 22,300 ex ante e 20,500 ex post (oggetto parziale di finanziamento POR FESR Lazio 2007-2013); (3) acquisto di 5 convogli a servizio della ferrovia e, nel contempo, avviare un processo di rinnovamento del parco rotabile finalizzato al miglioramento dei livelli di *comfort* offerti all'utenza.

In termini finanziari, la Deliberazione di aprile indicava una disaggregazione della spesa complessiva proveniente in parte dalle risorse FESR (230,4 milioni di euro), in parte dalle risorse FAS (67,8 milioni di euro) e in parte da fondi regionali (28,4 milioni di euro); il totale delle risorse previste per i tre interventi era quindi pari a 326,6 milioni di euro.

Una successiva Deliberazione della Giunta Regionale<sup>43</sup> (n. 992 del 23 dicembre 2009) rimodulava la composizione delle fonti di finanziamento per un importo di 15 milioni di euro; il contributo al progetto del POR FESR si riduceva a 215,4 milioni di euro e quello del Fondo per le Aree Sottoutilizzate si incrementava risultando pari a 82,8 milioni di euro.

La decisione di rimodulare le risorse originariamente assegnate a questo intervento, programmandone una nuova destinazione, è sostanzialmente legata alle difficoltà incontrate nel corso dell'*iter* di approvazione della domanda inoltrata dalla Regione Lazio alla Commissione Europea (Direzione generale Politica Regionale), riportate a seguire in termini sintetici e nella loro sequenza cronologica:

- il 2 marzo 2010 la Commissione Europea (Direzione generale-Politica regionale) ha formulato un *set* di osservazioni<sup>44</sup> che riguardavano: (1) la mancanza di documenti a sostegno delle procedure di VIA; (2) l'indicazione delle alternative di intervento; (3) la composizione delle entrate e la distinzione delle voci di costo; (4) le informazioni per chiarire il trattamento dell'IVA; (5) la specificazione dei costi addizionali legati al potenziamento della tratta e scorporati dall'ammontare dei costi operativi; (6) l'analisi di sensibilità e di rischio; (7) le informazioni relative all'analisi sottostante l'utilizzo dei fattori di conversione. L'osservazione più rilevante, tuttavia, riguardava la richiesta di indicazioni sulla tempistica di finanziamento e realizzazione delle altre sezioni del progetto;
- il 13 agosto 2010 la Regione Lazio ha inviato<sup>45</sup> 5 risposte alle 8 osservazioni formulate dalla Commissione il 2 marzo 2010<sup>46</sup>. L'elaborazione delle restanti risposte risultava impossibile per via del fatto che lo studio di fattibilità originario, nel periodo intercorso tra l'invio delle osservazioni della Commissione Europea e la formulazione delle risposte da parte della Regione Lazio, non era stato aggiornato e che lo stesso era stato redatto in maniera non pienamente conforme rispetto al formulario previsto e all'articolazione indicata nei documenti metodologici di lavoro diffusi a livello comunitario<sup>47</sup>;
- il 30 agosto 2010 la Commissione Europea<sup>48</sup> (Direzione generale-Politica regionale): (a) riteneva alcune delle risposte inviate il 13 agosto 2010 insufficienti; (b) evidenziava la discrepanza tra le informazioni fornite nel primo invio (21 dicembre 2009) e quelle riformulate successivamente; (c) sollecitava chiarimenti circa i quesiti ai quali non era stata data risposta nel precedente invio; (d) sollecitava informazioni

43 Recante "Politica di sviluppo unitaria regionale 2007-2013 - POR FESR Lazio 2007-2013 Obiettivo Competitività regionale e occupazione - Attuazione dell'Attività III.1 "Miglioramento della qualità e dell'efficienza del TPL, potenziamento della rete infrastrutturale e dei nodi di scambio". Modifica del Programma degli interventi da finanziare nell'ambito del POR FESR Lazio 2007-2013 - DGR 30 aprile 2009, n. 295, Allegato 3.

44 A/001912.

45 Secondo invio tramite SFC della Regione Lazio (A/12401) e invio nota all'Autorità di gestione n. 144003 del 13.08.2010 (A/12425 del 16.08.2010).

46 Il gruppo di lavoro tecnico regionale sino a quel momento impegnato nella predisposizione e/o ri-elaborazione dell'analisi costi-benefici del progetto avrebbe dovuto tener conto dei documenti di lavoro consigliati dalla Commissione: «Orientamenti metodologici per la realizzazione delle analisi costi-benefici» (Commissione Europea - Direzione Generale Politica Regionale (2006), Nuovo periodo di programmazione 2007-2013. Documenti di lavoro metodologici. Documento di lavoro n. 4. Orientamenti metodologici per la realizzazione delle analisi costi-benefici, n. 8/2006, Bruxelles); «Guida della Commissione Europea sull'analisi dei costi e dei benefici» (European Commission - Directorate General Regional Policy (2008), *Guide to cost-benefit analysis of investment projects. Structural funds, Cohesion fund and Instrument for pre-accession, Brussels*).

47 Si veda la nota precedente.

48 A/007667.

sulla tempistica di realizzazione e finanziamento dell'intero progetto della linea ferroviaria Roma-Viterbo;

- per l'appalto gestito dalla società ATAC S.p.a. e relativo alla «Progettazione, costruzione, fornitura e servizi di manutenzione per un massimo di n. 10 unità di trazione da immettere sul servizio passeggeri della ferrovia Roma-Viterbo» sarebbero emerse – nello stato di attuazione<sup>49</sup>, con informazioni datate 6 dicembre 2010 – delle criticità tali da configurare le condizioni per una rescissione del contratto.

Per le numerose criticità riscontrate si ritiene che il raddoppio di un tratto consistente della ferrovia Roma-Viterbo non presenti più tempi di realizzazione compatibili con il Programma Operativo.

## 2. GLI EFFETTI DELLA REVISIONE DEL PROGRAMMA

**La revisione del Programma conferma la strategia originaria del 2007 e ri-modula gli obiettivi, le attività e le sub-attività per stimolare i punti di forza e incidere su quelli di debolezza**

Nella cornice descritta nelle analisi sul nuovo contesto economico-sociale della regione – per la quale si prevede un prolungato periodo di recessione o, come alternativa più favorevole, una lenta fase di ripresa dell'economia – sono stati ipotizzati, in fase di revisione del POR FESR Lazio 2007-2013, interventi indirizzati ad incidere sui punti di debolezza (e sulle minacce) e sui punti di forza (e, ancor più sulle opportunità) delle imprese attive lungo le filiere, a monte e a valle del processo produttivo, sia nelle branche manifatturiere sia nei rami dei servizi alle imprese e alle famiglie. Parallelamente, sono stati considerati interventi di

riequilibrio e rigenerazione del tessuto urbano dei piccoli e medi centri.

Inoltre, considerando che la revisione del POR FESR conferma l'obiettivo globale alla base della programmazione originaria, «*Promuovere uno sviluppo ecologicamente compatibile, equo, inclusivo, rispettoso dei diritti della persona e delle pari opportunità, finalizzato a rafforzare la competitività del sistema Lazio*», è – tuttavia – necessario<sup>50</sup>: (i) delinearne i nessi logici che sottendono all'individuazione degli obiettivi specifici e operativi; (ii) valutare, per ciascun obiettivo specifico, la coerenza tra questi ultimi e i rispettivi obiettivi operativi, verificandone le relazioni e le complementarità.

### 2.1 GLI EFFETTI DELLA REVISIONE: PRIORITÀ STRATEGICHE E OBIETTIVI

**Effetti della revisione sulla strategia del programma**

La strategia di sviluppo nella revisione del programma è imperniata sul postulato che lega prioritariamente la crescita e il rilancio economico del sistema regionale con la promozione della innovazione, imprenditorialità ed economia della conoscenza.

Ciò risulta coerente con quanto emerso dalla nuova analisi del contesto rispetto ad una più esplicita e marcata necessità di accrescere la competitività del sistema produttivo laziale: da un lato, attraverso l'aumento degli investimenti in ricerca e sviluppo, in conseguenti programmi di trasferimento tecnologico e nella promozione dell'utilizzo delle ICT; dall'altro lato, attraverso un rafforzamento della base produttiva ed un sostegno più mirato al sistema imprenditoriale, in considerazione delle sue caratteristiche dimensionali ed economiche e delle più volte richiamate condizioni di crisi relative ai mercati nazionali ed internazionali.

A questa direttrice prioritaria si connettono obiettivi, sempre più stringenti, di sostenibilità ambientale, di conservazione e di valorizzazione delle risorse del territorio e di recupero di aree degradate, nella duplice visione tesa a consolidare la relazione tra contesto ambientale e qualità della vita, e conservazione delle risorse (naturali, paesaggistiche, culturali) coniugando sostenibilità e sviluppo economico-sociale.

49 Documentazione presentata alla riunione del Comitato di Sorveglianza del POR FESR Lazio 2007-2013 in data 21 dicembre 2010.

50 Art. 1, comma 5 del Reg.(CE) 539/210.

In tal senso, la promozione dell'utilizzo di energie alternative e a basso impatto ambientale permette di porre in relazione la salvaguardia del territorio con un ulteriore potenziale incentivo innovativo tecnologico per il sistema industriale, in quanto concorrente allo sviluppo e al ricorso a nuove tecnologie.

Inoltre, la riduzione della dipendenza energetica da fonti non rinnovabili e, soprattutto, la promozione di una maggiore efficienza energetica, concorrono ad una riduzione dei costi del sistema pubblico e privato e, quindi, ad aumentarne l'efficienza (ed, in ultima analisi, la competitività).

Parallelamente, attraverso la promozione di reti di connettività e la costruzione di reti immateriali, si mira ad incrementare, per un verso, l'offerta e l'accessibilità ai servizi di *governance* locale (sanità, trasporti) e, per altro verso, a migliorare – attraverso le soluzioni delle ICT – l'efficienza del sistema pubblico regionale, recuperando porzioni di territorio e di popolazione a rischio di marginalità.

Le componenti della strategia sinora descritte, trovano una ulteriore dimensione di possibile ricaduta e convergenza, nell'ambito di obiettivi di rigenerazione e riqualificazione dei centri e degli agglomerati urbani, dove si concentrano le attività, i sistemi produttivi, le risorse creative, il capitale umano e le potenzialità di innovazione e di competitività regionale.

**Effetti della revisione: gli obiettivi** La strategia complessiva sottesa alla revisione del programma si fonda su quattro Assi rispetto ai precedenti tre. A questi, corrispondono altrettanti obiettivi specifici (oltre all'obiettivo relativo all'implementazione efficace ed efficiente del POR, tradotto nell'Asse IV-*Assistenza tecnica*, già previsto dal programma), ciascuno dei quali articolato in più obiettivi operativi, declinati a loro volta in singole attività.

In termini più espliciti, con l'azione della revisione il programmatore intende *assestare e consolidare la strategia del Programma* lungo quattro direttici principali – di cui le prime tre già delineate dalla precedente versione del programma – attraverso:

- il potenziamento del sistema produttivo, in coerenza con l'azione già avviata dal programma, sostenuto dall'allocazione di maggiori risorse finanziarie a favore del sistema delle imprese e per un maggiore sostegno di quelle innovative. Per questa direttrice, inoltre, sono stati individuati: (i) *iter* procedurali di accesso alle agevolazioni ed ai contributi più agili ed orientati ai beneficiari; (ii) nuovi meccanismi di ingegneria finanziaria e, quale azione di sistema, un ampliamento delle opportunità per rafforzare ed estendere la società della conoscenza (Asse I-*Ricerca, innovazione, imprenditorialità ed economia della conoscenza*);
- l'implementazione di misure di efficienza energetica e di produzione di energie rinnovabili e, nel contempo, la promozione e la salvaguardia del territorio, che – nella logica già alla base del programma – è rivolta all'adozione di misure di rispetto dell'ambiente, di prevenzione e gestione dei rischi, mantenendo l'attenzione alla valorizzazione del patrimonio naturale e culturale (Asse II-*Ambiente e prevenzione dei rischi*);
- il rafforzamento delle reti e dei sistemi di connettività e di comunicazione, con un approccio che – nella revisione del programma – è orientato a finanziare sia le reti infrastrutturali di tipo immateriale, a servizio ed a supporto di specifiche componenti del sistema regionale, sia le reti infrastrutturali fisiche attraverso un rilevante intervento di potenziamento del sistema di trasporto ferroviario regionale (Asse III-*Accessibilità*);
- lo sviluppo e la riqualificazione urbana e locale perseguito con iniziative a carattere integrato, che concorrono al conseguimento di obiettivi di crescita socio-economica nei contesti urbani della regione (Asse V-*Sviluppo urbano e locale*).

**La revisione del Programma: rimodulazione del piano finanziario** Dalle nuove scelte di *policy* è conseguita una rimodulazione in termini finanziari e delle attività (tav. 1.7), come già specificato precedentemente in dettaglio, delle risorse a disposizione di tutti gli Assi (eccetto quello trasversale di Assistenza tecnica), che si è tradotta nell'incremento della dotazione degli esistenti Assi I e II, e del nuovo Asse V, soprattutto grazie alla significativa diminuzione delle risorse originariamente destinate all'Asse III (Accessibilità), la cui dotazione è passata da 272 milioni (il 36,58 per cento del Programma) a 90,5 milioni (pari al 12,2 per cento).

Nello specifico, l'Asse I, ora dedicato all'innovazione, imprenditorialità e economia della conoscenza dispone nel complesso di circa 325,629 milioni di euro pari al 43,80 per cento del Programma, quasi il 10 per cento in più rispetto alla dotazione originaria, mentre la dotazione dell'Asse II (Ambiente e prevenzione dei rischi) è passata da 189 milioni a quasi 220 milioni con una progressione percentuale prossima a 5 punti (dal 25,42 al 29,57 per cento); infine, le risorse a disposizione del nuovo Asse V (Sviluppo urbano e locale), hanno un peso nel Programma di circa l'11 per cento (80 milioni).

Alla rimodulazione finanziaria si accompagna una revisione, più o meno significativa, delle attività e delle sub-attività da realizzare con il Programma operativo regionale, che tiene conto delle opzioni del decisore regionale in esito alle analisi sulle tendenze economico-sociali in atto e dei fabbisogni per gli specifici settori di *policy* interessati dal programma, nonché dello stato e delle difficoltà di attuazione di quanto già avviato o in corso di avvio.

**Tav. 1.7 – Regione Lazio: revisione della dotazione finanziaria (per Asse) del POR FESR 2007-2013**  
(valori espressi in euro; quote espresse in percentuale)

Assi (POR originario)	Dotazione finanziaria	Ripartizione percentuale	Assi (POR revisione)	Dotazione finanziaria	Ripartizione percentuale	Differenze percentuali
I	255.000.000,00	34,30	I	325.629.399,78	43,80	9,50
II	189.000.000,00	25,42	II	219.870.600,22	29,57	4,15
III	272.000.000,00	36,58	III	90.500.000,00	12,17	-24,41
IV	27.512.676,00	3,70	IV	27.512.676,00	3,70	0,00
			V	80.000.000,00	10,76	10,76
Totale POR FESR	743.512.676,00	100,00	Totale POR FESR (revisione)	743.512.676,00	100,00	0,00

Fonte: elaborazioni Regione Lazio – Direzione programmazione economica, ricerca e innovazione (Gennaio 2011).

### La revisione dell'Asse I "Ricerca, innovazione, imprenditorialità ed economia della conoscenza"

Il quadro emerso dall'analisi di contesto ha rimarcato le caratteristiche e gli aspetti di debolezza del sistema produttivo regionale in termini di competitività già delineati in fase di elaborazione della prima versione del programma (tav. 1.8).

Pertanto, concorrono al conseguimento dell'obiettivo specifico (*Rafforzare la competitività del sistema produttivo attraverso la promozione dell'imprenditorialità, della ricerca, dell'innovazione e del trasferimento tecnologico, sostenendo lo sviluppo della società dell'informazione*) di questo Asse di intervento prioritario – modificato rispetto a quello originario con l'introduzione di una linea programmatica destinata allo sviluppo della società dell'informazione – quattro obiettivi operativi (in origine erano tre).

I primi tre obiettivi (1. *sviluppo della ricerca industriale e delle attività di trasferimento tecnologico sul tessuto imprenditoriale regionale*; 2. *rafforzamento dello sviluppo imprenditoriale e della capacità innovativa delle PMI*; 3. *favorire una crescita del sistema produttivo orientata allo sviluppo sostenibile*) in perfetta coerenza e continuità con il Programma nella sua precedente formulazione; l'introduzione di un quarto obiettivo (4. *favorire una crescita del sistema produttivo attraverso lo sviluppo inclusivo e sostenibile della società dell'informazione*) in ragione dei mutati fabbisogni di investimento.

Il POR, nella sua originaria elaborazione, aveva ritenuto necessario mettere in primo piano il tema della competitività tecnologica e dell'innovazione potenziando, da un lato, il sistema delle competenze e delle specificità della base produttive ed industriale regionale e sostenendo, dall'altro, il sistema produttivo ed imprenditoriale nel recepimento di tale potenziale. In questo senso la revisione del programma consolida ed esplicita ulteriormente la sinergia che lega i primi due obiettivi operativi.

**Tav. 1.8 – Regione Lazio: Asse I – POR FESR 2007-2013, revisione degli obiettivi, delle attività e della dotazione finanziaria (per Asse)**

(valori espressi in euro; quote espresse in percentuale)

Asse (POR originario), quota finanziaria, obiettivi operativi e attività	Dotazione Finanziaria	Asse (revisione), quota finanziaria, obiettivi operativi e attività	Dotazione Finanziaria
<b>I – Ricerca, innovazione e rafforzamento della base produttiva (34,30 per cento)</b>	<b>255.000.000,00</b>	<b>I – Ricerca, innovazione, imprenditorialità e economia della conoscenza (43,80 per cento)</b>	<b>325.629.399,78</b>
<b>Ob. Op.1: Sviluppo della ricerca industriale e delle attività di trasferimento tecnologico nel tessuto imprenditoriale regionale</b>	<b>105.000.000,00</b>	<b>Ob. Op.1: Sviluppo della ricerca industriale e delle attività di trasferimento tecnologico nel tessuto imprenditoriale regionale</b>	<b>91.691.229,00</b>
-- Potenziamento e messa in rete delle attività di ricerca e trasferimento tecnologico	105.000.000,00	1. Potenziamento e messa in rete delle attività di ricerca e trasferimento tecnologico	91.691.229,00
<b>Ob. Op.2: Rafforzamento della capacità innovativa delle PMI</b>	<b>114.000.000,00</b>	<b>Ob. Op.2: Rafforzamento dello sviluppo imprenditoriale e della capacità innovativa delle PMI</b>	<b>171.457.590,78</b>
-- Sostegno agli investimenti innovativi delle PMI	35.000.000,00	2. Sostegno agli investimenti innovativi delle PMI	52.879.871,78
-- Sviluppo dell'impresa innovativa, patrimonializzazione e crescita dimensionale delle PMI	20.000.000,00	3. Sviluppo dell'impresa innovativa, patrimonializzazione e crescita dimensionale delle PMI	30.000.000,00
-- Acquisizione di servizi avanzati per le PMI	39.000.000,00	4. Acquisizione di servizi avanzati per le PMI	15.577.719,00
-- Sostegno all'accesso al credito delle PMI attraverso i Confidi e i fondi di garanzia e altre forme di credito innovative attivate dalla Regione Lazio	20.000.000,00	5. Sostegno all'accesso al credito delle PMI attraverso i Confidi e i fondi di garanzia e altre forme di credito innovative, attivate dalla Regione Lazio	73.000.000,00
<b>Ob. Op.3: Favorire una crescita del sistema produttivo orientata allo sviluppo sostenibile</b>	<b>35.000.000,00</b>	<b>Ob. Op.3: Favorire una crescita del sistema produttivo orientata allo sviluppo sostenibile</b>	<b>14.480.580,00</b>
-- Promozione di prodotti e processi produttivi rispettosi dell'ambiente	35.000.000,00	6. Promozione di prodotti e processi produttivi rispettosi dell'ambiente	14.480.580,00
		<b>Ob. Op.4: Favorire una crescita del sistema produttivo attraverso lo sviluppo inclusivo e sostenibile della società dell'informazione</b>	<b>47.000.000,00</b>
		7. Sviluppo di applicazioni, prodotti, processi, contenuti e servizi ICT	47.000.000,00
<b>Cooperazione interregionale</b>	<b>1.000.000,00</b>	<b>Cooperazione interregionale</b>	<b>1.000.000,00</b>

Fonte: elaborazioni Regione Lazio – Direzione programmazione economica, ricerca e innovazione (Gennaio 2011).

### L'obiettivo 1 dell'Asse I

Nell'ambito dell'obiettivo operativo 1-Sviluppo della ricerca industriale e delle attività di trasferimento sul tessuto imprenditoriale regionale – la cui dotazione finanziaria è pari a 91,7 milioni di euro, il 28,2 per cento della dotazione d'Asse – l'azione di revisione continua a porre al centro della programmazione il legame tra il «sistema della ricerca» e il «sistema produttivo», sia attraverso azioni che sostengano la cooperazione tra i centri di ricerca e le imprese presenti nella regione, sia cercando di incidere più significativamente sulla elevata polverizzazione delle imprese e sugli aspetti di innovazione e specializzazione di nuove e specifiche competenze e risorse.

L'attuazione dell'Asse così revisionato parte dallo *stock* di attività avviate nell'ambito dei processi di attuazione già implementati: (a) sostegno integrato al sistema produttivo nella sua articolazione per settori/filiere prioritarie; (b) promozione di prodotti e processi produttivi rispettosi dell'ambiente (già afferenti al terzo obiettivo operativo nella precedente versione del programma).

### Gli obiettivi 2 e 3 dell'Asse I

Al potenziamento del trasferimento tecnologico e della capacità di spesa in R&S, si accompagna il tema dell'introduzione di tecniche e tecnologie innovative nella funzione di produzione delle imprese per incrementare la competitività delle funzioni a monte e a valle del processo produttivo. Questo tema è stato incaricato nell'obiettivo operativo 2-Rafforzamento dello sviluppo imprenditoriale e della capacità innovativa delle PMI, la cui dotazione finanziaria, pari a 171,46 milioni di euro, il 52,7 per cento della dotazione d'Asse, è stata ampliata benché la revisione non abbia modificato sensibilmente le scelte strategiche effettuate nel recente passato.

A partire dalle attività e *sub*-attività avviate dal Programma negli anni precedenti e impattanti sui meccanismi di crescita/ampliamento della dimensione e della solidità finanziaria delle PMI (accesso al credito e capitale di rischio), si prevede – in base ai fabbisogni ed alle esigenze emerse in sede di analisi – la realizzazione

di attività coerenti con la programmazione avviata: (a) sostegno alle imprese per la fase di *spin-off* tecnologici; (b) diffusione di innovazione, sia a vantaggio delle micro e piccole imprese attraverso la concessione di contributi specifici, sia a beneficio di quelle di medie dimensioni; (c) agevolazioni erogate nel quadro strumenti di ingegneria finanziaria<sup>51</sup> per lo sviluppo di progetti basati su investimenti immateriali con basi/contenuti *standard* di bancabilità (R&S, innovazione organizzativa, internazionalizzazione).

L'obiettivo operativo 3-*Favorire una crescita del sistema produttivo orientata allo sviluppo sostenibile* avviene – nell'ottica della revisione del Programma che gli assegna il 4,4 per cento (14,5 milioni di euro) della dotazione d'Asse – uno strumento per accrescere l'impronta di sostenibilità nei processi di produzione, consumo e smaltimento. Si tratta, dunque, di promuovere investimenti eco-innovativi e permettere la penetrazione, sia nei cicli produttivi – e, dunque, tra i produttori – sia in quelli di consumo – tra le stesse imprese ma, anche, nelle famiglie – di prodotti, processi e servizi per la gestione ambientale, la prevenzione dell'inquinamento e l'efficienza energetica.

#### **L'obiettivo 4 dell'Asse I**

Al quarto obiettivo operativo-*Favorire una crescita del sistema produttivo attraverso lo sviluppo inclusivo e sostenibile della società dell'informazione* è stato attribuito il 14,4 per cento delle risorse destinate all'Asse (47,0 milioni di euro). Per questo obiettivo operativo sono state apportate revisioni anche alla definizione dell'obiettivo specifico dell'Asse.

Lo scopo di questi investimenti pubblici è quello di promuovere, sotto varie forme, la diffusione delle ICT sul territorio regionale ancora nell'ottica di un ampliamento della capacità innovativa delle produzioni e servizi e dei cicli produttivi svolti sia in ambito privato (PMI) sia in ambito pubblico (Pubbliche Amministrazioni).

Per un verso, dunque, si ritiene di incentivare lo sviluppo di applicazioni innovative nel campo dell'ICT per le Pubbliche Amministrazioni e, per altro verso, di stimolare l'offerta produttiva settoriale e la domanda di soluzioni informatiche innovative proveniente dalle PMI ed innescate dalle esigenze di una maggior competitività sia sui mercati domestici sia su quelli internazionali.

La fase programmatica di questo obiettivo prevede la realizzazione di *sub*-attività di sostegno finanziario: (a) alla progettazione di applicazioni di *e-government* finalizzate ad incrementare la qualità dei servizi e a ridurre la tempistica nelle interazioni tra la PA e le imprese e le famiglie; (b) all'acquisto – da parte delle PMI – di *pacchetti software* contenenti soluzioni informatiche e telematiche. Tale sostegno sarebbe concesso anche in ragione di uno stimolo all'aggregazione delle imprese.

#### **La revisione dell'Asse II "Ambiente e prevenzione dei rischi"**

Anche in questa fase di revisione, come nella programmazione originaria, il tema dello sviluppo sostenibile – già presente in alcuni degli obiettivi operativi dell'Asse I e considerato componente inscindibile ed integrante dell'obiettivo globale del Programma Operativo FESR 2007-2013 – si articola nelle principali direttrici della riduzione dei costi energetici, della salvaguardia dell'ambiente, e della valorizzazione delle risorse e dotazioni territoriali (naturali, paesaggistiche, culturali) (tav. 1.9).

Non sono state apportate modifiche all'obiettivo specifico rivolto a «*garantire le condizioni di sostenibilità ambientale preservando e valorizzando le risorse naturali, culturali e paesaggistiche per migliorare la qualità della vita e l'attrattività del territorio*».

Tra la programmazione originaria e la revisione è rimasto inalterato (nei contenuti) l'impianto dei tre obiettivi operativi (1. *efficienza energetica ed energia da fonti rinnovabili*; 2. *prevenzione del rischio ambientale*; 3. *valorizzazione e promozione integrata del patrimonio naturale, culturale e artistico nelle aree di particolare pregio*).

---

51 La Regione Lazio intende destinare una quota di risorse finanziarie per la realizzazione di interventi riguardanti: (a) progetti di innovazione e di internazionalizzazione delle PMI; (b) investimenti a favore delle PMI nel settore dell'efficienza energetica e della produzione di energie rinnovabili; (c) investimenti a favore degli enti locali nel settore dell'efficienza energetica e della produzione di energie rinnovabili.



I primi due obiettivi sono risultati in perfetta coerenza e continuità con il programma nella sua precedente formulazione; per il primo obiettivo è stata raddoppiata la dotazione finanziaria; per il secondo di questi obiettivi (prevenzione del rischio ambientale) è stata ritenuta valida sia l'impostazione progettuale iniziale sia l'incidenza finanziaria stabilita; è stato, invece, ridimensionato l'obiettivo di valorizzazione del patrimonio culturale<sup>52</sup> mentre, nel medesimo obiettivo, sono stati ritenuti coerenti con le nuove impostazioni le attività di valorizzazione delle aree protette.

**Tav. 1.9 – Regione Lazio: Asse II – POR FESR 2007-2013, revisione degli obiettivi, delle azioni e della dotazione finanziaria (per Asse)**  
(valori espressi in euro; quote espresse in percentuale)

Asse (POR originario), quota finanziaria, obiettivi operativi e attività	Dotazione Finanziaria	Asse (revisione), quota finanziaria, obiettivi operativi e attività	Dotazione Finanziaria
<b>II - Ambiente e prevenzione dei rischi (25,42 per cento)</b>	<b>189.000.000,00</b>	<b>II - Ambiente e prevenzione dei rischi (29,6 per cento)</b>	<b>219.870.600,22</b>
<b>Ob. Op.: Efficienza energetica e energia da fonti rinnovabili</b>	<b>74.000.000,00</b>	<b>Ob. Op.1: Efficienza energetica e energia da fonti rinnovabili</b>	<b>134.870.600,22</b>
-- Promozione dell'efficienza energetica e della produzione di energie rinnovabili	74.000.000,00	1. Promozione dell'efficienza energetica e della produzione di energie rinnovabili	134.870.600,22
<b>Ob. Op.: Prevenzione del rischio ambientale</b>	<b>58.000.000,00</b>	<b>Ob. Op.2: Prevenzione del rischio ambientale</b>	<b>58.000.000,00</b>
-- Bonifica e recupero delle aree e dei siti inquinati	22.000.000,00	2. Bonifica e recupero delle aree e dei siti inquinati	22.000.000,00
-- Prevenzione e gestione del rischio idrogeologico	36.000.000,00	3. Prevenzione e gestione del rischio idrogeologico	36.000.000,00
<b>Ob. Op.: Valorizzazione e promozione integrata del patrimonio naturale, culturale e artistico nelle aree di particolare pregio</b>	<b>56.000.000,00</b>	<b>Ob. Op.3: Valorizzazione e promozione integrata del patrimonio naturale, culturale e artistico nelle aree di particolare pregio</b>	<b>26.000.000,00</b>
-- Valorizzazione delle strutture di fruizione delle aree protette	21.000.000,00	4. Valorizzazione delle strutture di fruizione delle aree protette	21.000.000,00
-- Interventi per la valorizzazione dei GAC	35.000.000,00	5. Valorizzazione e promozione del patrimonio culturale e paesistico nelle aree di particolare pregio	5.000.000,00
<b>Cooperazione interregionale</b>	<b>1.000.000,00</b>	<b>Cooperazione interregionale</b>	<b>1.000.000,00</b>

Fonte: elaborazioni Regione Lazio – Direzione programmazione economica, ricerca e innovazione (Gennaio 2011).

### Gli obiettivi e le attività dell'Asse II "Ambiente e prevenzione dei rischi"

In coerenza con il quadro esposto nell'analisi di contesto circa la carenza di produzione di energia da fonti rinnovabili e l'utilizzo di tecnologie produttive ad alto consumo energetico, la revisione del programma rafforza l'opzione programmatica dell'obiettivo operativo 1-Efficienza

*energetica e energia da fonti rinnovabili.*

Su questo obiettivo vengono, dunque, concentrate ulteriori risorse finanziarie (l'allocazione è pari a 134,9 milioni di euro pari al 61,3 per cento della dotazione d'Asse) rispetto a quelle previste in precedenza. Gli investimenti pubblici – al netto delle *sub*-attività programmate e avviate (cfr. paragrafo 1.3 di questa relazione) – sono destinate all'attuazione di specifici programmi coerenti con la strategia di Asse: (i) qualificazione dell'edilizia scolastica con la realizzazione di tetti fotovoltaici; (ii) autoproduzione di energia da parte dei Comuni e delle PMI aggregate, attraverso la realizzazione di impianti da fonti rinnovabili e di cogenerazione ad alta efficienza.

L'obiettivo operativo 2-Prevenzione del rischio ambientale – sul quale non sono state apportate revisioni alla dotazione finanziaria stabilita in precedenza (58,0 milioni di euro pari al 26,4 per cento delle risorse attribuite all'Asse) – concorre direttamente ed in modo mirato all'accrescimento alla sostenibilità ambientale, attraverso risorse destinate ad attività e *sub*-attività, già definite e lanciate nelle precedenti fasi di implementazione del programma, e rivolte alla bonifica delle aree e dei siti inquinati, nonché alla prevenzione e gestione delle aree a rischio di dissesto idrogeologico.

Con l'obiettivo operativo 3-Valorizzazione e promozione integrata del patrimonio naturale, culturale e artistico nelle aree di particolare pregio, l'azione del programma continua ad assicurare l'intervento sugli asset territoriali suscettibili di essere coinvolti in programmi di messa in valore per una loro migliore fruibilità, ac-

52 Cfr. il paragrafo 1.3: *Le difficoltà di attuazione.*

cessibilità e gestione integrata, nell'ambito dell'azione di sviluppo nell'ottica della complessiva sostenibilità ambientale.

L'obiettivo dispone di 26,0 milioni di euro (l'11,8 per cento della dotazione d'Asse) di cui 21,0 milioni per la realizzazione di interventi di valorizzazione rivolti alle aree protette e ai parchi naturali, confermando le precedenti destinazioni finanziarie ed avvalendosi degli strumenti già individuati dal programma.

La quota restante (5,0 milioni di euro) – con una notevole contrazione delle risorse precedentemente destinate in ragione delle opportunità di sviluppo connesse con la consistenza, la rilevanza e la diffusione del patrimonio culturale regionale – sarà destinata alla valorizzazione e promozione di quei contesti territoriali caratterizzati dalla compresenza di alcuni fattori di attrazione culturale, ambientale e turistica.

Si tratta, nello specifico, di ambiti interessati dalle testimonianze riconosciute come Patrimonio dell'Umanità -Siti iscritti nella Lista UNESCO, e/o di maggiore concentrazione di beni sia di pertinenza statale, sia locale, in coerenza con i progetti di valorizzazione in corso, ed in grado di organizzare le diverse risorse, materiali, immateriali, culturali, paesaggistiche e museali di un dato territorio, in un sistema di relazioni e in un prodotto riconoscibile tramite un *concept* unificante.

I possibili ambiti di connessione tematica, previsti dal programma, che potrebbero offrire nuove ed ulteriori opportunità di sostegno a questa linea di *policy*, sono presenti sia in alcune attività e *sub*-attività già individuate e avviate nell'Asse I a supporto della filiera tecnologica collegata (Distretto tecnologico dei beni culturali), sia in quelle che potranno essere eventualmente identificate nell'ambito della pianificazione e della progettazione urbana integrata, prevista per l'attuazione della nuova priorità strategica (Asse V).

### **La revisione dell'Asse III "Accessibilità"**

La formulazione dell'originario obiettivo specifico «*promuovere una mobilità integrata e sostenibile e una società della conoscenza inclusiva per una maggiore efficienza del sistema Lazio*» dell'Asse III-Accessibilità, con una dotazione pari a oltre un terzo di quella dell'intero POR FESR, è stato sensibilmente revisionato a seguito del riesame complessivo del contesto economico-sociale, e quindi, dei nuovi fabbisogni e delle nuove priorità strategiche. Ad incidere sulla decisione di una consistente revisione sono stati, soprattutto, gli esiti del monitoraggio di attuazione.

Nell'originario documento di programmazione si rilevava una robusta integrazione tra l'obiettivo specifico di quest'Asse e l'obiettivo specifico dell'Asse II-*Ambiente*. Dalle analisi emergeva, infatti, che il potere attrattivo della Capitale alimentava un pendolarismo marcato e accentuato dallo scarso utilizzo del sistema di trasporto pubblico. L'intervento sul sistema della mobilità si articolava, per un verso, attraverso la razionalizzazione della logistica e della gestione e, per l'altro verso, attraverso il potenziamento delle strutture e la promozione dell'utilizzo di mezzi a basso impatto ambientale. Questa duplice azione avrebbe concorso – nei limiti delle risorse pubbliche disponibili – a mitigare gli impatti sull'ambiente e recuperare porzioni di territorio.

La strategia originaria si concentrava sull'obiettivo operativo 1-*Sviluppare una mobilità sostenibile integrata*; parallelamente, attraverso infrastrutture e servizi di connettività, si sarebbero introdotte nuove ed efficienti reti per consentire la realizzazione di servizi integrati e condivisi (obiettivo operativo 2-*Potenziare l'accessibilità alle ICT*); tale integrazione avrebbe permesso un risparmio sui costi e sui tempi migliorando l'efficienza dei servizi finali sull'utenza (tav. 1.10).

Durante l'attività di revisione del Programma sono stati confermati i due obiettivi operativi; il primo ha una dotazione pari a 74,5 milioni (l'82,3 per cento dell'attribuzione finanziaria stabilita per l'intero Asse) e il secondo conferma lo stanziamento originario (16,0 milioni di euro).

Inoltre, sono state ritenute coerenti e necessarie 4 importanti attività e *sub*-attività (sviluppo della banda larga; sanità elettronica; bigliettazione elettronica; infomobilità) – precedentemente programmate – relative alle reti e servizi di connettività.

La revisione operata su quest'Asse è una conseguenza della difficoltà/impossibilità di attuazione<sup>53</sup> di quanto previsto dall'attività 1-*Miglioramento della qualità e dell'efficienza del TPL e al potenziamento della rete infrastrutturale e dei nodi di scambio* e che si era concentrato sulla realizzazione del grande progetto «Ammodernamento e potenziamento della ferrovia regionale Roma-Civitacastellana-Viterbo nel tratto extraurbano». Essendo presente una crescente domanda di mobilità e con lo scopo di procedere ad un ammodernamento delle infrastrutture e del materiale rotabile su ferro, il programmatore ha inserito tra le *sub*-attività di questo obiettivo il potenziamento della linea FR8 tra Campoleone e Nettuno il cui grado di copertura della domanda (prevalentemente composta da pendolari) è sottodimensionato di circa il 30 per cento.

Ciò che non è stato revisionato è, dunque, la componente *leggera* della realizzazione di reti infrastrutturali e dei servizi di connettività. Pur trattandosi di due obiettivi operativi distinti, le attività per l'incremento della connettività sono state suddivise in due componenti: la prima riguarda la realizzazione/completamento del sistema di bigliettazione elettronica e del piano di info-mobilità e, dunque, a beneficio – principalmente – dell'utenza pendolari per motivi di lavoro o studio; la seconda riguarda la realizzazione/completamento del progetto di sviluppo della banda larga e della sanità elettronica per raggiungere le aree caratterizzate da una maggiore marginalità (e che, ancora, devono colmare il *gap* in termini di *digital divide*) e per consentire – con l'ausilio delle tecnologie digitali – l'erogazione di servizi sanitari a distanza.

**Tav. 1.10 – Regione Lazio: Asse III – POR FESR 2007-2013, revisione degli obiettivi, delle azioni e della dotazione finanziaria (per Asse)**

(valori espressi in euro; quote espresse in percentuale)

Asse (POR originario), quota finanziaria, obiettivi operativi e attività	Dotazione Finanziaria	Asse (POR originario), quota finanziaria, obiettivi operativi e attività	Dotazione Finanziaria
<b>III - Accessibilità (36,58 per cento)</b>	<b>272.000.000,00</b>	<b>III - Accessibilità (12,2 per cento)</b>	<b>90.500.000,00</b>
<b>Ob. Op.: Sviluppare una mobilità sostenibile integrata</b>	<b>256.000.000,00</b>	<b>Ob. Op.1: Sviluppare una mobilità sostenibile integrata</b>	<b>74.500.000,00</b>
-- Miglioramento della qualità e dell'efficienza del TPL, potenziamento della rete infrastrutturale e dei nodi di scambio	241.000.000,00	1. Miglioramento della qualità e dell'efficienza del TPL, potenziamento della rete infrastrutturale	74.500.000,00
-- Promozione dei trasporti urbani puliti	15.000.000,00		
<b>Ob. Op.: Potenziare l'accessibilità alle ICT</b>	<b>16.000.000,00</b>	<b>Ob. Op. 2: Potenziare l'accessibilità alle ICT</b>	<b>16.000.000,00</b>
-- Infrastrutture e servizi di connettività	16.000.000,00	2. Infrastrutture e servizi di connettività	16.000.000,00

Fonte: elaborazioni Regione Lazio – Direzione programmazione economica, ricerca e innovazione (Gennaio 2011).

### L'introduzione dell'Asse V "Sviluppo urbano e locale"

A questa nuova priorità strategica, assunta dalla revisione del programma, è stata assegnata una dotazione finanziaria di 80 milioni pari a quasi l'11 per cento rispetto alle risorse complessive dedicate al Pro-

gramma.

Le politiche attuate nell'Asse, attraverso l'obiettivo specifico volto a «*aumentare il livello di competitività e raggiungere uno sviluppo più equilibrato tra le città del Lazio, attraverso azioni che combinino lo sviluppo economico, l'incremento occupazionale in condizioni di uguaglianza tra donne e uomini, l'integrazione sociale, il recupero e la conservazione ambientale*», intendono intervenire specificatamente nell'ambito della dimensione urbana della regione che, come indicato dall'analisi di contesto, costituisce – al di là della polarità espressa dalla Capitale – un tessuto di centri urbani minori, nel quale si sono concentrate domande in tensione, segnali di disagio economico-sociale, una crescente domanda di maggiore qualità della vita e dell'ambiente costruito e non, di diffusione e accessibilità alle infrastrutture socio-economiche e ai servizi.

Per rispondere a questi fabbisogni, l'obiettivo operativo-*Promuovere la riqualificazione urbana in un'ottica di sviluppo sostenibile e raggiungere una più elevata compatibilità territoriale* si articolerà in due principali attività: (1) la riqualificazione delle aree urbane con una dotazione di 60,0 milioni di euro; (2) la promozione dell'attrattività e l'imprenditorialità delle aree urbane con uno stanziamento di 20,0 milioni di euro.

Le *sub*-attività, individuate sulla base dei fabbisogni emersi, riguarderanno il tema generale della rigenerazione economica e sociale dei contesti urbani. Principalmente: il recupero di siti industriali dismessi; la rea-

lizzazione di reti infrastrutturali per l'attrazione di attività terziarie; la riqualificazione di ambiti urbani a carattere strategico ove localizzare attività terziarie sperimentali; la realizzazione di reti infrastrutturali per il sociale, la cultura e il turismo.

L'impostazione data alla rigenerazione urbana assume in sé diverse componenti tematiche e settoriali, che dovranno essere sviluppate dalla progettazione integrata su cui impennare l'attuazione della priorità nei contesti urbani che saranno individuati; si ritiene, inoltre, che questa impostazione possa concorrere a fornire opportunità alle altre priorità del programma (tav. 1.11).

**Tav. 1.11 – Regione Lazio: Asse V – POR FESR 2007-2013, revisione degli obiettivi, delle attività e della dotazione finanziaria (per Asse)**

*(valori espressi in euro; quote espresse in percentuale)*

Asse (POR originario), quota finanziaria, obiettivi operativi e attività	Dotazione finanziaria	Asse (POR revisione), quota finanziaria, obiettivi operativi e attività	Dotazione Finanziaria
-	-	<b>V – Sviluppo urbano e locale (10,8 per cento)</b>	<b>80.000.000,00</b>
-	-	<b>Ob.Op.1: Promuovere la riqualificazione urbana in un'ottica di sviluppo sostenibile e raggiungere una più elevata compatibilità territoriale</b>	<b>80.000.000,00</b>
-	-	<b>1. Riqualificazione delle aree urbane degradate</b>	<b>60.000.000,00</b>
-	-	<b>2. Promozione della creazione di imprese nelle aree urbane degradate</b>	<b>20.000.000,00</b>

Fonte: elaborazioni Regione Lazio – Direzione programmazione economica, ricerca e innovazione (Gennaio 2011).