

Regione Umbria

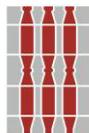
Giunta Regionale

Valutazione degli interventi finanziati con il Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) nelle aree infrastrutture, ambiente e cultura



Direzione regionale programmazione, affari internazionali ed europei
Servizio valutazione e verifica degli investimenti pubblici

aprile 2020



Regione Umbria

Giunta Regionale

**Valutazione degli interventi finanziati con il
Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC)
nelle aree infrastrutture, ambiente e cultura**

aprile 2020

Carlo Cipiciani Direttore - Direzione regionale programmazione, affari
internazionali ed europei
Marta Scettri Responsabile del Servizio valutazione e verifica degli
investimenti pubblici

Questo Rapporto di valutazione è stato realizzato nell'ambito di un contratto stipulato tra la Regione Umbria e la società t33 Srl (determinazione dirigenziale n. 12759 dell'11 dicembre 2019).

Gruppo di lavoro:

Andrea Gramillano
Alessandro Valenza
Giovanni Familiari
François Levarlet
Pietro Celotti
Caterina Casamassima
Emanuele Armillotta
Tim Wills

Indice

Acronimi e abbreviazioni.....	5
Introduzione	6
1 L'approccio metodologico.....	7
1.1 I metodi valutativi.....	7
1.2 Gli interventi oggetto della valutazione.....	8
2 Il Fondo per lo sviluppo e la coesione in Umbria.....	11
2.1 L'evoluzione del quadro normativo.....	11
2.1.1 Il contributo alla politica regionale e il ruolo della programmazione negoziata.....	11
2.1.2 Dal finanziamento annuale alla programmazione pluriennale.....	14
2.2 Il Fondo per lo sviluppo e la coesione in Umbria.....	16
2.2.1 Gli Accordi di programma quadro (APQ) nel periodo 1999-2011.....	17
2.2.2 La riprogrammazione delle risorse 2000-2006 e l'attuazione degli interventi	21
2.2.3 Le risorse 2007-2013: l'allocazione finanziaria	23
2.2.4 Le risorse 2007-2013: gli ambiti di intervento e le modalità attuative.....	24
2.3 La risposta alla domanda valutativa “come si è evoluto il quadro normativo del Fondo per lo sviluppo e la coesione in Umbria?”	32
3 Il PAR FSC 2007-2013 nel Quadro strategico regionale.....	35
3.1 La programmazione regionale.....	35
3.2 La sinergia con i Fondi strutturali.....	36
3.3 I principali temi di intervento a livello comunale.....	43
3.4 La risposta alla domanda valutativa “in che modo gli interventi/le azioni contribuiscono al Quadro strategico regionale 2007-2013?”	49
4 L'analisi degli interventi	50
4.1 Gli interventi con gli Accordi di programma quadro	51
4.1.1 APQ “Infrastrutture aeroportuali” I atto integrativo (area infrastrutture).....	53
4.1.2 APQ “Infrastrutture aree industriali” (area infrastrutture).....	58
4.1.3 APQ “Viabilità” (area infrastrutture).....	60
4.1.4 APQ “Tutela e prevenzione dei beni culturali” (area cultura).....	62
4.1.5 APQ “Tutela delle acque e gestione delle risorse idriche” (area infrastrutture).....	64
4.1.6 APQ “Tutela delle acque e gestione delle risorse idriche” Acquedotto Scheggino Pentima (area infrastrutture).....	68
4.1.7 APQ “Difesa del suolo” – Massa Martana V Stralcio (area ambiente)	72
4.1.8 APQ “Difesa del suolo” II Atto Integrativo – Sistemazione torrente Carcaione (area ambiente).....	74
4.1.9 Analisi della durata degli interventi in APQ del PAR FSC 2007-2013.....	77
4.2 Gli interventi del PAR FSC 2007-2013 con gli strumenti di attuazione diretta.....	80

4.2.1	La linea d'azione III.5.1 - interventi per la tutela e la valorizzazione della biodiversità e dei siti Natura 2000.....	80
4.2.2	Linee d'azione IV.3.1 - interventi per la rivitalizzazione e riqualificazione delle aree urbane e dei centri storici per l'area infrastrutture con un focus sull'infrastrutturazione urbana e dei centri storici e III.5.2 - potenziamento della qualità e della fruibilità degli attrattori naturali e culturali.....	82
4.3	Le risposte alle domande valutative.....	85
4.3.1	In che modo gli interventi/le azioni si integrano con altri fondi strutturali nell'ambito delle aree infrastrutture, cultura e ambiente?.....	85
4.3.2	Quali sono i principali ostacoli dell'attuazione e le soluzioni intraprese?.....	86
4.3.3	Quali sono i principali risultati degli interventi in termini di efficacia (raggiungimento degli obiettivi) e impatto?.....	88
5	Conclusioni e raccomandazioni.....	91
5.1	L'evoluzione del contesto normativo.....	91
5.2	Il Quadro strategico regionale e fondi strutturali.....	92
5.3	Gli ostacoli, i risultati e gli impatti.....	93
Allegato I	Gli strumenti della programmazione negoziata.....	96
Allegato II	Performance realizzativa degli APQ 1999-2011 e del PAR FSC 2007-2013.....	97
Allegato III	Il Rapporto annuale di esecuzione del 2018 del PAR 2007-2013.....	98
	Indice delle tabelle.....	100
	Indice delle figure.....	100
	Indice dei box.....	101
	Bibliografia.....	102
	Elenco della normativa di riferimento.....	102
	Sitografia.....	103

Acronimi e abbreviazioni

APQ:	Accordo di Programma Quadro
ARPA:	Agenzia regionale di protezione ambientale
CIPE:	Comitato interministeriale per la programmazione economica
DUP:	Documento strategico unitario di programmazione, nella versione approvata dalla Giunta della Regione Umbria il 19 maggio 2008
FAS:	Fondo per le aree sottoutilizzate
FESR:	Fondo europeo di sviluppo regionale
FSC:	Fondo per lo sviluppo e la coesione
Meuro:	Milioni di euro
PAR:	Programma attuativo regionale
PMI:	Piccole e medie imprese
POR:	Programma operativo regionale
QSN:	Quadro strategico nazionale
RAE:	Rapporto annuale di esecuzione
SAD:	Strumenti di attuazione diretta
TFUE:	Trattato per il funzionamento dell'Unione europea
TAF:	Tasso di attuazione finanziaria totale, calcolato come il rapporto delle risorse spese per gli investimenti realizzati e le risorse totali allocate per gli stessi interventi
TAT:	Tasso di attuazione finanziaria del Fondo, calcolato come il rapporto delle risorse del FSC spese per gli investimenti realizzati e le risorse del FSC allocate per gli stessi interventi
VAS:	Valutazione ambientale strategica
VISTO:	Visualizzazione Interattiva della Stima dei Tempi delle Opere pubbliche

Introduzione

Il presente Rapporto di valutazione prende in esame gli investimenti del Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) in Umbria. In particolare, la valutazione riguarda gli interventi conclusi relativi agli ambiti tematici infrastrutture, ambiente e cultura, finanziati attraverso:

1. le risorse del periodo 2000-2006 per gli Accordi di programma quadro (APQ), sottoscritti ai sensi delle delibere del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) n. 41 del 23 marzo 2012 e n. 95 del 3 agosto 2012;
2. il Programma attuativo regionale del Fondo per lo sviluppo e la coesione (PAR FSC 2007-2013) nell'ambito degli APQ, sottoscritti ai sensi della suddetta delibera CIPE n. 41 del 2012;
3. le principali azioni del PAR FSC 2007-2013 non riconducibili agli APQ.

La prima sezione del Rapporto di valutazione illustra l'approccio metodologico utilizzato.

La seconda, la terza e la quarta sezione del Rapporto sono organizzate per rispondere alle domande di valutazione. In particolare, nella seconda sezione sono presentate le caratteristiche del Fondo per lo sviluppo e la coesione e descritte la sua evoluzione e attuazione in Italia e in Umbria - con particolare riferimento al periodo 2007-2013 - per rispondere alla domanda di valutazione: *“come si è evoluto il quadro normativo e attuativo del Fondo per lo sviluppo e la coesione in Umbria?”*.

Nella terza sezione sono esaminati il ruolo del PAR FSC 2007-2013 nel Quadro strategico regionale 2007-2013 e la sinergia con il Programma operativo regionale del Fondo europeo di sviluppo regionale (POR FESR 2007-2013) e con il Programma operativo regionale del Fondo sociale europeo (POR FSE 2007-2013), in particolar modo nell'ambito delle aree infrastrutture, cultura e ambiente. La sezione risponde alla domanda di valutazione: *“in che modo gli interventi/ le azioni contribuiscono al Quadro strategico regionale 2007-2013?”*

Nella quarta sezione sono descritti gli interventi oggetto della valutazione, esaminati i principali bisogni che emergono dal contesto, ed è condotta una valutazione ex-post dei principali ostacoli amministrativi, delle soluzioni adottate e dei preliminari effetti e impatti. La sezione, anche sulla base di quanto contenuto nella parte precedente, risponde alle seguenti domande di valutazione: *“in che modo gli interventi/ le azioni si integrano con il FESR e il FSE nell'ambito delle aree infrastrutture, cultura e ambiente?”*; *“quali sono i principali ostacoli dell'attuazione e le soluzioni intraprese?”* e *“quali sono i principali risultati degli interventi in termini di efficacia (raggiungimento degli obiettivi) e impatto?”*.

Nella quinta sezione sono riportate le conclusioni e le raccomandazioni per il futuro.

Gli allegati contengono informazioni complementari. L'allegato I descrive gli strumenti della programmazione negoziata. L'allegato II riporta ulteriori dettagli sulla performance realizzativa degli APQ stipulati in Umbria nel periodo 1999-2011. L'allegato III fornisce dettagli sull'attuazione del PAR FSC 2007-2013 alla fine del 2018.

1 L'approccio metodologico

1.1 I metodi valutativi

La valutazione ha utilizzato un ampio ventaglio di metodi: la rassegna e l'analisi documentale, la raccolta e l'analisi dei dati e degli indicatori di monitoraggio e statistici, le interviste con i rappresentanti dell'amministrazione regionale, il quadro logico e il caso di studio per esaminare i principali interventi oggetto del lavoro, il *visual mapping* e l'analisi di *benchmarking* sui tempi di esecuzione dei lavori.

La rassegna e l'analisi documentale, la raccolta e l'analisi dei dati e degli indicatori e le interviste con il personale dell'amministrazione regionale sono servite per avviare il lavoro valutativo, raccogliere informazioni circa l'evoluzione del quadro normativo e attuativo del Fondo per lo sviluppo e la coesione, valutarne il contributo al Quadro strategico regionale e la complementarietà e il rafforzamento degli interventi con i fondi strutturali, esaminare i risultati e gli impatti degli interventi.

L'analisi del quadro logico, delle informazioni dalle interviste specifiche sui singoli casi di studio, dei documenti e dei dati di monitoraggio, delle evidenze da fonti statistiche ufficiali (per esempio: Istat, Osservatorio regionale del turismo dell'Umbria) e da *open data* (Open Coesione), è servita ad analizzare nel dettaglio alcuni progetti riconducibili agli interventi oggetto della valutazione, come descritto nel paragrafo 1.2.

Il *visual mapping* ha consentito la rappresentazione grafica del contributo dei singoli interventi al Quadro strategico regionale e della complementarietà e rafforzamento con i fondi strutturali.

I principali limiti del presente lavoro derivano dalla disponibilità di dati e di informazioni sull'attuazione degli interventi e dal tempo limitato per svolgere l'analisi sul campo, che si è visto ulteriormente contrarre per le misure di contenimento sociale progressivamente introdotte dalla fine di febbraio per tutto il mese di marzo 2020, a causa dell'emergenza sanitaria dovuta al COVID-19. Per fare fronte a questi problemi di disponibilità di informazioni, per quanto riguarda gli interventi precedenti al periodo di programmazione 2007-2013 si è fatto ricorso alla reportistica nazionale e alle informazioni disponibili sul sito *web* della Regione Umbria e presso i responsabili regionali dell'attuazione. Per il periodo 2007-2013, si è proceduto all'analisi del Rapporto annuale di esecuzione (RAE) del 2018 del PAR FSC 2007-2013 della Regione Umbria.

La seguente tabella sintetizza l'utilizzo dei metodi nelle diverse fasi della valutazione.

Tabella 1 - *Articolazione dei metodi nell'attività valutativa*

		Metodi					
		Rassegna e analisi documentale	Raccolta e analisi di dati e indicatori	Interviste	Quadro logico	Casi di studio	<i>Visual mapping</i>
Temi della valutazione	Descrizione dell'evoluzione del Fondo per lo sviluppo e la coesione (domanda di valutazione 1)	X	X	X	X		
	Contributo del Fondo per lo sviluppo e la coesione al Quadro strategico regionale (domanda di valutazione 2)	X	X	X		X	
	Complementarietà e rafforzamento degli interventi con i fondi strutturali (domanda di valutazione 3)	X	X	X		X	X
	Valutazione ex-post di ostacoli all'attuazione e delle soluzioni intraprese (domanda di valutazione 4)	X	X	X		X	X
	Descrizione sintetica degli interventi e valutazione ex-post di efficacia e impatto (domanda di valutazione 5)	X	X	X		X	X

1.2 Gli interventi oggetto della valutazione

La valutazione riguarda gli interventi conclusi relativi a infrastrutture, ambiente e cultura finanziati attraverso:

- le risorse del periodo 2000-2006 per gli Accordi di programma quadro (APQ), sottoscritti ai sensi delle delibere del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) n. 41 del 23 marzo 2012 e n. 95 del 3 agosto 2012;
- il Programma attuativo regionale del Fondo per lo sviluppo e la coesione (PAR FSC 2007-2013), nell'ambito degli APQ sottoscritti ai sensi della delibera CIPE n. 41 del 2012;
- le principali azioni del PAR FSC 2007-2013 non riconducibili agli APQ.

La valutazione ha preso in esame i seguenti interventi finanziati con le **risorse 2007-2013 tramite gli APQ**.

- **infrastrutture** - Sono stati esaminati l'intervento di potenziamento dell'Aeroporto San Francesco di Assisi (linea d'azione IV.1.1 del PAR FSC 2007-2013) e quello della piattaforma logistica di Città di Castello-San Giustino (linea d'azione IV.2.1 del PAR FSC 2007-2013).
- **ambiente** - La valutazione ha preso in esame gli interventi conclusi di Massa Martana - stralcio V (linea di azione III.2.1 del PAR FSC 2007-2013) e dell'acquedotto Ternano-Amerino (linea di azione III.1.1 del PAR FSC 2007-2013).
- **cultura** - La valutazione ha valutato i tre lotti dell'intervento dell'APQ "Tutela e prevenzione dei beni culturali" (linea di azione III.4.1 del PAR FSC 2007-2013).

Inoltre, la valutazione ha esaminato i seguenti interventi finanziati con le **risorse della programmazione del Fondo per lo sviluppo e la coesione 2000-2006**.

- **ambiente** – La valutazione ha esaminato tutti gli interventi dell'APQ "Tutela delle acque e gestione integrata delle risorse idriche"; di questi, 5 interventi sono da valutare ex-post; gli altri 2 sono ancora in corso o comunque non ne è possibile la relativa valutazione ex-post. Sempre per quanto riguarda l'ambiente, si è preso in esame il II atto integrativo dell'APQ "Difesa del suolo".
- **infrastrutture** – La valutazione ha analizzato l'APQ "Infrastrutture aree industriali" per l'intervento di completamento della piattaforma logistica di Città di Castello-San Giustino, in complementarietà con quanto finanziato dal PAR FSC 2007-2013; inoltre è stato valutato l'intervento dell'APQ "Viabilità", recentemente concluso.

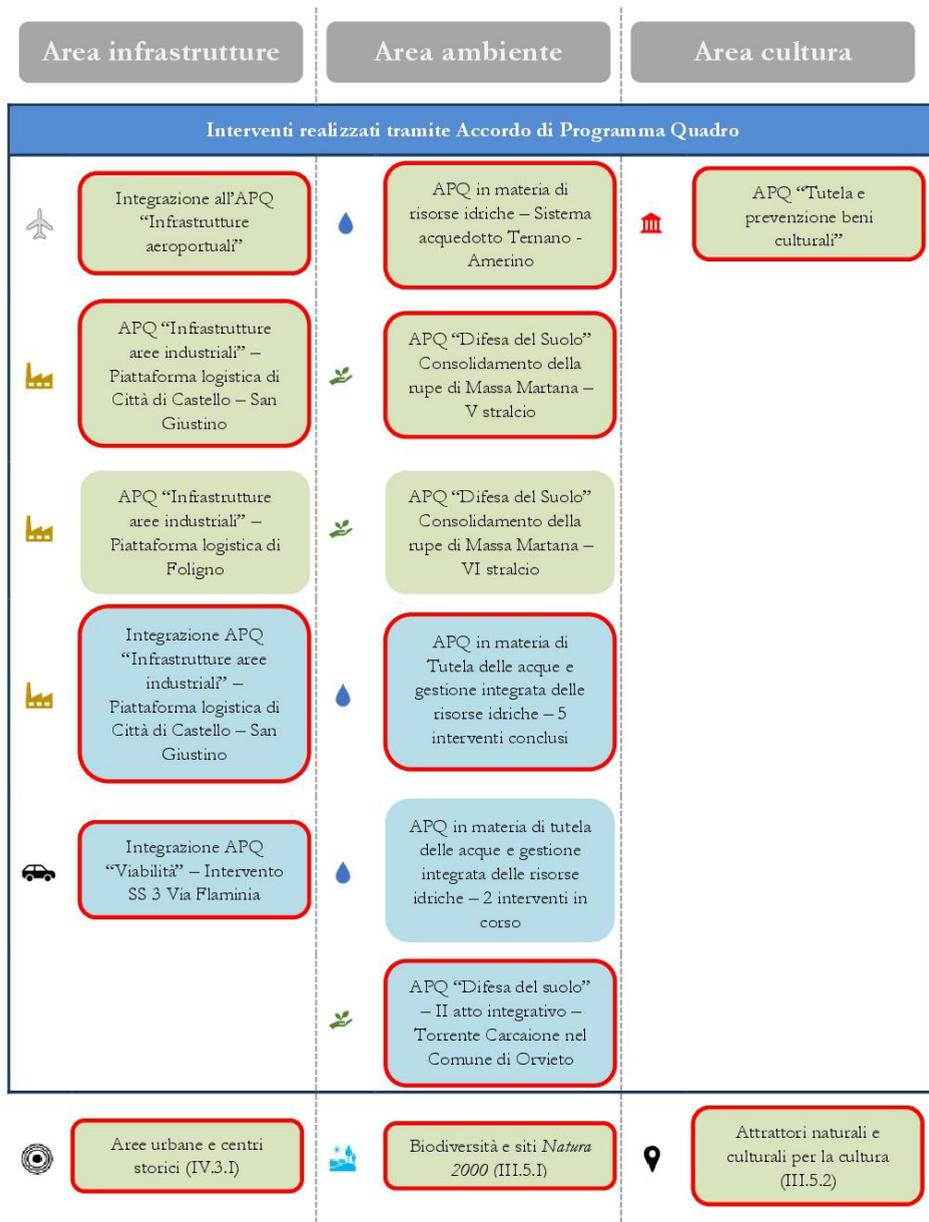
Per quanto riguarda gli interventi del **PAR FSC 2007-2013 non inseriti all'interno degli APQ**, la valutazione ha preso in esame:

- la linea d'azione III.5.1 - interventi per la tutela e la valorizzazione della biodiversità e dei siti *Natura 2000* nell'area strategica ambiente, che ha un carattere prettamente ambientale;
- due linee di azione che contengono sia la componente infrastrutturale che quella culturale: (i) III.5.2 - potenziamento della qualità e della fruibilità degli attrattori naturali e culturali per la cultura; (ii) IV.3.1 - interventi per la rivitalizzazione e riqualificazione delle aree urbane e dei centri storici per l'area infrastrutture, con un focus sull'infrastrutturazione urbana e dei centri storici.

La figura 1 sintetizza i vari interventi oggetto della valutazione.

- I riquadri con lo sfondo celeste sono relativi alla riprogrammazione di risorse del periodo 2000-2006; quelli con lo sfondo verde riguardano la programmazione del PAR FSC 2007-2013.
- I riquadri con il contorno rosso indicano gli interventi conclusi e quindi oggetto della presente valutazione (sia nell'ambito degli APQ, che all'interno di linee di azione esterne agli APQ e per le quali ci sono progetti conclusi). Gli altri interventi negli APQ sono in corso e quindi esclusi dalla valutazione ex-post.
- Si precisa che l'APQ "Viabilità" è stato preso in considerazione, anche se è stato concluso da meno di un anno.

Figura 1 - Interventi nelle aree infrastrutture, ambiente e cultura tramite APQ (FAS 2000-2006 e Fondo per lo sviluppo e la coesione 2007-13)



Legenda: i riquadri con contorno rosso indicano gli interventi conclusi e quindi oggetto della presente valutazione nell'ambito degli APQ e le linee di azione fuori dagli APQ per cui ci sono progetti conclusi. Gli altri interventi negli APQ sono in corso e quindi esclusi dalla valutazione. I riquadri con sfondo celeste sono relativi alla riprogrammazione di risorse 2000-2006, quelli con sfondo verde alla programmazione del Fondo per lo sviluppo e la coesione 2007-2013. Si precisa che l'APQ "Viabilità" è stato considerato anche se è stato concluso da meno di un anno.

2 Il Fondo per lo sviluppo e la coesione in Umbria

2.1 L'evoluzione del quadro normativo

2.1.1 *Il contributo alla politica regionale e il ruolo della programmazione negoziata*

Il Fondo per lo sviluppo e la coesione è stato disciplinato dal D.lgs. n. 88 del 2011, ridenominando il Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS). A sua volta, il Fondo per le aree sottoutilizzate era stato introdotto a seguito degli interventi per le aree depresse di cui alla legge 208/1998, con gli artt. 60 e 61 della legge finanziaria per il 2003 (legge 289 del 2002), e poi riformato garantendo maggiore unitarietà nell'approccio con gli artt. 128 e 129 della legge finanziaria per il 2004 (legge 350 del 2003)¹. Nel proseguo del presente documento, si utilizzerà il termine Fondo per lo sviluppo e la coesione per indicare indistintamente il Fondo per le aree sottoutilizzate o il Fondo per lo sviluppo e la coesione.

Con interventi di rilievo nazionale, interregionale e regionale, il **Fondo per lo sviluppo e la coesione** contribuisce a rimuovere gli squilibri economici e sociali e a ridurre il ritardo delle regioni meno favorite, attraverso investimenti per infrastrutture materiali e immateriali e incentivi a soggetti privati². Il Fondo per lo sviluppo e la coesione è **il principale strumento nazionale di politica regionale e di coesione**, finalizzato ad attuare il dettato dell'articolo 119, comma 5, della Costituzione italiana: *“Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni?”*.

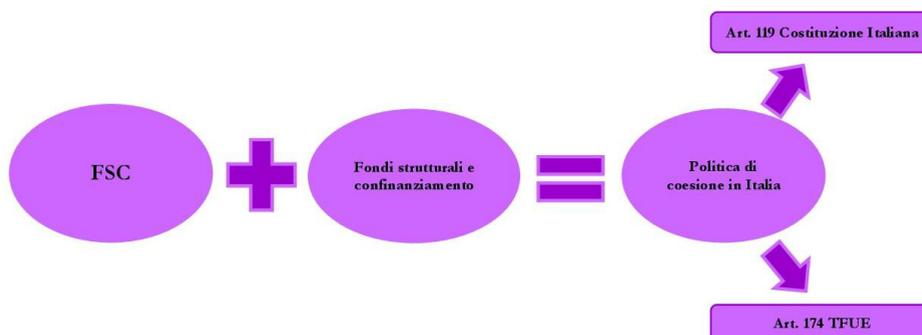
In modo analogo, il Fondo per lo sviluppo e la coesione promuove l'attuazione dell'articolo 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che recita quanto segue *“Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale. In particolare, l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite”*³.

¹ Si precisa che la legge finanziaria è stata sostituita dal 2009 con la legge di stabilità, che insieme alla legge di bilancio costituisce la manovra di finanza pubblica per il triennio di riferimento e rappresenta lo strumento principale di attuazione degli obiettivi programmatici definiti con la Decisione di finanza pubblica. Le principali differenze fra legge di stabilità e legge finanziaria riguardano i contenuti e la tempistica.

² Si rinvia per maggiori informazioni al sito della Presidenza del Consiglio dei ministri - [link 1](#), visitato a gennaio 2020.

³ Il TFUE regola il funzionamento dell'Unione Europea, a seguito della firma del Trattato di Lisbona a dicembre 2007.

Figura 2 - Il contributo del Fondo per lo sviluppo e la coesione alla politica di coesione italiana



Il Fondo per lo sviluppo e la coesione **assicura unità programmatica e finanziaria all'insieme degli interventi rivolti al riequilibrio economico e sociale** tra le diverse aree del Paese. Il Fondo per lo sviluppo e la coesione investe risorse addizionali a quelle ordinarie nazionali, regionali e locali, in complementarietà ai fondi strutturali europei e nazionali di cofinanziamento della politica di coesione dell'Unione⁴. La disciplina del Fondo è stata **negli anni progressivamente allineata a quella dei fondi strutturali**, al fine di favorire un maggiore coordinamento e aumentarne l'efficacia.

L'APQ è stato il principale strumento attuativo del Fondo per lo sviluppo e la coesione in termini di risorse investite. Introdotto con la legge 662 del 1996, che regola la programmazione negoziata in Italia, l'APQ è stipulato tra gli enti e i portatori di interesse locali (i cosiddetti *stakeholder*) ed è promosso in base ad un'*Intesa istituzionale di programma*. L'[intesa istituzionale di programma](#) si configura come un accordo di collaborazione tra diversi livelli dell'amministrazione (Stato e Regione). Generalmente gli interventi promossi con gli APQ prevedono l'attivazione del Fondo per lo sviluppo e la coesione in combinazione con altri fondi pubblici, per alcuni o la totalità degli interventi. Gli altri strumenti della programmazione negoziata sono il Patto territoriale, il Contratto di programma, e il Contratto d'area⁵. Per

⁴ Nel quadro vigente della programmazione comunitaria 2014-2020, definito dal regolamento UE 1303 del 2013 (Regolamento recante disposizioni Comuni - RDC), i fondi strutturali europei della politica di coesione sono il Fondo sociale europeo (FSE), il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e il Fondo di coesione (FC) - quest'ultimo non riguardante l'Italia. Nell'ambito della programmazione comunitaria 2014-2020, i fondi della politica di coesione sono ricompresi nei Fondi strutturali e di Investimento Europei (Fondi SIE) insieme al Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP).

⁵ La legge del 23 dicembre 1996, n. 662 definisce la programmazione negoziata "una normativa per la regolazione degli interventi che, riferiti ad un'unica finalità di sviluppo, coinvolgono una molteplicità di soggetti pubblici e privati ed implicano decisioni istituzionali statali, regionali e delle province autonome, nonché degli enti locali che s'impegnano a collaborare sulla base di una ricognizione programmatica delle risorse finanziarie disponibili, dei soggetti interessati e delle procedure amministrative occorrenti, per la realizzazione di un Piano pluriennale d'interventi d'interesse comune o funzionalmente

completezza, è infine utile ricordare che la Regione Umbria ancora prima della legge 662 del 1996 aveva già lanciato strumenti di programmazione negoziata, come ad esempio i Progetti integrati locali, fra cui quello per lo sviluppo della Valnerina dopo il sisma del 1984⁶.

Figura 3 - Intesa istituzionale e Accordo di programma quadro



Fonte: elaborazione degli autori

Il successivo box introduce altri strumenti della programmazione negoziata; per ulteriori dettagli si rinvia all'allegato I.

Box 1 - Altri strumenti della programmazione negoziata

Il *Patto territoriale* è definito - nell'ambito dell'APQ - tra Enti locali, parti sociali e soggetti interessati (sia pubblici che privati) ed è stato introdotto nella normativa italiana con il D.L. n. 32 del 1995.

Il *Contratto di programma* lega l'amministrazione statale, le grandi imprese, i consorzi di piccole e medie imprese, nonché i rappresentanti dei distretti industriali.

Il *Contratto d'area* è un accordo fra le parti sociali, le amministrazioni e gli altri soggetti interessati, in aree giudicate di crisi dal Presidente del Consiglio dei ministri e su indicazione del Ministro dell'economia, per promuovere l'aumento dell'occupazione.

collegati?'. Per ulteriori chiarimenti si suggerisce di consultare il sito della Camera dei Deputati - [link 1](#), visitato nel gennaio 2020.

Inoltre, si rinvia per approfondimenti sulla programmazione negoziata in Umbria ad Agenzia Umbria Ricerca, Regione Umbria (2010), *La Programmazione Negoziata dal 1994 al 2010 - Storia, strumenti, evoluzioni e protagonisti*.

⁶ Si veda Agenzia Umbria Ricerca, Regione Umbria (2010), op.cit.

2.1.2 Dal finanziamento annuale alla programmazione pluriennale

Il Fondo per lo sviluppo e la coesione originariamente era alimentato annualmente con risorse della legge finanziaria e ripartito con successive delibere del CIPE. Nel periodo 2007-2013, il Fondo per lo sviluppo e la coesione ha ricevuto per la prima volta una programmazione pluriennale nell'ambito del Quadro strategico nazionale (QSN), con un ruolo diretto delle Regioni e delle Province autonome, chiamate a redigere il proprio Programma attuativo regionale del Fondo per lo sviluppo e la coesione⁷.

Con la delibera CIPE n. 166 del 2007, in attuazione della legge 296 del 2006 (legge finanziaria per il 2007), il CIPE ha ripartito le risorse per l'intero periodo 2007-2013 e ha definito:

- i principi base;
- gli ambiti di intervento;
- i pilastri del quadro programmatico;
- le modalità di attuazione.

I principi base sono:

- il principio di prevalente destinazione delle risorse ad obiettivi di riequilibrio economico sociale;
- il principio di addizionalità delle risorse, che non possono sostituirsi a quelle ordinarie;
- il principio di sussidiarietà e di adeguatezza territoriale del livello di programmazione e attuazione degli interventi, con conseguente adozione di criteri di demarcazione del campo di intervento.

Questi principi sono stati originariamente concepiti nella normativa comunitaria e successivamente inseriti in quella nazionale.

- Il principio di prevalente destinazione implica l'utilizzo delle risorse per il riequilibrio economico e sociale, in ottemperanza a quanto previsto dall'art. 119 della Costituzione italiana e dall'art. 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.
- Il principio di addizionalità è di derivazione comunitaria e in particolare caratteristico dei fondi strutturali; prevede che gli stanziamenti del Fondo per lo sviluppo e la coesione non possano sostituirsi alle risorse della politica ordinaria.
- I principi di sussidiarietà e adeguatezza sono interpretati nel contesto della delibera CIPE n. 166 del 2007 per guidare la demarcazione dell'intervento del Fondo per lo sviluppo e la coesione. Tali principi assumono anche un significato di rango costituzionale, ai sensi dell'art. 118 della Costituzione italiana. Il principio di adeguatezza stabilisce la necessità - per un'entità titolare di una potestà amministrativa - di un'organizzazione adatta a garantirne l'effettivo esercizio. Il principio di sussidiarietà è inteso in senso verticale e orizzontale. La sussidiarietà verticale implica che le competenze siano ripartite verso gli enti più vicini al cittadino e, quindi, più vicini ai bisogni del territorio; la sussidiarietà orizzontale prevede per il cittadino la possibilità di cooperare con le istituzioni nel definire gli interventi.

⁷ Il [QSN 2007-2013](#) è stato approvato dalla Commissione europea con Decisione del 13 luglio 2007 e prevede per l'Italia l'assegnazione di una quota di risorse comunitarie pari a circa 28,8 miliardi di euro. Si veda per ulteriori informazioni il sito della Camera dei Deputati - [link 2](#), visitato nel gennaio 2020.

Per quanto riguarda gli **ambiti di intervento**, la programmazione del Fondo per lo sviluppo e la coesione prevede sia interventi sui medesimi ambiti della programmazione operativa comunitaria sia su ambiti diversi. Con la delibera CIPE n. 166 del 2007, si è definito il quadro dell'attuazione della politica regionale unitaria nell'ambito delle priorità del Quadro strategico nazionale per il periodo 2007-2013. Le priorità del Quadro strategico nazionale erano le seguenti:

1. miglioramento e valorizzazione delle risorse umane,
2. promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività,
3. energia e ambiente: uso sostenibile ed efficiente delle risorse per lo sviluppo,
4. inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale,
5. valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività per lo sviluppo,
6. reti e collegamenti per la mobilità,
7. competitività dei sistemi produttivi e occupazione,
8. competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani,
9. apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse,
10. *governance*, capacità istituzionali e mercati concorrenziali ed efficaci.

Nel complesso, secondo la delibera CIPE n. 166 del 2007, i 9,49 miliardi di euro in risorse Fondo per lo sviluppo e la coesione per le Regioni del Centro-Nord (fra cui l'Umbria) erano allocate per programmi e interventi delle amministrazioni centrali (2,2 miliardi di euro), delle Regioni (5,5 miliardi di euro) e per l'accantonamento e riserva della programmazione (1,7 miliardi di euro)⁸.

Con la delibera n. 166 del 2007, inoltre, il CIPE ha definito alcuni **pilastri del quadro programmatico pluriennale del Fondo per lo sviluppo e la coesione**, fra cui: le procedure di definizione del programma e di riprogrammazione, il quadro di *governance*, il sistema di sorveglianza e valutazione; i principi orizzontali per l'attuazione degli interventi definiti nell'ambito del Quadro strategico nazionale; le modalità di gestione delle risorse.

Le **modalità attuative** delle linee di intervento con risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione sono gli Accordi di programma quadro (APQ) e gli strumenti di attuazione diretta (SAD), laddove non sia stata ritenuta necessaria un'azione di cooperazione inter-istituzionale. Inoltre, i PAR FSC 2007-2013 prevedono le **azioni cardine**, cioè dei progetti specificamente definiti e localizzati o degli interventi complessi, che sono articolati in una serie di componenti progettuali distinte, ma connesse e riconducibili al medesimo obiettivo. Nell'ambito dei PAR, vale il principio per cui alle azioni cardine debba spettare almeno il 60% delle risorse. Si rinvia all'allegato I della delibera CIPE n. 166 del 2007 per ulteriori informazioni circa l'attuazione, e in particolare per gli indirizzi e i criteri attuativi per le priorità del Quadro strategico nazionale 2007-2013.

⁸ Si rinvia per ulteriori dettagli alla tavola 9 della delibera CIPE n. 166 del 2007.

Figura 4 - Quadro programmatico 2007-2013 – Delibera CIPE n. 166 del 2007



Fonte: elaborazione e sintesi degli autori di quanto previsto nella delibera CIPE n. 166 del 2007

2.2 Il Fondo per lo sviluppo e la coesione in Umbria

Di seguito si illustrano:

- gli APQ siglati nel periodo 1999-2011;
- la riprogrammazione delle risorse del periodo 2000-2006;
- le risorse della programmazione 2007-2013 e il PAR FSC 2007-2013;
- i settori di intervento e le principali modalità attuative del PAR FSC 2007-2013;
- la performance attuativa delle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione 2007-2013.

Si precisa che l'analisi della programmazione del Fondo per lo sviluppo e la coesione 2014-2020 non è al centro di questa valutazione; pertanto, per approfondimenti in proposito si rinvia alla letteratura⁹. Nonostante ciò, si segnala che con la legge di stabilità 2015 (legge n. 190 del 23 dicembre 2014, art. 1 c. 703-706) è stato deciso per una gestione centralizzata nazionale del Fondo per lo sviluppo e la coesione, programmato ed impiegato dalle amministrazioni centrali mediante Programmi operativi/Piani stralcio. Tali Programmi e Piani sono definiti secondo un'impostazione articolata per aree tematiche e obiettivi strategici, individuati in

⁹ In particolare si rinvia al sito del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei Ministri - [link 1](#) e [link 2](#), visitati a gennaio 2020.

coerenza con gli 11 obiettivi tematici prescelti per la programmazione 2014-2020 dall'Unione europea. A inizio 2020, “*gran parte degli interventi individuati a livello centrale finanziati nell'ambito dei Piani operativi del Fondo per lo sviluppo e la coesione 2014-2020 ricompresi nel territorio umbro non sono stati ancora avviati dalle amministrazioni centrali titolari e tale ritardo rende ancora più evidente il divario tra il vigente ciclo di programmazione e quello precedente*”¹⁰. Rispetto al totale dell'ammontare delle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione umbro, stimato in 311 Meuro, circa l'80% delle risorse è stato destinato agli ambiti ambiente, infrastrutture e cultura e turismo; il rimanente 20% è per ora accantonato per interventi non ancora individuati¹¹.

2.2.1 Gli Accordi di programma quadro (APQ) nel periodo 1999-2011

La ricognizione condotta a fine dicembre 2011 dal Dipartimento per le politiche di sviluppo del Ministero per lo sviluppo economico ha analizzato gli interventi ricompresi negli APQ nel periodo 1999-2011 e fornito elementi conoscitivi utili circa l'attuazione del Fondo per lo sviluppo e la coesione in questo periodo¹². Nel complesso, era previsto che il totale di 787 APQ (o dei loro Atti integrativi) censiti dal Dipartimento avrebbero mobilitato 86,9 miliardi di euro, di cui 20,5 provenienti dal Fondo per lo sviluppo e la coesione (poco meno del 24%). A fine 2011, risultano effettivamente spesi 48,7 miliardi, poco più del 50% del totale, di cui 11 miliardi provenienti dal Fondo per lo sviluppo e la coesione. In questo quadro, l'Umbria ha attivato 33 APQ con i relativi Atti integrativi, tutti con il cofinanziamento del Fondo per lo sviluppo e la coesione. Le risorse previste per gli interventi degli APQ in Umbria sono state circa 1,7 miliardi di euro (circa il 2% del totale nazionale), di cui circa 256 Meuro del Fondo per lo sviluppo e la coesione (1,3% dell'ammontare Fondo per lo sviluppo e la coesione nazionale)¹³.

La tabella 2 presenta in ordine cronologico i 33 APQ umbri e i relativi Atti integrativi, sulla base della ricognizione condotta dal Dipartimento a fine dicembre 2011, indicando la data della stipula, gli interventi previsti e l'area di intervento specifica attribuita in questa valutazione.

¹⁰ Si veda Regione Umbria - Proposta di nota di aggiornamento al DEFR Umbria 2020-2022 Documento di Economia e Finanza Regionale (marzo 2020).

¹¹ Regione Umbria - Proposta di nota di aggiornamento al DEFR Umbria 2020-2022. Documento di economia e finanza regionale (2020), pagina 18. Come segnalato da questo documento della Regione Umbria, sono previsti 311 milioni di euro.

¹² Si intende con MISE il Ministero dello sviluppo economico e il DPS il Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica all'interno della Presidenza del Consiglio dei ministri. Si precisa, inoltre, che la grande parte, ma non la totalità degli APQ sopra richiamati o loro atti integrativi, aveva previsto il cofinanziamento del FSC.

¹³ Secondo il Rapporto annuale del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica del 2008, la programmazione negoziata in Italia prevedeva, al 31 dicembre del 2008, 11,8 miliardi di investimenti per un totale di 220 interventi e 3,66 miliardi di investimenti attraverso i contratti d'area con un totale di 776 iniziative. Nello stesso periodo, per l'Umbria erano stati attivati due patti territoriali agricoli, per un totale di circa 31,4 Meuro, di cui 15,8 Meuro di onere pubblico. Al 31 dicembre 2008, 8,4 Meuro erano stati erogati. Il contratto d'area Terni-Narni-Spoleto prevedeva investimenti complessivi per 156,1 Meuro per 48 iniziative, di cui 34,9 Meuro di investimenti pubblici per un totale di 1634 occupati previsti. Il totale delle erogazioni al 31 dicembre 2008 ammontava a 18,1 Meuro.

Tabella 2 - APQ e atti integrativi dell'Umbria stipulati nel periodo 1999-2011

Titolo APQ/atto integrativo	Data stipula	Interventi previsti	Area di intervento
Studi di fattibilità	3 marzo 1999	2	Altro
Beni culturali	8 marzo 2001	129	Cultura
Trasporto ferroviario	29 maggio 2001	11	Infrastrutture
Difesa del suolo	16 luglio 2001	25	Ambiente
Ferrovia Centrale Umbra	16 luglio 2001	6	Infrastrutture
Infrastrutture aeroportuali	21 dicembre 2001	5	Infrastrutture
Riqualificazione urbana	22 dicembre 2003	24	Riqualificazione urbana
Tutela delle acque e gestione integrata delle risorse idriche	1 marzo 2004	35	Ambiente
Viabilità statale - Atto integrativo	10 giugno 2004	50	Infrastrutture
Sviluppo locale	15 luglio 2004	47	Sviluppo locale
Riqualificazione urbana - Atto integrativo	6 agosto 2004	3	Riqualificazione urbana
Società dell'Informazione	25 ottobre 2004	5	Società dell'informazione
Tutela e prevenzione dei beni culturali	15 dicembre 2004	16	Cultura
Sviluppo locale - Cofinanziamento degli interventi compresi nel Docup Ob.2 (2000-2006)	10 marzo 2005	11	Sviluppo locale
Difesa del suolo - Atto integrativo	30 maggio 2005	29	Ambiente
Ricerca	30 maggio 2005	3	Ricerca
Riqualificazione urbana - II Atto integrativo	27 giugno 2005	15	Riqualificazione urbana
Società dell'informazione - I Atto integrativo	16 dicembre 2005	14	Società dell'informazione
Risorse idriche - I Atto integrativo	20 dicembre 2005	19	Ambiente
Infrastrutture per le aree Industriali	30 dicembre 2005	3	Infrastrutture
Ricerca - I Atto integrativo	28 febbraio 2006	10	Ricerca
Beni culturali - I Atto integrativo	29 settembre 2006	20	Cultura
Società dell'informazione - II Atto integrativo	17 maggio 2007	5	Società dell'informazione
Infrastrutture per le aree Industriali - I Atto integrativo	26 luglio 2007	12	Infrastrutture
Beni culturali - II Atto integrativo	31 luglio 2007	65	Cultura
Società dell'informazione - III Atto integrativo	23 novembre 2007	1	Società dell'informazione
Risorse idriche - II Atto integrativo	28 novembre 2007	2	Ambiente
Ricerca - II Atto integrativo	28 novembre 2007	4	Ricerca
Tutela e prevenzione dei beni culturali - I Atto integrativo	29 novembre 2007	3	Cultura
Politiche giovanili	11 aprile 2008	5	Altro
Assistenza tecnica - Progetto monitoraggio	31 luglio 2008	2	Altro
Riqualificazione urbana - III Atto integrativo	31 luglio 2008	9	Riqualificazione urbana
Società dell'informazione - IV Atto integrativo	29 dicembre 2009	2	Società dell'informazione

Fonte: elaborazione degli autori dei dati MISE-DPS riferiti al 31 dicembre 2011

Ai fini della presente valutazione, l'analisi degli APQ viene condotta nella successiva tabella 3, per area di intervento. I dettagli sui singoli APQ delle aree infrastrutture, ambiente e cultura sono riportati per semplicità espositiva nell'allegato II.

La prima colonna della tabella 3 riporta l'area di intervento fra cui:

- le tre aree di interesse di questa valutazione, ovvero ambiente, cultura e infrastrutture;
- le altre aree: ricerca; sviluppo locale; riqualificazione urbana; società dell'informazione e la categoria "altro"¹⁴.

La seconda colonna indica la numerosità degli APQ/atti integrativi e la terza il numero di interventi programmati. La quarta colonna descrive il costo totale previsto in Meuro e la quinta colonna la quota del costo totale di competenza del Fondo per lo sviluppo e la coesione. La sesta e la settima colonna riassumono i dati dell'attuazione al dicembre 2011, secondo la ricognizione del MISE-DPS; nello specifico, la sesta colonna riporta il costo totale realizzato con i progetti in Meuro e la settima la quota riconducibile al Fondo per lo sviluppo e la coesione, sempre in Meuro. Le ultime colonne riportano due indici calcolati appositamente per questa valutazione.

- **Tasso di attuazione finanziaria totale**

$$TAT = \frac{\text{Risorse spese per gli interventi realizzati}}{\text{Risorse totali allocate per gli interventi}}$$

- **Tasso di attuazione finanziaria del Fondo**

$$TAF = \frac{\text{Risorse del FSC spese per gli interventi realizzati}}{\text{Risorse del FSC allocate per gli interventi}}$$

Tabella 3 - APQ nel periodo 1999-2011 – Regione Umbria

Aree di intervento	Programmazione				Attuazione		Valutazione	
	APQ/atti integrativi (numero)	Interventi (numero)	Costo totale (Meuro)	Costo totale in capo al FSC (Meuro)	Costo totale realizzato (Meuro)	Costo totale in capo al FSC realizzato (Meuro)	TAT (%)	TAF (%)
Ambiente	5	110	155,5	62	109	42,9	70	69
Cultura	5	233	147	45	136	39,8	93	88
Infrastrutture	6	87	1.212,6	85,2	678	23,9	56	28
Ricerca	3	17	49,1	9,2	23,7	9,1	48	99
Sviluppo locale	2	58	88,5	23,6	86,9	23,6	98	100
Riqualificazione urbana	4	51	47,3	21,3	34,2	17,3	72	81
Società dell'informazione	5	27	15,4	9,7	13,5	8,8	88	91
Altro	3	9	7	0,6	4,6	0,6	66	100
Totale	33	592	1.722,4	256,6	1.085,9	166	63	65

Fonte: elaborazione degli autori dei dati del MISE-DPS sull'attuazione degli APQ al 31 dicembre 2011

¹⁴ Questa categoria è relativa agli APQ su studi di fattibilità, politiche giovanili e assistenza tecnica.

Sulla base delle schede dei singoli APQ disponibili sul sito Internet della Regione Umbria (che contengono informazioni aggiornate al 31 dicembre 2014 sull'attuazione degli interventi¹⁵) i dati in tabella sono stati aggiornati e vengono sintetizzati nella figura seguente. Si precisa che il dettaglio delle informazioni non consente tuttavia di calcolare il contributo del Fondo per lo sviluppo e la coesione all'attuazione dei singoli APQ o dei loro atti integrativi, ma soltanto di aggiornare il tasso di attuazione finanziaria totale (TAT).

Figura 5 - Tasso di attuazione finanziaria totale al 31 dicembre 2014 degli APQ stipulati nel periodo 1999-2011



Fonte: elaborazioni degli autori su dati MISE-DPS e Regione Umbria

In sintesi, la ricognizione del MISE-DPS a fine 2011 ha evidenziato **un valore di performance finanziaria di 1,09 miliardi di euro totali, di cui 166 Meuro di Fondo per lo sviluppo e la coesione**. In tal senso, **a fine 2011** i 33 APQ umbri o i loro atti integrativi hanno un tasso di attuazione finanziaria del 63% del loro costo totale (comprensivo del Fondo per lo sviluppo e la coesione e di altri fondi), con una **performance inferiore a quella delle**

¹⁵ Si vedano le schede dei singoli APQ per ulteriori dettagli sul sito della Regione Umbria ([link](#), visitato a gennaio 2020). Si precisa, inoltre, che in linea con il censimento redatto dal MISE-DPS è stato escluso dall'analisi dell'attuazione degli APQ quello relativo alla ricostruzione post-sisma 1997, che prevedeva un costo totale di 4,3 Meuro. Per ulteriori informazioni su tale APQ si rinvia all'Agenzia Umbria Ricerche, Regione Umbria (2010), op. cit.

regioni del Centro-Nord, ma superiore alla media nazionale¹⁶. L'aggiornamento a dicembre 2014 disponibile sul sito della Regione Umbria evidenzia un progresso rispetto al 2011, con il 71% di attuazione finanziaria del costo totale (*TAT*). **Va precisato che tale risultato è comunque l'esito di una performance molto diversa fra i vari APQ.**

Considerando gli ambiti della presente valutazione, si registrano migliori performance realizzative per le aree ambiente e cultura, con una crescita nel periodo 2011-2014. Gli APQ dell'area cultura hanno una performance migliore in termini di tasso di attuazione finanziaria totale, con la realizzazione di circa il 90% del valore degli interventi previsti a fine 2014. Fra gli interventi ambientali, quelli sulla difesa del suolo registrano una performance inferiore. **L'area infrastrutture,** che rappresenta circa il 70% dei costi totali degli APQ e il 33% del Fondo per lo sviluppo e la coesione stanziato nel periodo, registra delle **performance inferiori alla media.** Alla fine del 2011, la performance di attuazione finanziaria per interventi infrastrutturali del Fondo per lo sviluppo e la coesione (*TAF*) è del 28%, contro il 65% di tutti gli APQ. Dall'analisi puntuale si evidenzia che gli interventi per le piattaforme industriali hanno avuto una maggiore difficoltà nella realizzazione, seppure ci sia stata un'accelerazione nel periodo 2011-2014. Gli interventi infrastrutturali dell'aeroporto, ferroviari e della viabilità statale hanno una migliore performance rispetto alle piattaforme industriali. Si registra in particolare un'accelerazione nella realizzazione degli interventi delle infrastrutture stradali nel periodo 2011-2014.

A fine 2014, gli interventi dell'area ricerca raggiungono un tasso di attuazione del costo totale degli APQ di poco inferiore al 50%. Gli APQ relativi allo sviluppo locale registrano una performance molto positiva nel 2011 e un lieve incremento nel 2014. Alla fine del 2011, i progetti afferenti alle aree riqualificazione urbana e società dell'informazione registrano dei tassi di realizzazione superiori al 75%, con un contributo rilevante del Fondo per lo sviluppo e la coesione. Nel periodo 2011-2014, entrambi gli insiemi di APQ registrano aumenti significativi. Infine, gli APQ nella categoria altro raggiungono, dopo un aumento fra il 2011 e il 2014, circa il 100% di tasso di attuazione finanziaria totale.

2.2.2 La riprogrammazione delle risorse 2000-2006 e l'attuazione degli interventi

Con la delibera n. 41 del 23 marzo 2012, il CIPE ha indicato due modalità di riprogrammazione dei circa 30 Meuro disponibili, a fronte dei 278 Meuro inizialmente allocati per l'Umbria per il 2000-2006. La prima modalità prevedeva che la riprogrammazione delle risorse oltre il 5% delle assegnazioni iniziali Fondo per lo sviluppo e la coesione avvenisse con l'approvazione del CIPE. La seconda modalità richiedeva invece che, per le risorse al di sotto del 5%, la riprogrammazione fosse sottoposta alle decisioni del Tavolo dei sottoscrittori (di cui alla delibera CIPE n. 14 del 2006), con il coordinamento del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica.

Con la successiva delibera n. 95 del 3 agosto 2012, il CIPE ha anche proceduto a definire i termini e gli ambiti della riprogrammazione per il solo importo di 17,4 Meuro, corrispondente alla quota eccedente il 5% delle risorse dell'Umbria disponibili per la riprogrammazione.

¹⁶ Si veda l'allegato II per un maggiore dettaglio sugli interventi sulla base della ricognizione del MISE-DPS a fine 2011.

Questa riprogrammazione riguarda gli interventi infrastrutturali e ambientali, ovvero le due aree che avevano registrato maggiori ritardi attuativi rispetto all'ambito cultura.

Tabella 4 - Riprogrammazione delle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione 2000-2006

Area (ambito strategico)	Intervento	Costo totale (meuro)	Di cui FSC 2000-2006 (meuro)
Infrastrutture (aree industriali)	1 Piattaforma logistica di Città di Castello	19,3	2,5
Infrastrutture (viabilità)	2 S.S. 3 Flaminia: eliminazione incroci a raso mediante costruzione di due svincoli e adeguamento viabilità esistente	23,3	5,4
Ambiente (tutela acque e gestione idrica integrata)	3 Realizzazione collettori fognari in loc. Palazzo e Tordibetto – 2° stralcio - fosso Cagnola e adeguamento canale di uscita e sistemazione by-pass	1,0	1,0
	4 Realizzazione collettore fognario zona Faldo e adeguamento impianto (centrifuga, denitrificazione, campionatori e realizzazione terziario compreso UV) – 1° stralcio	1,2	1,0
	5 Adeguamento impianto Le Pedate e adeguamento depuratore Borghetto (terziari e adeguamento area sensibile Trasimeno)	0,9	0,9
	6 Adeguamento impianto di depurazione in Loc. Sarrioni	0,9	0,9
	7 Adeguamento e potenziamento impianto di depurazione a servizio dell'agglomerato di Foligno -Spello - 1° stralcio	2,0	2,0
	8 Acquedotto Argentina - I lotto	1,0	1,0
	9 Depuratore Terni 1 - Completamento I lotto	1,1	1,1
Ambiente (difesa del suolo)	10 Completamento interventi di messa in sicurezza dell'abitato di Ciconia e Orvieto Scalo	1,5	1,5
Totale		52,3	17,4

Fonte: delibera CIPE n. 95 del 3 agosto 2013

- **Infrastrutture** – Gli interventi presso la piattaforma logistica di Città di Castello, che integravano 2,5 Meuro del Fondo per lo sviluppo e la coesione della riprogrammazione 2000-2006 con le risorse del PAR FSC 2007-2013, sono stati conclusi e collaudati l'11 febbraio 2020; tuttavia, sono necessari ulteriori lavori per rendere operativa l'infrastruttura (si veda la sezione 4). L'intervento dell'APQ "Viabilità" è un'opera complementare dell'infrastruttura strategica Quadrilatero Umbria Marche; con tale intervento si è reso possibile l'allargamento della sede stradale e la messa in sicurezza di un tratto della Flaminia (Strada Statale 3) fra Norcia e Foligno.

- **Ambiente** - Per gli interventi dell'APQ in materia di tutela delle acque e gestione integrata delle risorse idriche, risultano conclusi cinque interventi, mentre due sono ancora in corso.
- **Ambiente** – Per l'intervento di difesa del suolo e messa in sicurezza dell'abitato di Ciconia e Orvieto scalo, relativo al torrente Carcaione, il Servizio risorse idriche e rischio idraulico ha provveduto alla liquidazione del saldo (con la determinazione dirigenziale n. 2685 del 19 marzo 2018).

2.2.3 Le risorse 2007-2013: l'allocazione finanziaria

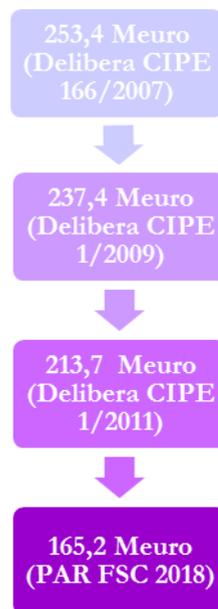
Per quanto riguarda le risorse stanziati a livello nazionale per il periodo 2007-2013, inizialmente l'importo del Fondo per lo sviluppo e la coesione, come da legge finanziaria per il 2007 (legge 296 del 2006) era pari a 64,4 miliardi di euro, già però ridotti di 1,1 miliardi di euro con la delibera CIPE n. 50 del 2007. Le risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione per l'Umbria sono state allocate sia tramite programmi gestiti a livello nazionale che - in misura maggiore - attraverso la programmazione regionale, ovvero con il PAR FSC 2007-2013. L'ammontare iniziale del PAR è stato stabilito in 253,4 Meuro, con la delibera CIPE n. 166 del 2007.

Il CIPE, con la delibera n. 112 del 2008, ha successivamente apportato a livello nazionale un'ulteriore riduzione di 10,5 miliardi di euro, coperti per il 45% con le risorse della riserva di programmazione e per il 55% con le risorse regionali. Si è proceduto (85% per il Mezzogiorno e 15% per il Centro Nord). In particolare, dal 2008 si è proceduto ad allocare progressivamente le risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione per istituire altri fondi (per esempio il Fondo sociale per l'occupazione e la formazione e il Fondo infrastrutture strategiche) nonché ad effettuare delle rimodulazioni per esigenze di finanza pubblica, in particolar modo riconducibili al mutato quadro economico e finanziario del Paese, in seguito alla crisi avviata nel 2008.

A seguito della delibera CIPE n. 1 del 2009, il PAR FSC 2007-2013 dell'Umbria ha visto ulteriormente ridursi il suo budget a un totale di 237,4 Meuro. Si è proceduto con la delibera CIPE n. 1 del 2011 a un'ulteriore riduzione, portando le risorse totali del Programma attuativo regionale a un ammontare totale di 213,7 Meuro.

Ulteriori riduzioni e aggiustamenti sono stati applicati per l'Accordo in Conferenza Stato-Regioni del 16 ottobre 2014. Secondo il Rapporto annuale di esecuzione del 2018, il budget attuale del Fondo per lo sviluppo e la coesione per la programmazione 2007-2013 era di 165,2 Meuro, mentre le risorse 2000-2006 riprogrammate ammontavano a 17,4 Meuro.

In termini generali, le riduzioni tra il 2008 e il 2010 sono state disposte per legge sulla dotazione complessiva del Fondo e quindi di fatto imposte alle Regioni. Dopo il 2010, le Regioni hanno invece avuto la possibilità di scegliere quali tipologie di decurtazioni



applicare. In tal senso, la Regione Umbria insieme ad altre regioni e Province Autonome ha limitato l'impatto delle riduzioni sul Fondo per lo sviluppo e la coesione. Caso limite è, invece, la Regione Lazio che presenta una riduzione del 100%, avendo destinato l'intera dotazione del proprio Programma attuativo regionale alla copertura del proprio disavanzo sanitario.

Le **numerose e consistenti riduzioni delle risorse e l'utilizzo di queste per altre finalità rispetto a quanto previsto**, fra cui esigenze di finanza pubblica tendenzialmente riconducibili alle criticità generate dalla crisi finanziaria del 2008, hanno sicuramente contribuito a **mettere almeno parzialmente in discussione il quadro di programmazione pluriennale regionale introdotto nel 2007-2013**, vista la scarsa "stabilità" del quadro finanziario nel tempo¹⁷. Inoltre, considerando l'attuale allocazione di risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione nel periodo 2007-2013, **si evidenzia a posteriori che il passaggio alla programmazione pluriennale e alla "regionalizzazione" non abbia determinato un aumento dello stanziamento iniziale per la Regione Umbria fra il 2000-2006 e il 2007-2013**.

2.2.4 Le risorse 2007-2013: gli ambiti di intervento e le modalità attuative

Oltre l'80% della dotazione complessiva del PAR FSC 2007-2013 è stato concentrato nei settori delle infrastrutture, delle emergenze ambientali (dissesto idro-geologico, trattamento delle acque, rifiuti e bonifiche), della riqualificazione urbana e della valorizzazione delle risorse naturali e culturali¹⁸.

Nel PAR FSC 2007-2013 è previsto il ricorso agli APQ "rafforzati" ai sensi della delibera CIPE n. 41 del 2012, che devono contenere:

- un sistema di indicatori di risultato e di realizzazione;
- la verifica della sostenibilità finanziaria e gestionale;
- le modalità di monitoraggio e di valutazione ex ante, in itinere ed ex post;
- l'indicazione dei criteri di selezione e di ammissione degli interventi;
- un sistema di gestione e controllo degli interventi, che prevede la sorveglianza del Ministro per la coesione territoriale attraverso il Dipartimento per lo sviluppo e

¹⁷ Si veda NUVAP - Responsabile dell'area E "Misurazione, diffusione e trasparenza". "La Programmazione regionale FSC 2007-2013 - Entità ed impieghi". In particolare, il rapporto evidenzia quanto segue "Le risorse del Fondo per lo Sviluppo e la coesione del ciclo di programmazione 2007 - 2013 hanno subito praticamente in continuo, dal momento della definizione di una cornice di programmazione delle stesse, riduzioni e destinazioni a finalità diverse da quelle proprie del Fondo, prima ancora che fossero individuati oggetti, e relativi importi, con esse finanziati, ma anche dopo la compiuta definizione della programmazione. La descritta condizione rende difficoltoso rispondere a domande su quali siano gli impieghi della programmazione regionale del Fondo, su quali siano il suo valore complessivo, il suo dettaglio territoriale regionale e la sua articolazione settoriale". Si rinvia inoltre per ulteriori approfondimenti al dossier della Presidenza del Consiglio dei Ministri (2016) "Dossier di approfondimento - Fondo di Sviluppo e Coesione - Ciclo 2007-2013. Le Assegnazioni finanziarie alle Regioni tra Programmazione per lo Sviluppo Territoriale ed esigenze di Finanza Pubblica" e all'allegato "Relazione sugli interventi nelle aree sottoutilizzate - L. 196/2009, art. 10 integrata dal D. Lgs. 88/2011, art. 7" al Documento di Economia e Finanza (aprile 2019).

¹⁸ Si veda Regione Umbria - Proposta di nota di aggiornamento al DEFRA Umbria 2020-2022 Documento di Economia e Finanza Regionale (gennaio 2020).

la coesione economica, per verificare l'efficace funzionamento di tali sistemi di gestione e controllo, anche con riferimento all'ammissibilità delle spese;

- un rapporto di valutazione in itinere dell'intervento nell'ambito del Rapporto annuale di esecuzione;
- un rapporto di valutazione ex-post al 31 dicembre del secondo anno successivo alla conclusione dell'intervento della Regione.

Con la delibera CIPE n. 78 dell'11 luglio 2012, si sono ulteriormente precisati i presupposti per l'applicazione dell'APQ, prevedendo il ricorso a tale strumento esclusivamente nei casi in cui già previsto in sede di presa d'atto del Programma attuativo regionale da parte dello stesso Comitato. Nel caso dell'Umbria, l'APQ è stato utilizzato quale modalità attuativa del PAR FSC 2007-2013 non solo per le tipologie di interventi per cui era espressamente richiesto (aeroporto regionale, sistemi di salvaguardia dei beni culturali e completamento delle piattaforme logistiche), ma anche per altri interventi, alla luce della loro complessità e rilevanza strategica (completamento dei lavori di consolidamento della rupe di Massa Martana e realizzazione del sistema acquedottistico di Pentima).

Secondo il Rapporto annuale di esecuzione del 2018 del PAR FSC 2007-2013, i progetti previsti tramite APQ sono 9. L'APQ sulle infrastrutture aeroportuali riguarda un solo progetto dell'azione IV.1.1 – realizzazione dell'aeroporto regionale, l'APQ sulle piattaforme riguarda 2 progetti dell'azione cardine IV.2.1 – completamento delle piattaforme logistiche regionali e delle aree industriali, di cui però uno è stato avviato (Città di Castello-San Giustino), mentre quello della Piastra logistica di Foligno ha avuto dei problemi di realizzazione e quindi non potrà essere considerato ai fini dell'analisi ex-post. Gli altri sei progetti sono relativi agli APQ su tematiche ambientali e culturali, i quali - in due casi su tre - prevedono più di un progetto.

Il PAR FSC 2007-2013 nella versione 2018 si compone di cinque assi:

- l'Asse I - capitale umano e inclusione sociale;
- l'Asse II - sistema delle imprese e TIC;
- l'Asse III - tutela e valorizzazione ambientale e culturale. È finalizzato al miglioramento della qualità generale delle risorse ambientali e culturali, attraverso percorsi che garantiscano la tutela e la qualità delle risorse ambientali del territorio e la salvaguardia e la valorizzazione delle risorse naturali e culturali ai fini dello sviluppo del turismo sostenibile. Questo Asse si caratterizza per la presenza di importanti azioni cardine, che affrontano principalmente le problematiche di salvaguardia e tutela ambientale e di promozione culturale;
- l'Asse IV - trasporti, aree urbane, insediamenti e logistica. È rivolto principalmente al rafforzamento dei collegamenti ai grandi assi e nodi di comunicazione nazionali e internazionali, al miglioramento del sistema dei servizi infrastrutturali (Azioni IV.1.1 e IV.2.1, vedi sopra) e al potenziamento dell'attrattività del sistema insediativo urbano, al fine di conseguire cambiamenti strutturali nel territorio regionale (Azione IV.3.1 – interventi per la rivitalizzazione delle aree urbane e dei centri storici);
- l'Asse V - assistenza tecnica.

La tabella seguente illustra l'articolazione di Assi e azioni del PAR FSC 2007-2013.

Tabella 5 - Assi e Azioni del PAR FSC 2007-2013

Asse	Azione
ASSE I	I.2.1 Sostegno alla formazione d'eccellenza
	I.3.1 Realizzazione di servizi di prossimità per le famiglie
ASSE II	II.1.1 Sostegno ai progetti di internazionalizzazione delle imprese e agli interventi di marketing territoriale
	II.2.1 Sostegno ai progetti dei poli d'innovazione
	II.2.2 Sostegno ai progetti aziendali di investimenti innovativi
	II.4.1 Completamento dell'infrastruttura a banda larga
	II.5.1 Realizzazione di procedure e di servizi di <i>e-government</i> a sostegno del funzionamento della Pubblica Amministrazione
ASSE III	III.1.1 Realizzazione di opere per l'approvvigionamento idrico e per la raccolta e il trattamento delle acque reflue
	III.2.1 Interventi per la prevenzione dei rischi idrogeologici
	III.3.1 Interventi per il potenziamento della raccolta differenziata
	III.3.2 Recupero e riconversione dei siti degradati
	III.4.1 Realizzazione di sistemi per la salvaguardia dei beni culturali
	III.5.1 Interventi per la tutela e la valorizzazione della biodiversità e dei siti <i>Natura 2000</i>
	III.5.2 Potenziamento della qualità e della fruibilità degli attrattori naturali e culturali
ASSE IV	IV.1.1 Realizzazione dell'aeroporto regionale
	IV.2.1 Completamento delle piattaforme logistiche regionali e delle aree industriali
	IV.3.1 Interventi per la rivitalizzazione e riqualificazione delle aree urbane e dei centri storici
ASSE V	V.1.1 Realizzazione di attività di supporto all'attuazione del PAR

Fonte: Rapporto annuale di esecuzione del 2018. PAR FSC 2007-2013

L'analisi dell'attuazione degli interventi è basata sulla disamina delle informazioni rese disponibili dal *database* di Open Coesione aggiornato al 31 ottobre 2019¹⁹. Il database ha consentito la mappatura degli investimenti del PAR FSC 2007-2013 e di altri programmi nazionali. Tale mappatura si basa sulla riclassificazione in **temi sintetici** delle linee di azione dei programmi (ad esempio PAR FSC 2007-2013) sulla base dei codici unici di progetto (CUP) della politica regionale e di coesione in Italia, definiti indipendentemente dal fondo di finanziamento. Inoltre, questa mappatura ha permesso di costruire anche una base di partenza per un raffronto con il Fondo europeo di sviluppo regionale e con il Fondo sociale europeo. I temi sintetici della banca dati di Open Coesione di maggiore interesse per la presente valutazione sono i seguenti: ambiente e prevenzione dei rischi; attrazione culturale, naturale e turistica; trasporti e infrastrutture a rete.

Il tema **Ambiente e prevenzione dei rischi** prevede quattro linee d'azione: l'azione III.1.1 - realizzazione di opere per l'approvvigionamento idrico e per la raccolta e il trattamento delle acque reflue, con 29 Meuro e l'azione III.2.1 - interventi per la prevenzione dei rischi idrogeologici, con 18,7 Meuro. Circa 10 Meuro sono stati utilizzati per i due interventi per la raccolta differenziata (azione III.3.1) e l'intervento per recupero e riconversione dei siti degradati. La valutazione ha preso in esame in maniera più approfondita le azioni III.1.1 e III.2.1, sia per la maggiore dotazione finanziaria e il numero di progetti, sia perché queste due linee d'azione finanziano rispettivamente l'APQ in materia di risorse idriche per l'intervento "Sistema acquedottistico Ternano-Amerino" che l'APQ "Difesa del suolo". Infine, la linea d'azione III.5.1 - interventi per la tutela e la valorizzazione della biodiversità e dei siti *Natura 2000*, pur non essendo compreso in alcun APQ, è di interesse per la valutazione, in quanto contribuisce al solo tema sintetico ambiente e prevenzione dei rischi.

Il tema sintetico **Attrazione culturale, naturale e turistica** prevede cinque linee d'azione. Di queste, la 1.2.1 - sostegno alla formazione d'eccellenza e la II.2.2 - sostegno ai progetti aziendali di investimenti innovativi riguardano in realtà anche altri temi: la prima comprende l'istruzione, l'occupazione e la mobilità dei lavoratori, mentre la seconda include la competitività per le imprese, l'inclusione sociale e il rinnovamento urbano e rurale. Anche la linea d'azione IV.3.1 - interventi per la rivitalizzazione e riqualificazione delle aree urbane e dei centri storici riguarda diversi ambiti, fra cui la competitività per le imprese, l'inclusione sociale, il rafforzamento della capacità della PA, il rinnovamento urbano e rurale, i servizi di cura per l'infanzia e gli anziani, i trasporti e le infrastrutture a rete. La linea d'azione III.5.2 - potenziamento della qualità e della fruibilità degli attrattori naturali e culturali" riguarda anche il rinnovamento urbano e rurale, i trasporti e le infrastrutture a rete. La linea d'azione III.4.1 - realizzazione di sistemi per la salvaguardia dei beni culturali è di specifico interesse per questa valutazione, perché copre soltanto l'ambito attrazione culturale, naturale e turistica e finanzia l'APQ "Tutela e prevenzione dei beni culturali".

Il tema **Trasporti e infrastrutture a rete** comprende oltre alla linea di azione III.5.2 e IV.3.1, anche la IV.1.1 - realizzazione dell'aeroporto regionale e la IV.2.1 - completamento delle piattaforme logistiche regionali e delle aree industriali. Queste due ultime sono analizzate più

¹⁹ Le informazioni del Rapporto annuale di esecuzione del 2018 sono le ultime ufficiali disponibili e contenute nell'allegato III di questo lavoro.

in dettaglio per la presenza di specifici APQ.

La seguente tabella fornisce la corrispondenza fra temi sintetici di Open Coesione e le azioni del PAR FSC 2007-2013. Un'analoga corrispondenza è disponibile per le azioni degli altri programmi nazionali del Fondo per lo sviluppo e la coesione che riguardano l'Umbria, ma non viene qui riportata per ragioni di semplicità espositiva.

Va sottolineato che questa riclassificazione in temi sintetici (ambiente, cultura e infrastrutture) permette di ricomprendere tutti gli interventi tramite APQ con risorse del PAR FSC 2007-2013.

Tabella 6 - Corrispondenza tra ambiti tematici di Open Coesione e azioni del PAR FSC 2007-2013

Tema sintetico	Azione																		
	1.2.1	1.3.1	2.1.1	2.2.1	2.2.2	2.4.1	2.5.1	3.1.1	3.2.1	3.3.1	3.3.2	3.4.1	3.5.1	3.5.2	4.1.1	4.2.1	4.3.1	5.1.1	
Agenda digitale																			
Ambiente e prevenzione dei rischi																			
Attrazione culturale, naturale e turistica																			
Competitività per le imprese																			
Energia e efficienza energetica																			
Inclusione sociale																			
Istruzione																			
Occupazione e mobilità dei lavoratori																			
Rafforzamento capacità della PA																			
Ricerca e innovazione																			
Rinnovamento urbano e rurale																			
Servizi di cura infanzia e anziani																			
Trasporti e infrastrutture a rete																			

Fonte: elaborazione degli autori dei dati Open Coesione (ultimo aggiornamento 31 ottobre 2019)

L'analisi dei progetti finanziati nel periodo 2007-2013 evidenzia che:

- 1.004 interventi sono stati avviati tramite il PAR FSC 2007-2013 (8 attraverso gli APQ e 996 con gli Strumenti di attuazione diretta), e 42 da altri programmi nazionali

interessando direttamente il territorio umbro (5 APQ e 37 Strumenti di attuazione diretta)²⁰;

- gli interventi tramite APQ con risorse del PAR FSC 2007-2013 riguardano soltanto i temi sintetici di interesse della presente valutazione (ambiente, cultura e infrastrutture) e - nel caso degli altri programmi - anche l'Agenda digitale;
- le tematiche con un maggior numero di interventi sono la competitività delle imprese (275 progetti del Programma attuativo regionale), l'attrattività culturale, naturale e turistica (248 progetti del Programma attuativo regionale e 1 da altri programmi nazionali), il rinnovamento urbano e rurale (226 progetti del Programma attuativo regionale), l'ambiente e la prevenzione dei rischi (96 progetti), l'istruzione (con 33 progetti da altri programmi e 13 dal Programma attuativo regionale), mentre solo 11 interventi per il settore trasporti e infrastrutture a rete (9 con il Programma attuativo regionale e 2 con altri programmi nazionali).

Tabella 7 - Numero di progetti finanziati con il Fondo per lo sviluppo e la coesione suddivisi per tema (2007-2013)

Tema sintetico	PAR FSC 2007-2013		Altri programmi	
	Accordo di programma quadro (APQ)	Strumenti di attuazione diretta	Accordo di programma quadro (APQ)	Strumenti di attuazione diretta
Agenda digitale		36	4	
Ambiente e prevenzione dei rischi	3	93		
Attrazione culturale, naturale e turistica	3	245	1	
Competitività per le imprese		275		
Energia e efficienza energetica		1		
Inclusione sociale		57		2
Istruzione		13		33
Occupazione e mobilità dei lavoratori		1		
Rafforzamento capacità della PA		15		
Ricerca e innovazione		25		
Rinnovamento urbano e rurale		226		
Servizi di cura infanzia e anziani		2		
Trasporti e infrastrutture a rete	2	7		2
Totale	8	996	5	37

Fonte: elaborazioni degli autori su dati Open Coesione (ultimo aggiornamento 31 ottobre 2019)

Per quanto riguarda gli importi finanziati nel ciclo di programmazione 2007-2013, con il PAR FSC 2007-2013 sono state investite risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione per un

²⁰ Altri programmi: "Programma attuativo MIUR messa in sicurezza edifici scolastici", "Programma nazionale di attuazione (PNA) FSC risanamento ambientale", "Programma nazionale di attuazione (PNA) FSC da expo ai territori" e "Risorse FSC assegnate ai comuni".

ammontare complessivo di 166,2 Meuro, di cui 25,8 Meuro attraverso gli APQ e i rimanenti 140,4 Meuro tramite Strumenti di attuazione diretta.

I temi sintetici di interesse per la valutazione sono:

- ambiente e prevenzione rischi, con 63,7 Meuro (pari al 38% delle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione), per circa un quarto tramite APQ;
- attrazione culturale, naturale e turistica, con 28,6 Meuro (17% delle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione);
- trasporti e infrastrutture a rete, con circa 16 Meuro (9,8% delle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione), per oltre la metà tramite APQ.

Questi temi corrispondono agli ambiti in cui sono state investite più risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione, insieme al rinnovamento urbano e rurale con 20 Meuro (12% delle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione). Negli altri programmi, le risorse impegnate nel Fondo per lo sviluppo e la coesione sono state di 12,1 Meuro (4 con gli APQ e 8.1 tramite Strumenti di attuazione diretta). I temi in cui sono state investite le risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione sono stati quelli dell'istruzione (7,1 Meuro, pari a circa il 59% del totale) e dell'Agenda digitale (3,7 Meuro, pari al 30%).

Tabella 8 - Importi dei finanziamenti per tema col Fondo per lo sviluppo e la coesione (2007-2013)

Tema sintetico	Risorse FSC nel PAR FSC 2007-2013			Risorse Fondo per lo sviluppo e la coesione negli altri programmi		
	Accordo di programma quadro (APQ) (meuro)	Strumenti di attuazione diretta (meuro)	% sul totale	Accordo di programma quadro (APQ) (meuro)	Strumenti di attuazione diretta (meuro)	% sul totale
Agenda digitale		8,3	5,0%	3,7		30,3%
Ambiente e prevenzione dei rischi	15,9	47,8	38,3%			
Attrazione culturale, naturale e turistica	0,8	27,8	17,2%	0,3		2,5%
Competitività per le imprese		9,3	5,6%			
Energia e efficienza energetica		5,0	3,0%			
Inclusione sociale		7,7	4,6%		0,5	4,2%
Istruzione		1,5	0,9%		7,1	58,9%
Occupazione e mobilità dei lavoratori		0,1	0,1%			
Rafforzamento capacità della PA		3,0	1,8%			
Ricerca e innovazione		2,7	1,7%			
Rinnovamento urbano e rurale		20,0	12,0%			
Servizi di cura infanzia e anziani		0,0*	0,0%			
Trasporti e infrastrutture a rete	9,0	7,2	9,8%		0,5	4,1%
Totale	25,8	140,4	100%	4,0	8,1	100%

(* valore inferiore ai 50mila euro)

Fonte: Open Coesione (ultimo aggiornamento 31 ottobre 2019)

La tabella seguente riporta per ogni tema sintetico:

- il valore dei costi realizzati del PAR FSC 2007-2013;
- il valore dei finanziamenti totali pubblici, comprensivi del Fondo per lo sviluppo e la coesione, relativi al PAR FSC 2007-2013;
- il valore dei finanziamenti del Fondo per lo sviluppo e la coesione relativi al PAR FSC 2007-2013;
- il rapporto tra costo realizzato e totale del finanziamento pubblico (TAT), sia per il PAR FSC 2007-2013 sia per altri programmi nazionali del Fondo per lo sviluppo e la coesione 2007-2013 che insistono nella regione Umbria.

Il TAT, come sopra definito, indica il livello di attuazione finanziaria delle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione. Per il PAR FSC 2007-2013, il TAT raggiunge, secondo i dati di Open Coesione, l'83%, superiore al 68% degli altri programmi nazionali del Fondo per lo sviluppo e la coesione che investono in Umbria. Tale risultato è il frutto di una migliore performance di APQ (91%) rispetto agli Strumenti di attuazione diretta (79%). La proposta di nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza regionale del 2020 aggiorna questi dati e indica che il PAR FSC 2007-2013 ha raggiunto un livello di realizzazione pari a circa il 90% e che la Giunta regionale ha anche previsto una proposta di riprogrammazione sottoposta all'approvazione del Comitato di Sorveglianza²¹.

I temi che hanno avuto una scarsa dotazione finanziaria hanno generalmente performance realizzative migliori (si veda la tabella seguente). Infatti, i temi attrazione culturale, naturale e turistica e trasporti e infrastrutture a rete hanno un peso rilevante sul totale (intorno al 27%) ma percentuali di realizzazione tra le più basse (rispettivamente il 64% e il 63%).

²¹ Si veda Regione Umbria - Proposta di nota di aggiornamento al DEFR Umbria 2020-2022 Documento di Economia e Finanza Regionale (marzo 2020).

Tabella 9 - Costi realizzati e finanziamenti del PAR FSC 2007-2013

Tema sintetico	PAR FSC 2007-2013							Altri programmi
	Accordo di programma quadro (APQ)			Strumenti di attuazione diretta			% costo realizzato su finanziamento totale pubblico	
	Costo realizzato (Meuro)	Finanziamento totale pubblico (Meuro)	Di cui finanziamento FSC (Meuro)	Costo realizzato (Meuro)	Finanziamento totale pubblico (Meuro)	Di cui finanziamento FSC (Meuro)		
Agenda digitale				7,1	8,9	8,3	80,0%	65,0%
Ambiente e prevenzione dei rischi	25,8	28,8	15,9	62,4*	51,6	47,8	91,6%	
Attrazione culturale, naturale e turistica	0,8	0,8	0,8	20,8	32,7	27,8	64,5%	100,0%
Competitività per le imprese				8,1	9,3	9,3	87,5%	
Energia e efficienza energetica				6,0	6,0	5,0	100,0%	
Inclusione sociale				8,7	9,4	7,7	92,9%	2,0%
Istruzione				1,5	1,5	1,5	100,0%	70,8%
Occupazione e mobilità dei lavoratori				0,1	0,1	0,1	100,0%	
Rafforzamento capacità della PA				2,6	3,1	3,0	83,9%	
Ricerca e innovazione				2,7	2,7	2,7	100,0%	
Rinnovamento urbano e rurale				21,3	23,1	20,0	92,2%	
Servizi di cura infanzia e anziani				0,0	0,0	0,0	100,0%	
Trasporti e infrastrutture a rete	57,4	62,9	9,0	6,3	37,6	7,2	63,3%	100,0%
Totale	84,0	92,5	25,8	147,7	186,0	140,4	83,2%	68,3%

(*15,9 Meuro di finanziamento da parte dei privati)

Fonte: Open Coesione (ultimo aggiornamento 31 ottobre 2019)

2.3 La risposta alla domanda valutativa “come si è evoluto il quadro normativo del Fondo per lo sviluppo e la coesione in Umbria?”

Il Fondo per lo sviluppo e la coesione, prima ancora denominato Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS), è **il principale strumento nazionale di politica regionale e di coesione**. Il presente lavoro, pur arrivando a esaminare in dettaglio i soli periodi 1999-2011 e 2007-2013 e limitandosi a offrire cenni rispetto alla programmazione 2014-2020, fornisce comunque un quadro di insieme dell'evoluzione del quadro normativo da diversi punti di vista:

le modalità di programmazione e attuazione, l'allocazione finanziaria, gli ambiti di intervento, la performance attuativa.

Modalità di programmazione e attuazione - Il periodo 1999-2011 si basa sul ricorso sistematico agli Accordi di programma quadro (APQ) sulla base dell'Intesa istituzionale Stato-Regione, in assenza di un vero e proprio programma regionale. Nel 2007-2013 vengono introdotti i Programmi attuativi regionali (PAR) e l'APQ diventa una delle modalità attuative, arrivando comunque a rappresentare, alla fine de 2019, soltanto il 15% circa della modalità di allocazione delle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione.

Nel periodo 2007-13 la programmazione delle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione si è allineata maggiormente a quella della politica di coesione dell'Unione Europea:

- acquisendo un carattere settennale e superando la programmazione annuale (o al massimo triennale) prevista precedentemente per il Fondo per lo sviluppo e la coesione/FAS attraverso le delibere del CIPE;
- uniformandosi ai principi di prevalente destinazione delle risorse, addizionalità, sussidiarietà e adeguatezza;
- avvicinando le modalità di gestione e le regole di ammissibilità.

Tale allineamento ha consentito:

- una maggiore *flessibilità operativa* tra i fondi;
- un *rafforzamento finanziario*, garantendo maggiori risorse su alcuni temi ritenuti più rilevanti, come ad esempio gli interventi sui beni culturali e ambientali, finanziati sia con risorse sia comunitarie che nazionali;
- un *intervento complementare*, andando a colmare alcuni vuoti in quei settori in cui la spesa per alcuni tipi di intervento o in alcuni settori non era ammessa con i Fondi europei (per esempio gli interventi infrastrutturali).

Nel periodo 2014-2020 la programmazione viene centralizzata, con l'introduzione dei Piani operativi nazionali. Questo riduce notevolmente il ruolo delle Regioni nella programmazione delle risorse per lo sviluppo e la coesione, rappresentando un'inversione di tendenza molto marcata.

Allocazione finanziaria - L'allocazione finanziaria finale è analoga nei periodi 1999-2011 e 2007-2013, anche per via dei numerosi interventi di riduzione delle risorse e di ritardi attuativi. Si sottolinea infatti che la programmazione del Fondo per lo sviluppo e la coesione nel periodo 2007-2013, in continuità con il periodo precedente, ha vissuto numerose e sostanziose riduzioni delle risorse e l'utilizzo di queste per altre finalità, rispetto a quanto previsto; fra le cause, si citano principalmente le esigenze di finanza pubblica riconducibili alle criticità generate dalla crisi finanziaria del 2008. Questa situazione ha contribuito a mettere almeno parzialmente in discussione la praticabilità e la fattibilità tecnico-amministrativa del principio dell'addizionalità degli interventi. Lo stesso utilizzo del quadro di programmazione pluriennale regionale, introdotto nel 2007-2013, ha subito ripercussioni vista la scarsa stabilità del quadro finanziario nel tempo. In effetti, la riduzione delle risorse non ha soltanto imposto delle riprogrammazioni finanziarie, ma anche ridotto i margini di flessibilità e di decisione per potere garantire il rispetto del principio di destinazione del 60% delle risorse alle azioni cardine. Questo ha comportato una notevole riduzione di flessibilità, in quanto alcune di queste azioni cardine, a differenza di altre linee d'azione, erano già almeno in parte finanziate con i fondi

della politica di coesione dell'Unione europea.

La prospettiva finanziaria per il periodo 2014-2020 è di 331 Meuro, un valore superiore alle risorse iniziali per ogni programmazione precedente, ma al momento è prematuro poterne valutare l'avanzamento della spesa.

Ambiti di intervento – Nei primi due periodi, il 64-65% delle risorse è destinato ad ambiente, infrastrutture e cultura. Tale percentuale passa all'80% nel periodo 2014-2020.

Performance attuativa – La fase della programmazione regionale sembra garantire una maggiore efficacia attuativa. il PAR FSC 2007-2013 ha un'efficacia attuativa finanziaria del 90%, a fronte di un valore del 71% per il periodo 1999-2011, come stimato dal valutatore. Quest'ultimo valore è aggiornato al 2014 ed è stato stimato sui dati di attuazione degli APQ.

Tabella 10 - Sintesi dell'evoluzione del quadro normativo

	1999-2011	2007-2013	2014-2020
modalità di programmazione e attuazione	Intesa istituzionale e Accordi di programma quadro, senza programma	Programma attuativo regionale APQ (15% budget) SAD (85% budget)	Piani operativi nazionali
allocazione finanziari finale	166 Meuro (dicembre 2011) circa 180 Meuro (dicembre 2014) (stima)	Circa 180 Meuro fra Programma attuativo regionale e altri programmi nazionali (ottobre 2019)	non valutabile
ambiti di intervento	64% per ambiente, infrastrutture, cultura	65% per ambiente, infrastrutture, cultura	80% per ambiente, infrastruttura, cultura e turismo
efficacia attuativa finanziaria	71% (dicembre 2014)	90% (marzo 2020)	non valutabile

3 Il PAR FSC 2007-2013 nel Quadro strategico regionale

3.1 La programmazione regionale

Il *Documento strategico unitario di programmazione* (DUP), approvato dalla Giunta della Regione Umbria il 19 maggio 2008, definisce la politica regionale unitaria di coesione per il periodo 2007-2013, in linea con il Quadro strategico nazionale (QSN) e gli obiettivi strategici europei di Lisbona e Göteborg²². I principali strumenti attuativi del Documento strategico unitario di programmazione sono il PAR FSC 2007-2013, il Programma operativo regionale del Fondo europeo di sviluppo regionale (POR FESR 2007-2013) e il Programma operativo regionale del Fondo sociale europeo (POR FSE 2007-2013). Il ritardo dell'attuazione del PAR FSC 2007-2013 e il transito di alcuni interventi nel POR FESR 2014-2020²³, suggerisce di condurre l'analisi della sinergia con gli altri strumenti di *policy* e anche con quest'ultimo programma (si veda il paragrafo 3.2 di questo Rapporto di valutazione).

Il Programma operativo regionale del Fondo sociale europeo contribuisce agli obiettivi di Lisbona, in particolare al miglioramento del capitale umano, al rafforzamento e alla qualificazione del mercato del lavoro e alle politiche di inclusione sociale. Il Programma operativo regionale del Fondo europeo di sviluppo regionale contribuisce allo sviluppo dell'economia della conoscenza (obiettivi di Lisbona) e alla salvaguardia e valorizzazione del patrimonio ambientale e culturale (obiettivi di Göteborg). In entrambi i programmi sono state escluse alcune tipologie di azioni/interventi ricompresi nella strategia del Quadro strategico nazionale, ma ritenuti utili/necessari, nella realtà umbra, per il conseguimento degli obiettivi di politica nazionale di coesione.

Il programma del Fondo per lo sviluppo e la coesione, pur adottando tendenzialmente le stesse regole e procedure dei fondi strutturali, si caratterizza per una maggior flessibilità, che ha permesso di operare in maniera sinergica e integrativa rispetto ai due programmi comunitari sopra citati. Come richiamato in precedenza, il PAR FSC 2007-2013 umbro si uniforma ai *principi base* di prevalente destinazione delle risorse ad obiettivi di riequilibrio economico sociale, addizionalità, sussidiarietà e adeguatezza territoriale del livello di programmazione e attuazione degli interventi²⁴.



²² Per il QSN e la coerenza con gli obiettivi di Lisbona e Göteborg, si veda Ministero dello sviluppo economico (2007), Quadro strategico nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013 [Link 1](#).

²³ Si veda pagina 12 del Rapporto annuale di esecuzione del 2018.

²⁴ Si veda paragrafo 2.1.2 e Delibera CIPE n. 166 del 21 dicembre 2007.

Il **principio di prevalente destinazione** è garantito dalla coerenza con il Quadro strategico nazionale, che implica il rafforzamento finanziario di attività già parzialmente finanziate da altri programmi o alternativamente il finanziamento di attività complementari non coperte altrimenti, o l'attivazione di nuove linee di intervento non contemplate dai fondi strutturali, ma necessarie per gli obiettivi di programmazione regionale.

L'**addizionalità** è garantita dal fatto che le azioni del PAR FSC 2007-2013 promuovono l'attuazione di piani e politiche regionali dotati di quadri finanziari strutturalmente deficitari, per cui le risorse Fondo per lo sviluppo e la coesione non possono sovrapporsi o sostituirsi alle risorse ordinarie. Riguardo ai principi di **sussidiarietà e adeguatezza**, nel PAR FSC 2007-2013 si è intervenuti su tematiche di stretta competenza regionale, rispettando la demarcazione con i programmi nazionali finanziati con i fondi strutturali e con il Fondo per lo sviluppo e la coesione, nonché predisponendo modalità di attuazione e procedure di selezione basate sulla cooperazione e sulla consultazione istituzionale.

3.2 La sinergia con i Fondi strutturali

La sinergia del Fondo per lo sviluppo e la coesione con i fondi strutturali è assicurata principalmente a livello di **programmazione** dal Documento strategico unitario di programmazione. Tale Documento infatti individua gli assi/obiettivi di competenza dei Programmi del Fondo sociale europeo e del Fondo europeo di sviluppo regionale e del PAR FSC 2007-2013. Mentre alcuni obiettivi sono esclusivamente riconducibili a un solo programma, altri invece richiedono la sinergia di più programmazioni. Infatti, al di là degli obiettivi di adattabilità, occupabilità, inclusione sociale, transnazionalità e interregionalità (competenza esclusiva del Programma operativo regionale del Fondo sociale europeo), efficienza energetica e sviluppo delle fonti rinnovabili (competenza del Programma operativo regionale del Fondo europeo di sviluppo regionale) gli altri obiettivi vedono il contributo incrociato delle diverse programmazioni. In particolare:

- il PAR FSC 2007-2013 e il Programma operativo regionale del Fondo sociale europeo finanziano l'obiettivo **capitale umano**. Entrambi sostengono la riforma dei sistemi di istruzione, la formazione e il lavoro per migliorarne l'integrazione e sviluppare l'occupabilità, contrastare la dispersione scolastica. Il Fondo sociale europeo sostiene la formazione lungo tutto l'arco della vita, e la creazione di reti tra università, centri di ricerca e mondo produttivo e istituzionale. L'alta formazione è invece sostenuta dal Fondo per lo sviluppo e la coesione.
- il PAR FSC 2007-2013 e il Programma operativo regionale del Fondo europeo di sviluppo regionale contribuiscono entrambi all'innovazione ed economia della conoscenza e al sistema delle imprese, ma con differenze ben identificabili. Il PAR FSC 2007-2013 copre in maniera esclusiva le azioni di internazionalizzazione delle imprese. Il Programma operativo regionale del Fondo europeo di sviluppo regionale è invece l'unico programma a sostenere la creazione di nuove imprese, l'eco-innovazione, le tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle piccole e medie Imprese, nonché l'acquisizione di competenze e strumenti per la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione nelle piccole e medie imprese, ivi inclusi i servizi finanziari.

- il PAR FSC 2007-2013 e il Programma operativo regionale del Fondo europeo di sviluppo regionale finanziano entrambi anche i temi di maggiore interesse per la presente valutazione definiti dagli obiettivi del Documento unico di programmazione regionale: tutela ambientale e valorizzazione delle risorse naturali e culturali, accessibilità e aree urbane, trasporti e logistica, con alcune differenze. La mobilità sostenibile e le infrastrutture di trasporto secondarie sono interessate da interventi del Fondo europeo di sviluppo regionale, mentre gli interventi per le infrastrutture di trasporto principali, gli insediamenti e la logistica sono finanziate dal PAR FSC 2007-2013. Entrambi i programmi investono nella riqualificazione e rivitalizzazione delle aree urbane; mentre il Programma operativo regionale del Fondo europeo di sviluppo regionale investe maggiormente nei comuni di maggior dimensione, sulla scia degli interventi della programmazione urbana complessa (PUC) del periodo precedente, il PAR FSC 2007-2013 riguarda in generale i comuni più piccoli, promuovendo anche l'intercomunalità.

Tabella 11 - Quadro di unione assi-obiettivi dei vari programmi

<i>Quadro di unione di assi-obiettivi-attività dei vari programmi</i>	FESR	FSC	FSE
Asse – ADATTABILITA'			
a. Sviluppare sistemi di formazione continua e sostenere l'adattabilità dei lavoratori			
b. Favorire l'innovazione e la produttività attraverso una migliore organizzazione del lavoro			
c. Politiche e servizi per anticipazione e gestione cambiamenti, promuovere competitività e imprenditoria			
Asse – OCCUPABILITÀ			
a. Aumentare efficienza, efficacia, qualità e inclusività delle istituzioni del mercato del lavoro			
b. Politiche attive e preventive per integrazione, invecchiamento, lavoro autonomo, imprenditoria			
c. Migliorare l'accesso delle donne all'occupazione e ridurre la disparità dei generi			
Asse – INCLUSIONE SOCIALE			
a. Percorsi integrati e reinserimento lavorativo soggetti svantaggiati e antidiscriminazione			
Asse – CAPITALE UMANO			
a. Riforma sistemi di istruzione, formazione e lavoro per migliorarne l'integrazione e sviluppare l'occupabilità, contrastare la dispersione scolastica			
b. Partecipazione a opportunità formative lungo tutto l'arco della vita, innalzare livelli conoscenza			
c. Creazione reti tra università, centri di ricerca e mondo produttivo e istituzionale			
d. Alta formazione			
Asse – TRANSAZIONALITÀ E INTERREGIONALITÀ			
a. Realizzazione reti interregionali e transnazionali, scambio buone pratiche			
Asse – INNOVAZIONE ED ECONOMIA DELLA CONOSCENZA, SISTEMA DELLE IMPRESE			
a. Obiettivo operativo: Rafforzamento delle capacità regionali in RST e innovazione			
- Sostegno alla ricerca industriale e allo sviluppo sperimentale per il sistema produttivo			

Quadro di unione di assi-obiettivi-attività dei vari programmi	FESR	FSC	FSE
- Progetti aziendali di investimenti innovativi			
- Azioni di sostegno all' internazionalizzazione			
- Sostegno alla creazione di nuove imprese in settori ad elevata innovazione tecnologica			
- Sostegno alle imprese in materia di eco-innovazione			
b. Obiettivo operativo: Promozione dell'accesso alle TIC			
- Sostegno alla diffusione delle TIC nelle PMI			
- Infrastrutture e servizi della società dell'informazione, e-government			
c. Obiettivo operativo: Sostegno all'acquisizione di competenze e strumenti per favorire lo sviluppo della RST e dell'innovazione nelle PMI			
- Attività di stimolo e accompagnamento all'innovazione			
- Servizi finanziari			
Asse – TUTELA AMBIENTALE E VALORIZZAZIONE RISORSE NATURALI E CULTURALI			
a. Obiettivo operativo: Piani e misure prevenzione rischi e tutela dell'ambiente			
- Piani e misure per rischi naturali			
- Infrastrutture per la tutela dell'ambiente			
- Piani e misure per rischi tecnologici e gestione ambientale			
- Recupero e riconversione di siti degradati			
b. Obiettivo operativo: Promozione e valorizzazione risorse ambientali e culturali			
- Interventi per la tutela e valorizzazione della biodiversità e dei siti Natura 2000			
- Tutela, valorizzazione e promozione del patrimonio ambientale e culturale			
Asse – EFFICIENZA ENERGETICA E SVILUPPO FONTI RINNOVABILI			
a. Obiettivo operativo: Sostegno produzione energetica da fonti rinnovabili			
- Animazione per introduzione tecnologie produzione da fonti rinnovabili			
- Sostegno ricerca industriale per produzione energia da fonti rinnovabili			
- Sostegno produzione di energia da fonti rinnovabili			
b. Obiettivo operativo: Promozione e sostegno dell'efficienza energetica			
- Animazione per introduzione misure di risparmio energetico			
- Sostegno ricerca industriale per sistemi di efficienza energetica			
- Sostegno a misure e investimenti per l'efficienza energetica			
Asse – ACCESSIBILITÀ E AREE URBANE, TRASPORTI E LOGISTICA			
a. Obiettivo operativo: Completamento infrastrutture trasporto e logistico-insediative			
- Infrastrutture di trasporto secondarie			
- Infrastrutture di trasporto principali			
- Insediamenti e logistica			
b. Obiettivo operativo: Valorizzazione delle aree urbane			
- Riqualificazione e rivitalizzazione delle aree urbane			
c. Obiettivo operativo: Promozione della mobilità sostenibile			
- Trasporti pubblici puliti e sostenibili			
Asse – ASSISTENZA TECNICA			

Fonte: Documento Unitario di Programmazione 2007 – 2013 (maggio 2008)

Dal punto di vista **finanziario**, il PAR FSC 2007-2013 della Regione Umbria ha concentrato circa il 77% delle risorse in interventi per:

- l'ambiente e la prevenzione dei rischi (circa 64 Meuro, ovvero il 38,3% del fondo stesso);
- l'attrazione culturale, naturale e turistica (circa 29 Meuro, pari al 17,2% del fondo);
- il rinnovamento urbano e rurale (20 Meuro, cioè l'12% delle risorse totali);
- i trasporti e le infrastrutture a rete (circa 16 Meuro, pari a circa il 10% del totale).

In tali ambiti di intervento si rinviene il contributo del Programma operativo regionale del Fondo europeo di sviluppo regionale, ma non quello Fondo sociale europeo, in linea con quanto previsto dal Documento unico di programmazione. Negli stessi ambiti il Programma operativo regionale del Fondo europeo di sviluppo regionale ha concentrato circa il 30% delle proprie risorse, seppure con un numero maggiore di interventi di dimensione finanziaria inferiore. Si precisa tuttavia che se e nel caso di ambiente e cultura, il PAR FSC 2007-2013 rappresenta circa il 75-80% del totale - per gli interventi in ambito urbano e rurale i due programmi hanno una portata finanziaria analoga, con un contributo maggiore del Fondo europeo di sviluppo regionale; invece, per l'ambito infrastrutture e trasporti il 100% è appannaggio del PAR FSC 2007-2013.

Per maggiori dettagli sull'allocazione dei Programmi operativi regionali del Fondo europeo di sviluppo regionale e del Fondo sociale europeo per il periodo 2007-2013, si veda il box 2, elaborato sulla base dei dati di Open Coesione.

Box 2 - Allocazione dei Programmi operativi regionali FESR e FSE 2007-2013

Il database Open Coesione consente di mappare anche i finanziamenti dei Programmi operativi regionali del Fondo europeo di sviluppo regionale e del Fondo sociale europeo per il periodo 2007-2013.

I finanziamenti del Programma operativo regionale del Fondo europeo di sviluppo regionale sono stati principalmente destinati:

- alla ricerca e all'innovazione (64 Meuro, pari a circa il 39% delle risorse totali del fondo);
- all'energia e all'efficienza energetica (26 Meuro, pari al 16% del fondo);
- al rinnovamento urbano e rurale (24 Meuro, corrispondenti al 16% del fondo).

Per quanto riguarda le risorse del Programma operativo regionale del Fondo sociale europeo, queste sono state ripartite in quattro ambiti tematici:

- occupazione e mobilità dei lavoratori, in cui sono state investite il 61% delle risorse, per un totale di 61 Meuro;
- inclusione sociale, che ha finanziato progetti per un totale di 18 Meuro, pari al 18% delle risorse;
- istruzione, anch'essa finanziata con 18 Meuro, pari al 18% delle risorse;
- rafforzamento della pubblica amministrazione con 4 Meuro, pari al 3,4% del fondo.

Le aree tematiche della valutazione ambiente (tema sintetico ambiente e prevenzione dei rischi), cultura (tema sintetico attrazione culturale, naturale e turistica), infrastrutture (tema sintetico “trasporti e infrastrutture a rete) e anche il tema sintetico rinnovamento urbano e rurale sono finanziate soltanto dal PAR FSC 2007-2013 e dal Programma operativo regionale del Fondo europeo di sviluppo regionale. Le risorse mobilitate dal PAR FSC 2007-2013 risultano di maggiore ammontare, mentre il numero di interventi finanziati dal Fondo europeo di sviluppo regionale è più elevato.

L’analisi per temi sintetici consente anche di evidenziare, pur non essendo previsto esplicitamente dal Documento unico di programmazione, che il PAR FSC 2007-2013 è l’unico fondo ad aver finanziato i servizi di cura per l’infanzia e gli anziani. Inoltre, eccezion fatta per l’inclusione sociale (con il contributo del Fondo per lo sviluppo e la coesione pari al 30%), tutti gli altri temi di carattere sociale vedono la partecipazione del Fondo per lo sviluppo e la coesione in modo limitato e pressoché residuale, al di sotto del 20%. Inoltre, si può facilmente rilevare come il PAR FSC 2007-2013 abbia partecipato a finanziare in modo più significativo tutti quei temi compresi nel Programma operativo regionale del Fondo europeo di sviluppo regionale (in media il 38%) rispetto al Programma operativo regionale del Fondo sociale europeo (in media il 15%). Ciò sta a indicare che **il PAR FSC 2007-2013 si è concentrato principalmente sul rafforzamento e sulla complementarietà con il Programma operativo regionale del Fondo europeo di sviluppo regionale.**

Vista la parziale sovrapposizione temporale dell’attuazione del PAR FSC 2007-2013 e del Programma operativo regionale del Fondo europeo di sviluppo regionale 2014-2020, si è analizzata la sinergia fra questi due documenti. Da un loro confronto, si può notare che molti ambiti tematici sono finanziati con entrambe le risorse, seppure con un diverso ammontare. L’ambito dell’inclusione sociale rimane un’esclusiva del PAR FSC 2007-2013 (oltre che del Programma operativo regionale del Fondo sociale europeo) a cui si aggiunge anche il rinnovamento urbano e rurale, mentre l’ambito dei trasporti e delle infrastrutture a rete è condiviso con il Fondo europeo di sviluppo regionale.

Tabella 12- Finanziamenti dei programmi ripartiti per tema sintetico

Tema sintetico	Risorse investite del programma (Meuro)				Quota del totale di ogni singolo programma (%)				Interventi (numero)			
	PAR FSC	POR FESR 07-13	POR FESR 14-20	POR FSE	PAR FSC	POR FESR 07-13	POR FESR 14-20	POR FSE	PAR FSC	POR FESR 07-13	POR FESR 14-20	POR FSE
Agenda digitale	8.3	9.1	20.0		5.0%	5.5%	15.4%		36	458	421	
Ambiente e prevenzione dei rischi	63.7	19.8	3.7		38.3%	12.0%	2.8%		96	249	16	
Attrazione culturale, naturale e turistica	28.6	7.1	7.8		17.2%	4.3%	6.0%		248	114	63	
Competitività per le imprese	9.3	9.6	21.0		5.6%	5.8%	16.2%		275	735	436	
Energia e efficienza energetica	5	25.9	11.2		3.0%	15.7%	8.6%		1	481	168	
Inclusione sociale	7.7			18.1	4.6%			17.9%	57			881
Istruzione	1.5			18	0.9%			17.8%	13			556
Occupazione e mobilità dei lavoratori	0.1	0.0*		61.2	0.1%	0.0%		60.6%	1	1		5375
Rafforzamento capacità della PA	3	5.6	6.4	3.8	1.8%	3.4%	4.9%	3.8%	15	223	61	118
Ricerca e innovazione	2.7	64.1	55.7		1.7%	38.8%	42.9%		25	916	357	
Rinnovamento urbano e rurale	20	23.7			12.0%	14.4%			226	421		
Servizi di cura infanzia e anziani	0.0*				0.0%				2			
Trasporti e infrastrutture a rete	16.2		4.1		9.8%		3.2%		9		8	
Totale	166.2	164.9	129.9	101	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	1004	3598	1530	6930

Fonte: elaborazione degli autori sui dati Open Coesione (ultimo aggiornamento – 31 ottobre 2019)

Tabella 13 - Contributo dei programmi ai temi sintetici

Tema sintetico	Risorse del programma investite (Meuro)				Quota del totale di ogni singolo programma (%)			Quota del totale investito dal PAR e dai due POR (%)			Interventi (numero)		
	PAR FSC (a)	POR FESR (b)	POR FSE (c)	Pubblico (No FSC)	PAR FSC (d)	POR FESR (e)	POR FSE (f)	PAR FSC (g) = a/(a+b+c)	POR FESR (h) = b/(a+b+c)	POR FSE (i) = c/(a+b+c)	PAR FSC	POR FESR	POR FSE
Agenda digitale	8.3	9.1		19.4	5.0%	5.5%		47.6%	52.4%		36	458	
Ambiente e prevenzione dei rischi	63.7	19.8		58.4	38.3%	12.0%		76.3%	23.7%		96	249	
Attrazione culturale, naturale e turistica	28.6	7.1		21.0	17.2%	4.3%		80.2%	19.8%		248	114	
Competitività per le imprese	9.3	9.6		19.2	5.6%	5.8%		49.2%	50.8%		275	735	
Energia e efficienza energetica	5.0	25.9		63.0	3.0%	15.7%		16.2%	83.8%		1	481	
Inclusione sociale	7.7		18.1	43.7	4.6%		17.9%	29.9%		70.1%	57		881
Istruzione	1.5		18.0	41.8	0.9%		17.8%	7.5%		92.5%	13		556
Occupazione e mobilità dei lavoratori	0.1	0.0*	61.2	142.4	0.1%	0.0%	60.6%	0.2%	0.0%	99.8%	1	1	5375
Rafforzamento capacità della PA	3.0	5.6	3.8	20.5	1.8%	3.4%	3.8%	24.0%	45.1%	30.8%	15	223	118
Ricerca e innovazione	2.7	64.1		129.7	1.7%	38.8%		4.1%	95.9%		25	916	
Rinnovamento urbano e rurale	20.0	23.7		52.8	12.0%	14.4%		45.8%	54.2%		226	421	
Servizi di cura infanzia e anziani	0.0*				0.0%			100.0%			2		
Trasporti e infrastrutture a rete	16.2			84.3	9.8%			100.0%			9		
Totale	166.2	164.9	101.0	696.1	100.0%	100.0%	100.0%	38.5%	38.2%	23.4%	1004	3598	6930

* valore inferiore a 50 mila euro

Fonte: elaborazione degli autori sui dati Open Coesione (ultimo aggiornamento – 31 ottobre 2019).

3.3 I principali temi di intervento a livello comunale

L'analisi di sinergia fra il PAR FSC 2007-2013, il Programma operativo regionale del Fondo europeo di sviluppo regionale e il Programma operativo regionale del Fondo sociale europeo è stata completata e approfondita alla scala comunale ed è relativa alla sola programmazione 2007-2013, perché mentre la programmazione 2014-2020 è ancora in corso, quella 2007-2013 risulta conclusa per i Programmi operativi regionali e realizzata al 90% per il PAR FSC 2007-2013. Questa analisi, che appare di notevole utilità per mappare l'impatto territoriale degli investimenti del Fondo per lo sviluppo e la coesione, risente del fatto che alcuni soggetti attuatori sono localizzati nelle principali città della regione, in particolare nel capoluogo, Perugia. A fronte di tale localizzazione dei soggetti attuatori, va notato che gli interventi sono realizzati in maniera diffusa sul territorio (ad esempio l'Agenzia forestale regionale).

L'analisi riguarda soltanto i temi di principale interesse della valutazione, per cui si prevede sia il contributo del Fondo europeo di sviluppo regionale sia quello del Fondo per lo sviluppo e la coesione ovvero: l'area ambiente (tema sintetico ambiente e prevenzione dei rischi); l'area cultura (tema sintetico attrazione culturale, naturale e turistica) e gli interventi del tema sintetico rinnovamento urbano e rurale.

Ambiente, cultura e rinnovamento urbano e rurale - L'analisi evidenzia che il criterio di popolazione guida l'erogazione delle risorse nel loro complesso, vista la correlazione del 95% fra il totale del contributo del Fondo europeo di sviluppo regionale e del Fondo per lo sviluppo e la coesione nei temi sopra menzionati e la popolazione comunale²⁵. Questo indica che la politica di coesione si è mossa in questi ambiti in modo coerente anche a livello comunale. Soltanto due comuni beneficiano di entrambi i fondi su tutti i temi, Perugia e Città di Castello, mentre Passignano sul Trasimeno non beneficia di nessuno dei due.

Ambiente - L'analisi dei dati indica una correlazione a livello comunale degli investimenti del PAR FSC 2007-2013 e del Programma operativo regionale del Fondo europeo di sviluppo regionale di circa il 67% per gli investimenti in ambiente e prevenzione dei rischi²⁶. Questo dimostra l'ottica di rafforzamento finanziario che "guida" il Fondo per lo sviluppo e la coesione rispetto al Fondo europeo di sviluppo regionale e conferma quanto previsto nel PAR FSC 2007-2013. Si evidenzia che l'intervento nell'area ambiente è, dal punto di vista del numero dei comuni, maggiormente concentrato nel PAR FSC 2007-2013 rispetto al Programma operativo regionale del Fondo europeo di sviluppo regionale, con rispettivamente 35 e 56 comuni beneficiari; 26 comuni umbri sul totale di 92 beneficiano di entrambi i fondi, raccogliendo il 90% degli 80,7 Meuro investiti dai due programmi.

Cultura - L'analisi dei dati indica una correlazione a livello comunale degli investimenti del PAR FSC 2007-2013 e del Programma operativo regionale del Fondo europeo di sviluppo

²⁵ La correlazione è stata calcolata tra la numerosità della popolazione dei singoli comuni (fonte dati: Istat popolazione al 1° gennaio 2012) e la somma dei finanziamenti FESR e FSC relativi allo stesso comune (fonte dati: Open Coesione).

²⁶ In questo caso è stata calcolata la correlazione fra l'ammontare finanziario del singolo comune tramite il PAR FSC 2007-2013 per l'area ambiente e il POR FESR 2007-2013 sempre per l'area ambiente sulla base dei dati Open Coesione. L'indice di correlazione è utilizzato quale proxy della "complementarietà" e del "rafforzamento finanziario" dei due fondi.

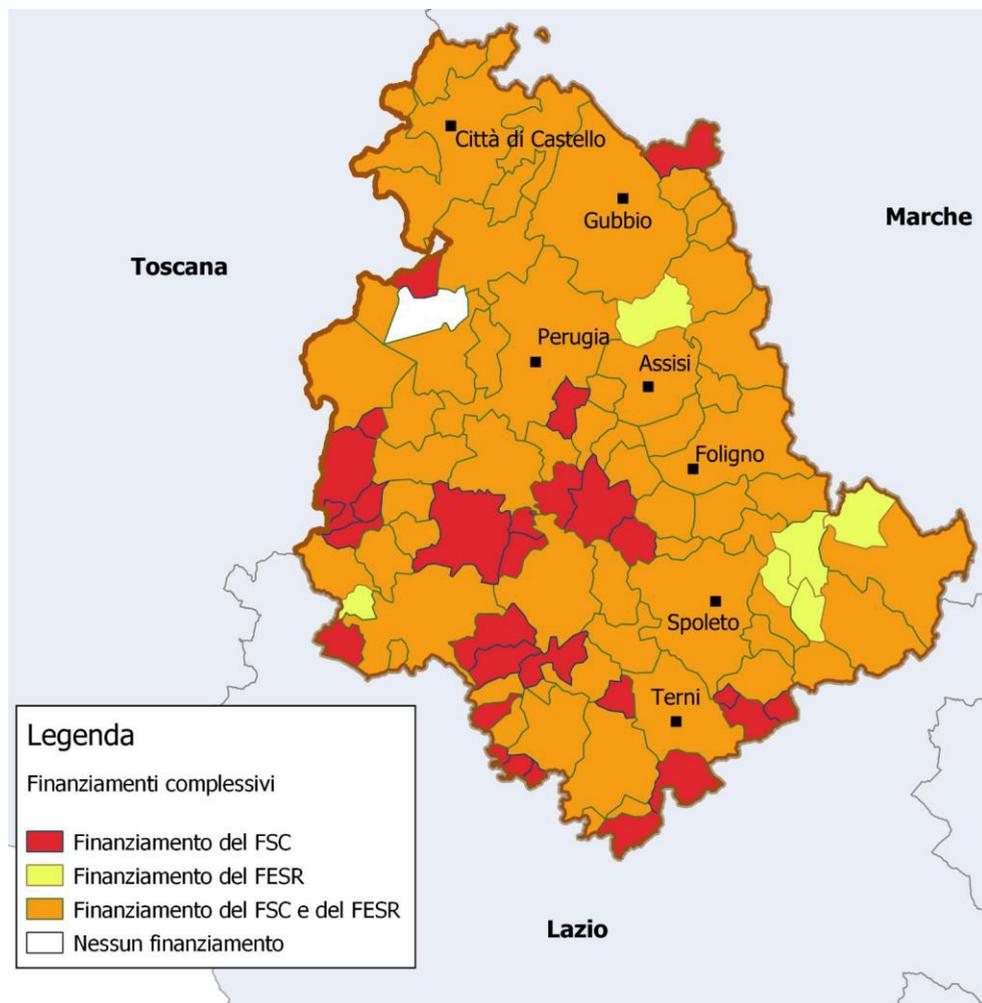
regionale di circa il 72% per gli investimenti in attrazione culturale, naturale e turistica²⁷. Questo dimostra l'ottica di rafforzamento finanziario che "guida" il Fondo per lo sviluppo e la coesione rispetto al Fondo europeo di sviluppo regionale e conferma quanto previsto nel PAR FSC 2007-2013. Si evidenzia che l'intervento nell'area cultura ha una concentrazione analoga fra i due fondi, con 34 comuni coperti dal Fondo per lo sviluppo e la coesione e 29 dal Fondo europeo di sviluppo regionale, 14 comuni umbri sul totale di 92 beneficiano di entrambi i fondi, raccogliendo l'82% delle risorse complessivamente investite dai due fondi per 32 Meuro, circa 26 Meuro.

Rinnovamento urbano e rurale - Escludendo gli interventi del tema trasporti e infrastrutture a rete, sostenuti soltanto dal PAR FSC 2007-2013, l'analisi cartografica mostra che il Fondo europeo di sviluppo regionale ha investito nei comuni maggiori. Dal punto di vista della concentrazione, il PAR FSC 2007-2013 ha un approccio molto più diffuso sul territorio rispetto al Fondo europeo di sviluppo regionale, coprendo 67 contro 11 comuni. In effetti, il PAR FSC 2007-2013 finanzia i comuni più piccoli e interventi di valenza intercomunale. Soltanto 7 comuni su 92 beneficiano di entrambi i fondi.

Le successive mappe forniscono un'illustrazione cartografica degli interventi.

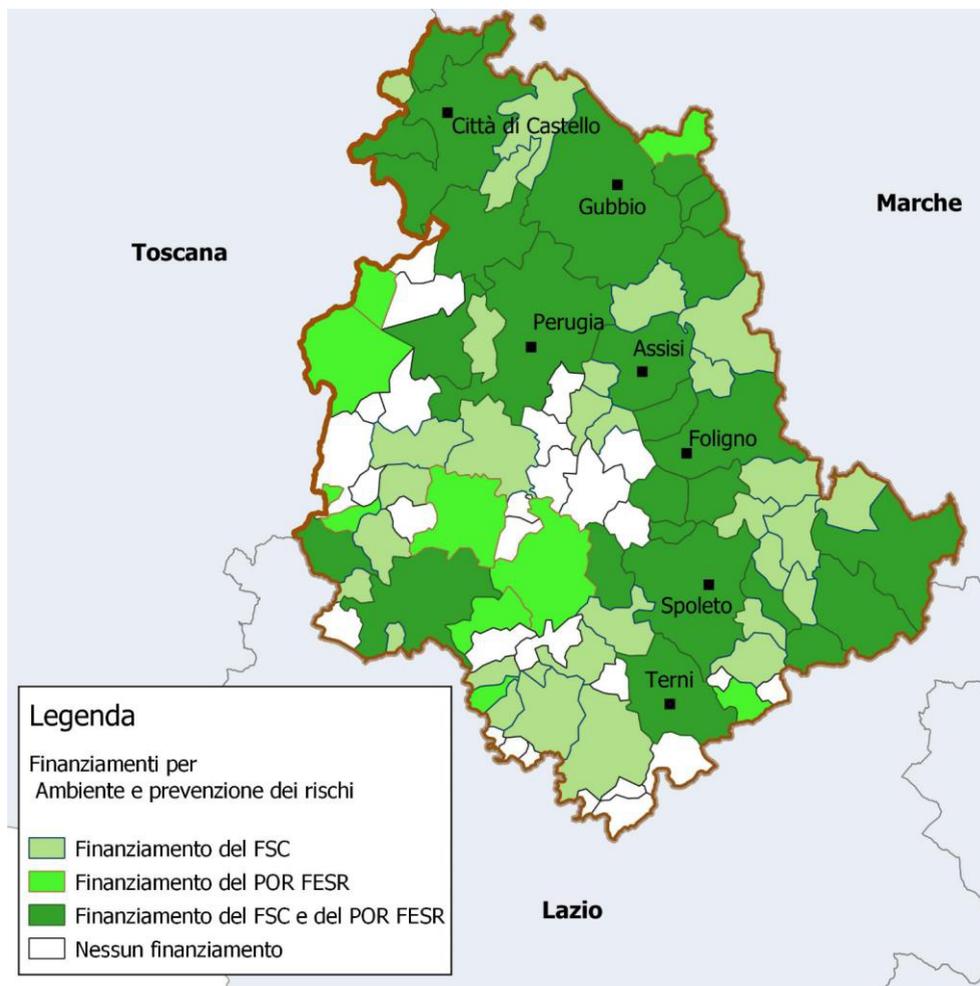
²⁷ Analogamente all'area ambiente, in questo caso è stata calcolata la correlazione fra l'ammontare finanziario del singolo comune tramite il PAR FSC 2007-2013 per l'area cultura e il POR FESR 2007-2013 sempre per l'area cultura sulla base dei dati Open Coesione.

Figura 6 - Localizzazione degli interventi nei comuni dell'Umbria – Ambiente, cultura e rinnovamento urbano e rurale



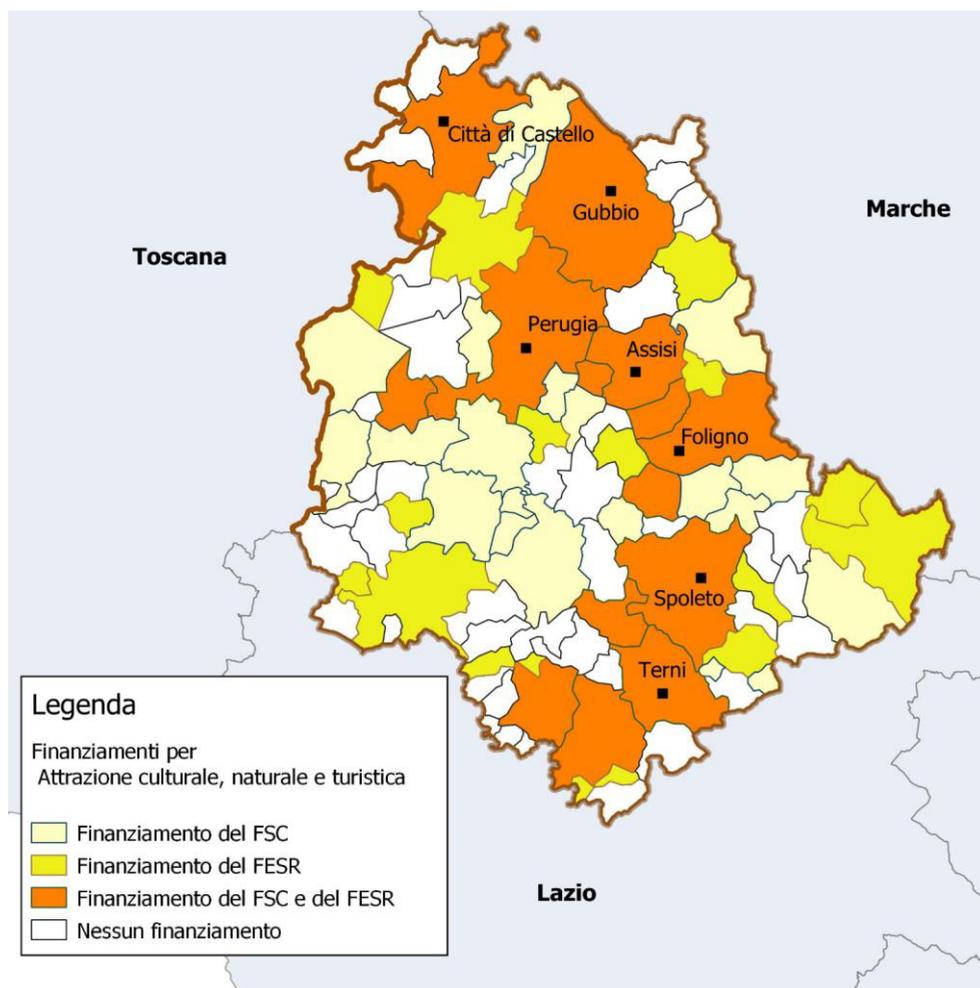
Fonte: elaborazione degli autori sui dati Open Coesione (ultimo aggiornamento – 31 ottobre 2019)

Figura 7 - Localizzazione degli interventi nei comuni dell'Umbria – Ambiente e prevenzione dei rischi



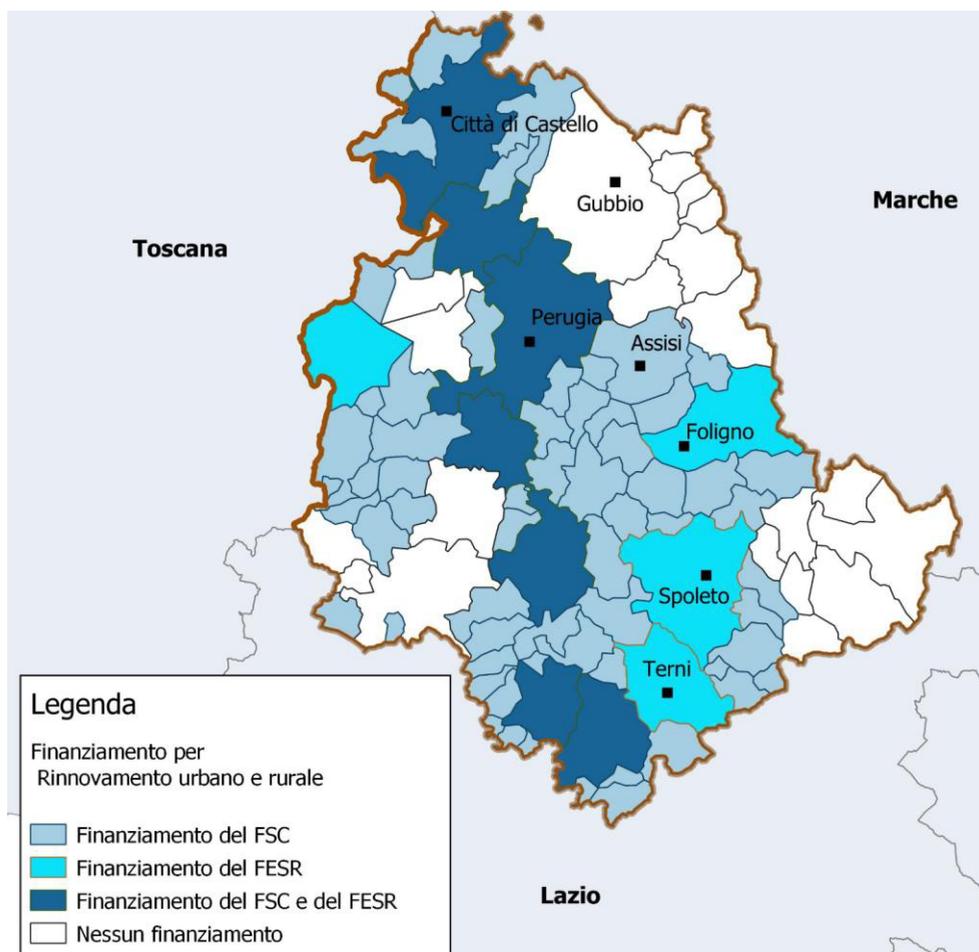
Fonte: elaborazione degli autori sui dati Open Coesione (ultimo aggiornamento – 31 ottobre 2019)

Figura 8 - Localizzazione degli interventi nei comuni dell'Umbria – Attrazione culturale, naturale e turistica



Fonte: elaborazione degli autori sui dati Open Coesione (ultimo aggiornamento – 31 ottobre 2019)

Figura 9 - Localizzazione degli interventi nei comuni dell'Umbria – Rinnovamento urbano e rurale



Fonte: elaborazione degli autori sui dati Open Coesione (ultimo aggiornamento – 31 ottobre 2019)

3.4 La risposta alla domanda valutativa “in che modo gli interventi/le azioni contribuiscono al Quadro strategico regionale 2007-2013?”

Il programma Fondo per lo sviluppo e la coesione, pur adottando tendenzialmente le stesse regole e procedure dei fondi strutturali, si caratterizza per una maggior flessibilità che gli ha permesso di operare in maniera sinergica e integrativa rispetto ai due programmi comunitari. Il PAR FSC 2007-2013 umbro si uniforma ai *principi base* di prevalente destinazione delle risorse ad obiettivi di riequilibrio economico sociale, addizionalità, sussidiarietà e adeguatezza territoriale del livello di programmazione e attuazione degli interventi²⁸. Il **principio di prevalente destinazione** è garantito dalla coerenza con il Quadro strategico nazionale, che implica il rafforzamento finanziario di attività già parzialmente finanziate da altri programmi o alternativamente il finanziamento di attività complementari non coperte altrimenti o l'attivazione di nuove linee di intervento non contemplate dai fondi strutturali ma necessarie per gli obiettivi di programmazione regionale. L'**addizionalità** è garantita dal fatto che le azioni del PAR promuovono l'attuazione di Piani e politiche regionali dotati di quadri finanziari strutturalmente deficitari, per cui le risorse Fondo per lo sviluppo e la coesione non possono sovrapporsi o sostituirsi alle risorse ordinarie. Riguardo ai principi di **sussidiarietà e adeguatezza**, il PAR FSC 2007-2013 interviene su tematiche di stretta competenza regionale rispettando la demarcazione con i programmi nazionali finanziati con i fondi strutturali e con il Fondo per lo sviluppo e la coesione, predisponendo delle modalità di attuazione e procedure di selezione basate su cooperazione e consultazione istituzionale.

Figura 10 - Contributo del PAR FSC 2007-2013 al Quadro strategico regionale 2007-2013

Prevalente destinazione delle risorse economico e sociale	Addizionalità	Sussidiarietà e adeguatezza territoriale
<ul style="list-style-type: none">• Rafforzamento finanziario• Complementarietà a livello di attività• Ulteriori interventi	<ul style="list-style-type: none">• Risorse finanziarie aggiuntive per gli obiettivi di politiche e programmi regionali	<ul style="list-style-type: none">• Interventi su tematiche di competenza regionale• Cooperazione e consultazione istituzionale

Si ricorda che alla domanda di valutazione sull'integrazione fra fondi strutturali e Fondo per lo sviluppo e la coesione è data risposta nella sezione 4, con dettagli esemplificativi a livello di linea d'azione.

²⁸ Si veda paragrafo 2.1.2 e Delibera CIPE n. 166 del 21 dicembre 2007.

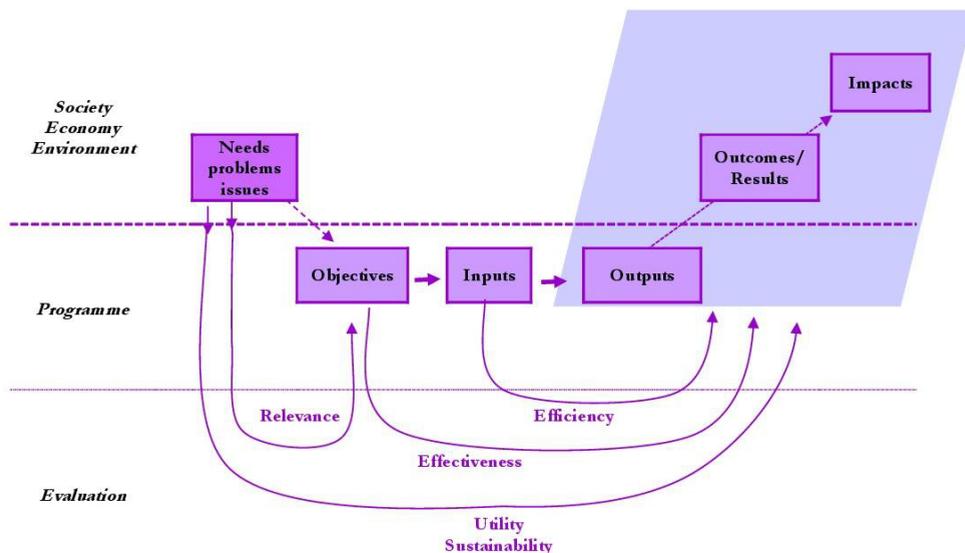
4 L'analisi degli interventi

In questa sezione del rapporto di valutazione vengono forniti gli esiti dell'attività valutativa relativamente agli ostacoli dell'attuazione, alle soluzioni intraprese per superare tali ostacoli e ai primi risultati e impatti degli interventi. Nella sezione è condotta un'analisi di ogni intervento, sulla base del quadro logico definito dalle linee guida comunitarie per la programmazione 2007-2013²⁹, delle informazioni raccolte dai dati di monitoraggio e dalla banca dati di Open Coesione, delle interviste realizzate e dall'analisi documentale (Rapporto annuale di esecuzione del 2018, altri documenti di progetto).

- A. Presenta dei **dati di sintesi sull'intervento** e un'**immagine identificativa**. Si precisa che i dati sono generalmente arrotondati al milione di euro.
- B. Descrive i bisogni di sviluppo che giustificano gli interventi, ne esamina l'attualità con informazioni di contesto aggiornate, valutando così l'**utilità**, ovvero la capacità degli interventi di rispondere ai bisogni.
- C. Illustra il **processo di attuazione**, valutandone l'**efficienza e l'efficacia**. L'efficienza è valutata prendendo in esame:
 - a. i costi attesi e costi reali degli interventi, per vedere se il costo unitario dei lavori è in linea, maggiore o inferiore rispetto alle previsioni,
 - b. i vantaggi e gli svantaggi dell'utilizzo degli Strumenti di attuazione diretta e degli Accordi di programma quadro, gli ostacoli nell'attuazione e le soluzioni intraprese.L'efficacia del processo di attuazione è valutata sulla base del raggiungimento degli obiettivi e in particolare dei target degli indicatori di realizzazione degli interventi, attraverso le informazioni disponibili dal sistema di monitoraggio, dal Rapporto annuale di esecuzione del 2018 e da rapporti di progetto.
- D. Esamina i **primi risultati e impatti**, utilizzando gli indicatori di risultato e di impatto (sulla base delle informazioni disponibili dal sistema di monitoraggio, dal Rapporto annuale di esecuzione del 2018 e delle ulteriori statistiche disponibili), nonché ulteriori evidenze raccolte tramite l'attività valutativa. Laddove possibile sono state raccolte informazioni anche relativamente alla sostenibilità degli interventi, ovvero alla capacità dei loro effetti di durare nel tempo.
- E. Fornisce un'**infografica di sintesi dell'intervento**.

²⁹ Commissione europea, Direzione generale politica regionale e urbana (2006), *The New Programming Period 2007-2013 - Indicative guidelines on evaluation methods: monitoring and evaluation indicators. Working document n. 2*, agosto 2006. Si vedano in particolare pagina 6 e 7.

Figura 11 - Quadro programmatico 2007-2013 e criteri di valutazione



Fonte: Commissione Europea (2007)

Il primo paragrafo riguarda gli interventi realizzati con gli Accordi di programma quadro con risorse Fondo per lo sviluppo e la coesione 2007-2013 e provenienti dalla riprogrammazione 2000-2006. Inoltre, fornisce anche un'analisi di *benchmarking* della durata degli interventi realizzati in APQ con risorse del PAR FSC 2007-2013. Il secondo paragrafo è dedicato, invece, agli interventi realizzati con gli Strumenti di attuazione diretta del PAR FSC 2007-2013.

4.1 Gli interventi con gli Accordi di programma quadro

La valutazione ha preso in esame i seguenti interventi finanziati con **risorse 2007-2013 tramite gli Accordi di programma quadro**.

- **Infrastrutture** - Sono stati esaminati l'intervento dell'aeroporto (linea d'azione IV.1.1 del PAR FSC 2007-2013) e la piattaforma logistica di Città di Castello-San Giustino (linea d'azione IV.2.1 del PAR FSC 2007-2013). Il primo risulta concluso e già operativo. Il secondo è integrato con un altro intervento, finanziato con la riprogrammazione di risorse 2000-2006 sempre nell'ambito dello stesso Accordo di programma quadro. La piastra logistica di Città di Castello-San Giustino necessita di ulteriori investimenti per garantire l'operatività della piattaforma logistica ed è stato principalmente considerato per esaminare gli ostacoli attuativi piuttosto che i risultati e gli impatti sul sistema regionale. Inoltre, è stato preso in esame l'intervento dell'APQ "Viabilità" recentemente concluso e finanziato con risorse della riprogrammazione 2000-2006.

- **Cultura** - La valutazione ha preso in esame gli interventi dell'APQ "Beni culturali" (linea di azione III.4.1 del PAR FSC 2007-2013).
- **Ambiente** – La valutazione considera sia per gli aspetti attuativi sia per i risultati e gli impatti degli interventi conclusi di Massa Martana stralcio V (linea di azione III.2.1 del PAR FSC 2007-2013) e dell'acquedotto Ternano-Amerino (linea di azione III.1.1 del PAR FSC 2007-2013). La valutazione ha inoltre esaminato gli interventi dell'APQ "Tutela delle acque e gestione integrata delle risorse idriche" di cui 5 interventi sono da valutare ex-post; gli altri 2 non sono stati conclusi e pertanto non sono valutabili ex-post. Sempre per quanto riguarda l'ambiente, si è preso in esame il II atto integrativo dell'APQ "Difesa del suolo".

4.1.1 APQ "Infrastrutture aeroportuali" I atto integrativo (area infrastrutture)

A. Descrizione sintetica dell'intervento

Intervento: Completamento dell'aeroporto internazionale San Francesco d'Assisi - Perugia

Esecuzione dei lavori:
27 maggio 2009 – 27 luglio 2012
(Fonte: Open Coesione)

Costo totale:
42,6 Meuro, di cui 8 Meuro del Fondo per lo
sviluppo e la coesione
(Fonte: PAR FSC 2007-2013 - Rapporto annuale di
esecuzione del 2018)



Foto dell'inaugurazione del 2012 - Fonte: Perugiatoday³⁰

B. Utilità

I principali bisogni da affrontare attraverso l'azione sono:

- il basso indice di dotazione infrastrutturale aeroportuale, che nell'anno 2004 posizionava la Regione Umbria a un valore di 80,3, rispetto a 100 dell'Italia e a 148,9 del Centro Italia;
- il rischio di congestione e ritardi, a fronte della prevista crescita del traffico aereo (raddoppio dei passeggeri entro il 2020).

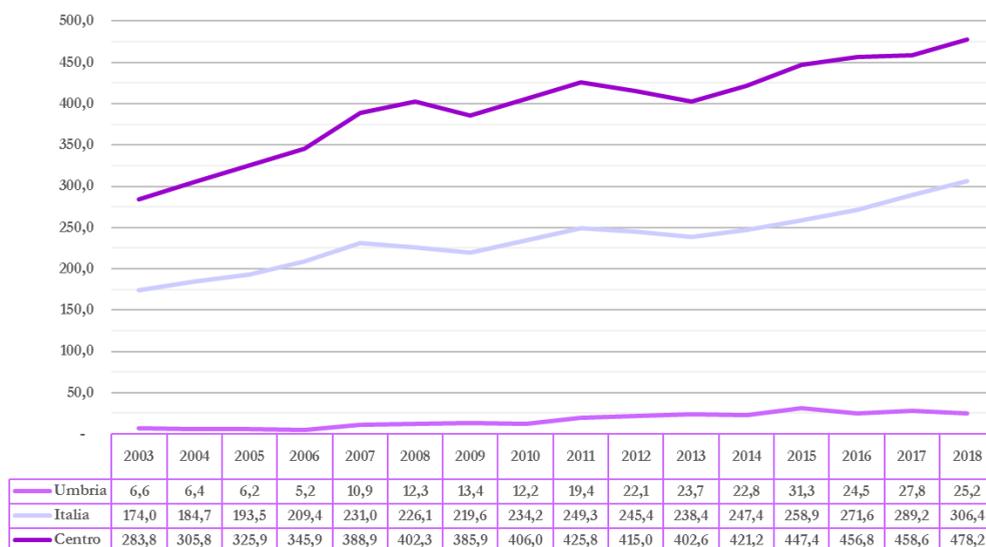
La figura seguente riporta l'indice del traffico aereo e serve verificare se e in che modo la problematica dell'isolamento regionale sia mutata nel tempo. L'indice è calcolato come il

³⁰ Perugiatoday - [Link 1](#) (visitato 31 marzo 2020).

rapporto fra i passeggeri sbarcati e imbarcati per via aerea, per 100 abitanti. L'indice offre una prospettiva diversa dall'indicatore fornito in fase di programmazione, ma evidenzia dal 2003 al 2018 una crescita percentuale dei passeggeri molto maggiore in Umbria che altrove: l'incremento è del 281% per l'Umbria (da 7 a 25 passeggeri per cento abitanti), del 76% per l'Italia (da 174 a 306 passeggeri per 100 abitanti) e del 68% per il Centro Italia (da 284 a 478 passeggeri per 100 abitanti). L'evoluzione dell'indice del traffico aereo nel periodo preso in esame:

- evidenzia **l'utilità dell'intervento** (capacità di affrontare i bisogni e di ridurre il *gap*)
- **conferma la perifericità regionale** rispetto al contesto nazionale.

Figura 12- Posizionamento relativo della Regione Umbria - Indice del traffico aereo (passeggeri per 100 abitanti)



Fonte: elaborazione degli autori sulla base degli Indicatori Territoriali Istat

C. Efficienza ed efficacia

L'aeroporto San Francesco d'Assisi di Perugia rappresenta l'unico scalo regionale a utilizzo pubblico e commerciale, poiché l'aeroporto di Foligno è utilizzato solo dalla Protezione civile. L'APQ è stato siglato il 15 luglio 2009 tra la Struttura di missione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, la Regione Umbria e l'Ente nazionale per l'aviazione civile. L'APQ è stato prescelto come modalità attuativa vista la complessità dell'intervento, in grado di portare alla revisione/integrazione dell'APQ e visto il contributo finanziario dell'Amministrazione centrale.

I lavori hanno fatto seguito alla progettazione già avviata nel 2008, relativa alla costruzione della nuova aerostazione, comprese alcune componenti delle infrastrutture di atterraggio, il potenziamento del parcheggio e la realizzazione dei raccordi.

Le risorse allocate alla presente azione rappresentano tecnicamente la parte di cofinanziamento regionale, nell'ambito del progetto complessivo di realizzazione dell'aeroporto messo a bando e aggiudicato nel dicembre 2007 dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il progetto fa parte delle opere per l'anniversario dei 150 anni dell'Unità d'Italia e complessivamente ammonta a circa 42,6 Meuro³¹, di cui inizialmente 10 Meuro del Fondo per lo sviluppo e la coesione, circa 3 Meuro come quota di ENAC e l'importo rimanente in capo alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. A seguito delle manovre governative di riduzione del Fondo per lo sviluppo e la coesione, la Giunta regionale umbra ha ridotto il contributo del Fondo per lo sviluppo e la coesione da 10 a 8 Meuro (delibera di Giunta regionale n. 1289 del 2015).

L'investimento realizzato ha consentito di incrementare la lunghezza della pista, l'estensione dell'aerostazione e del piazzale aeromobili, incrementato le categorie antincendio ICAO e creato un posteggio a pagamento con 400 posti auto³². Gli interventi sono stati conclusi nel 2011, con l'inaugurazione della nuova aerostazione a novembre 2012. **Tutti i target degli indicatori di realizzazione sono stati raggiunti almeno per il 90%, a testimonianza dell'efficacia dell'intervento.**

Tabella 14 - Miglioramento infrastrutturale a seguito dell'intervento

Elemento infrastrutturale	prima dell'intervento (2006)	dopo l'intervento
Sedime aeroportuale	205 ha	229 ha
Pista (m)	1.500	2.300
Aerostazione (mq)	1.225	5.500
Piazzale aeromobili (mq)	12.500	30.000
Categoria antincendio ICAO	5	7
Parcheggi auto a pagamento	-	400 (per circa 21mila mq)
Edificio polivalente	-	3.900 mq

Fonte: Regione Umbria - Piano dei trasporti regionale e monitoraggio ambientale

D. Risultati, impatti e sostenibilità

Nel PAR FSC 22007-2013 erano previsti degli indicatori dedicati per i risultati e gli impatti dell'APQ. **La loro analisi consente di confermare l'efficacia dell'APQ e di confermare gli impatti attesi in fase di programmazione.**

Per quanto riguarda il risultato di aumentare le potenzialità di accoglienza di passeggeri in transito, nel PAR FSC 2007-2013 era inserito l'indicatore di risultato del numero di passeggeri

³¹ Si vedano i dettagli nel Rapporto annuale di esecuzione del 2018 del PAR FSC 2007-2013.

³² La classificazione ICAO è un codice alfanumerico di due caratteri assegnato agli aeroporti sulla base della capacità della pista di permettere le operazioni alle varie categorie. Secondo il Piano dei trasporti regionale dell'Umbria, l'Aeroporto San Francesco "in base alla dotazione della caserma [...], lo scalo opera in 7a categoria ICAO certificata, compatibile con l'operatività di aeromobili classe C, senza limitazioni".

in transito nell'aeroporto, con un target di 250mila passeggeri a fronte di un dato di partenza del 2007 di 93.009 (fonte ENAC). Il target è stato raggiunto e superato nel 2015 e nel 2017. Nel periodo 2015-2018, il numero dei passeggeri medio è stato di circa 242mila passeggeri, il 97% del target. **Questo evidenzia che il cambiamento raggiunto a seguito dell'investimento dell'APQ è sostenibile**, poiché ha prodotto un incremento dei passeggeri stabile e duraturo che persiste nel periodo 2015-2018.

È anche importante precisare che oltre all'APQ, altri fattori esterni (per esempio gli orientamenti strategici regionali e nazionali e la gestione dell'infrastruttura) hanno contribuito all'aumento dei passeggeri. A tal proposito, come menzionato dalla Relazione generale al Piano dei trasporti regionale, il Piano nazionale degli aeroporti approvato nel 2014 individuava 26 scali non strategici, tra cui il San Francesco d'Assisi, e non includeva il nuovo *green field airport* di Viterbo che sicuramente avrebbe potuto rappresentare un concorrente per l'infrastruttura umbra. In un'ottica di medio-lungo termine, secondo il Piano dei trasporti regionale e il Piano strategico della Società di gestione dell'aeroporto San Francesco (SASE), l'aeroporto potrà nei prossimi anni sia servire la domanda di trasporto per il proprio bacino di riferimento sia fornire supporto e capacità allo sviluppo del traffico nella circoscrizione del centro Italia. Inoltre, il potenziamento infrastrutturale del 2012 ha creato le condizioni per ulteriori potenzialità di sviluppo legate all'Accademia del Volo³³.

Tabella 15 - Passeggeri e movimenti – Aeroporto San Francesco

Anno	Movimenti di aerei	Var. % anno	Var. % 2013	Passeggeri	Var % anno	Var % 2013
2013	3.802	-8,8%	0,0%	215.550	6,7%	0,0%
2014	3.455	-9,1%	-9,1%	209.364	-2,9%	-2,9%
2015	5.963	72,6%	56,8%	274.027	30,9%	27,1%
2016	4.570	-23,4%	20,2%	221.941	-19,0%	3,0%
2017	4.182	-8,5%	10,0%	250.133	12,7%	16,0%
2018	3.972	-5,0%	4,5%	223.436	-10,7%	3,7%

Fonte: elaborazioni degli autori sui dati di Assaeroporti ([link](#), ultima visita 31 marzo 2020)

Inoltre, nel PAR FSC 2007-2013 è previsto un impatto dell'APQ dal punto di vista ambientale e quindi l'indicatore di impatto "percentuale di CO₂ da trasporti sul totale delle emissioni regionali", con un valore 17,1% (da fonti ARPA Umbria 2004) al target 25%. I dati dell'ARPA consentono di aggiornare al 2015 le emissioni e di verificare il raggiungimento dell'indicatore di impatto. A fronte di una riduzione del 21,5% delle emissioni di CO₂ totale e di 9,6% dei trasporti e di una riduzione del 4,1% nel periodo 2013-15 e di una sostanziale stabilità nei

³³ Si veda il sito dell'Accademia del volo CEPU [Link 1](#).

trasporti, nel 2015 il settore dei trasporti rappresenta il 25,78% del totale delle emissioni di CO₂ di anidride carbonica, centrando così i valori target del PAR FSC 2007-2013. Il monitoraggio ambientale di ARPA Umbria sottolinea che “il contributo emissivo del solo traffico aereo, sebbene contribuisca in quota minima al totale regionale, continua ad aumentare costantemente nel tempo passando da 0,02% del 2007 a 0,11% nel corso del 2015, dato che risulta in linea con l’incremento registrato dal traffico passeggeri degli ultimi anni in larga parte collegato all’incremento registrato per il traffico internazionale”.³⁴

Tabella 16 - Emissioni di CO₂

	Anidride carbonica - CO ₂ (t)			CO ₂ (% sul totale)			CO ₂ (% annua)	
	2010	2013	2015	2010	2013	2015	2010-13	2013-15
Trasporti	2.108.065,3	1.905.227,2	1.904.231,2	21,49%	24,73%	25,78%	-9,6%	-0,1%
Totale economia umbra	9.809.365,4	7.703.075,0	7.386.587,0	100,0%	100,0%	100,0%	-21,5%	-4,1%

Fonte: elaborazione degli autori sulla base dei dati tratti dall’Inventario Regionale delle Emissioni in Atmosfera dell’Umbria gestito da ARPA Umbria ([link](#), ultima visita 31 marzo 2020)

E. Infografica di sintesi



³⁴ ARPA Umbria (2018), Monitoraggio ambientale del Programma attuativo regionale FSC 2007-2013 - Secondo Rapporto di monitoraggio VAS (Valutazione Ambientale Strategica) al 30 Giugno 2018 ([link](#), ultima visita 31 marzo 2020)

4.1.2 APQ “Infrastrutture aree industriali” (area infrastrutture)

A. Descrizione sintetica dell'intervento

Intervento: Completamento della piattaforma logistica di Città di Castello – San Giustino

Esecuzione dei lavori:
1° luglio 2013 ottobre 2018
(Fonte: Open Coesione)

Costo totale:
20 Meuro, di cui di cui 1 Meuro PAR FSC 2007-2013, 2,5 Meuro Fondo per lo sviluppo e la coesione riprogrammazione 2000-2006
(Fonte: Rapporto annuale di esecuzione 2018 del PAR FSC 2007-2013 e attività di valutazione)



Planimetria del progetto esecutivo - Fonte: Piano dei trasporti regionale dell'Umbria³⁵

B. Utilità

Il PAR FSC 2007-2013 individua la necessità di investire nelle piattaforme logistiche, poiché nel 2004 la Regione Umbria aveva un indice generale delle infrastrutture economiche inferiore al dato nazionale e del Centro Italia. Tale dato è ribadito da ulteriori studi anche sulla media del

³⁵ Perugiaday - [Link 1](#) (visitato 31 marzo 2020).

periodo 2001-2015³⁶, confermando **l'utilità degli interventi previsti sulle piattaforme logistiche**. La centralità di questi investimenti è ribadita dal Piano regionale dei trasporti, che descrive nella sezione 2.2.4.1 il sistema della Piastra logistica. L'azione IV.2.1 - completamento delle piattaforme logistiche regionali e delle aree industriali (azione cardine) è finalizzata al perfezionamento delle piattaforme logistiche e agli interventi di miglioramento funzionale di aree insediative di rilevanza strategica regionale.

C. Efficienza ed efficacia

Il sistema di logistica regionale si compone di tre piattaforme (Città di Castello – San Giustino, Foligno e Terni-Narni) rientranti nelle aree di interesse strategico di cui alla Legge 443 del 2001, a cui è stata destinata una nuova dotazione complessiva di risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione di circa 3 Meuro per il completamento delle piattaforme logistiche di Città di Castello-San Giustino (1 Meuro) e di Foligno (2,09 Meuro). Entrambi gli interventi sono inseriti nell'APQ "Infrastrutture aree industriali". L'intervento di Foligno ha avuto dei rallentamenti per problematiche amministrative e attuative, mentre i lavori presso la Piastra logistica di Città di Castello-San Giustino sono stati conclusi a ottobre 2018 e il collaudo tecnico amministrativo si è concluso l'11 febbraio 2020³⁷. Tuttavia, questo intervento ha avuto diverse problematiche attuative che ne compromettono di fatto ancora oggi l'operatività.

Le principali problematiche sono state legate alla cooperazione inter-istituzionale, in particolare con l'ANAS Spa., in gran parte dovute all'ubicazione strategica della piattaforma logistica nell'area tra Città di Castello e San Giustino, adiacente alla superstrada E45 e alla futura superstrada E78 Grosseto-Fano, non lontana dalla Toscana (zona di San Sepolcro) e dalla Ferrovia centrale umbra. In sede di progetto definitivo è stata data una prescrizione per adeguare lo svincolo della superstrada E45, che sarebbe dovuta diventare un'autostrada, cosa che poi non è avvenuta. Nonostante ciò furono incrementati i costi per adeguare le rampe e i sottopassi agli standard autostradali; inoltre, l'esecuzione dei lavori ha dovuto tenere conto del fatto che non si poteva chiudere la superstrada E45.

Il progetto nel complesso è costato circa 20 Meuro, di cui 19,3 per i lavori e circa 670 mila euro per lavori e oneri di sicurezza. Circa 6 Meuro sono stati coperti dalla legge nazionale n. 166 del 2002, 2,5 Meuro coperti dalla riprogrammazione del Fondo per lo sviluppo e la coesione 2000-2006, 1 Meuro dal PAR FSC 2007-2013 e 10,5 Meuro dai mutui accesi dalla Regione Umbria.

D. Risultati e impatti

Seppure i lavori siano stati conclusi nell'ottobre del 2018, dello svincolo della superstrada E45 rimane da completare la pavimentazione, e ciò richiede un nuovo affidamento per circa 400mila euro. **Questo implica che non è ancora possibile valutare a inizio 2020 gli effetti dell'intervento.**

³⁶ Deloitte, Luiss, *Gli investimenti in infrastrutture. Relazione con la distribuzione del reddito e attese di remunerazione finanziaria degli investitori* - [Link 1](#)

³⁷ Il collaudo tecnico-amministrativo chiude la contabilità e la procedura con la procedura di appalto.

E. Infografica di sintesi



4.1.3 APQ "Viabilità" (area infrastrutture)

A. Descrizione sintetica dell'intervento

Intervento: S.S. 3 Flaminia: eliminazione degli incroci a raso, mediante la costruzione di due svincoli e l'adeguamento della viabilità esistente

Progettazione esecutiva nel luglio 2012, completamento lavori nel maggio 2019
(Fonte: attività valutativa)

Costo totale:
24,8 Meuro, di cui 5,4 del Fondo per lo sviluppo e la coesione da riprogrammazione 2000-2006
(Fonte: attività valutativa)

B. Utilità

L'intervento sulla Flaminia è servito a migliorare l'accessibilità e la sicurezza del tratto stradale. L'intervento si inserisce quale opera complementare della Quadrilatero Umbria Marche, sub-lotto 2.5 del maxi-lotto 1, che è invece un'opera strategica di cui alla Legge obiettivo del 2001³⁸. In tal senso l'intervento dimostra la sua utilità nell'affrontare i bisogni per cui era stato definito.

C. Efficienza ed efficacia

L'intervento ha realizzato un tratto della nuova Flaminia a 4 corsie mettendo in sicurezza 4,4 km fra i comuni di Norcia e Foligno. Nello specifico, sono stati effettuati interventi sulle complanari e sugli svincoli e raccordi con la viabilità secondaria e primaria, profili e planimetria dell'infrastruttura. Gli ostacoli attuativi sono stati di varia natura. In primo luogo, al fine di garantire la sicurezza stradale, è stato necessario chiudere un passaggio a livello al km 172.557 della ferrovia Palazzaccio e quindi migliorare la viabilità locale. Inoltre, i lavori hanno richieste

³⁸ Legge n. 443 del 2001.

alcune ulteriori perizie per:

- il ritrovamento di una discarica abusiva che ha portato la bonifica e lo smaltimento di rifiuti speciali;
- il ritrovamento di reperti archeologici;
- l'adeguamento del reticolo idraulico;
- la frana “di versante” che ha interessato il cantiere.

Tutto ciò ha comportato un allungamento dei tempi e costi aggiuntivi.

Inizialmente la spesa era stata preventivamente stimata a circa 23,3 Meuro. In seguito, l'ulteriore stanziamento di 1,5 Meuro da parte di ANAS (delibera CIPE n. 64 del 2016) ha consentito di coprire l'aumento dei costi delle materie prime. Il costo complessivo dell'intervento è di 24,8 Meuro, di cui 5,4 del Fondo per lo sviluppo e la coesione da riprogrammazione 2000-2006; 17,9 Meuro coperti dalle risorse di cui alla legge regionale n. 61 del 1998 della Regione Umbria, che aveva già coperto i costi della strada che avrebbe dovuto essere di competenza regionale. Nonostante ciò, la strada è successivamente passata di competenza all'ANAS.

A seguito della progettazione esecutiva del luglio 2012, dopo circa 7 anni, i lavori sono stati completati nel maggio 2019 e tutti gli svincoli sono stati aperti. Il collaudo tecnico-amministrativo³⁹ è stato avviato il 1° ottobre del 2019 e dovrebbe concludersi entro fine marzo 2020. **L'attuazione dell'intervento è stata efficace, nel senso che è stato realizzato in grande parte per come atteso, seppure con un costo maggiore rispetto a quanto preventivato.**

D. Risultati e impatti

Non sono ancora disponibili informazioni sul numero di incidenti e non è quindi possibile valutare risultati e impatti. Tuttavia è già possibile stimare, almeno in via qualitativa, due principali risultati dell'intervento: maggiore velocità di percorrenza del tratto e integrazione potenziale con l'intero progetto della Quadrilatero e con la Strada 77 della Perugia-Ancona, che nel complesso comporterà una maggiore accessibilità del territorio umbro.

E. Infografica di sintesi



³⁹ Il collaudo tecnico amministrativo chiude la contabilità e la procedura di appalto.

4.1.4 APQ "Tutela e prevenzione dei beni culturali" (area cultura)

A. Descrizione sintetica dell'intervento

Lotto 1 di conservazione preventiva e programmata

Esecuzione dei lavori:
2 ottobre 2015-15 settembre 2017

Costo totale:
316,6 mila euro di contributo del Fondo per lo
sviluppo e la coesione

Lotto 2 di conservazione preventiva e programmata stazione mobile micro-meteo

Esecuzione dei lavori:
22 dicembre 2015-15 ottobre 2016

Costo totale:
74,6 mila euro di contributo del Fondo per lo
sviluppo e la coesione

Lotto 3 di conservazione preventiva e programmata – tecnologie per indagini non invasive

Esecuzione dei lavori:
22 dicembre 2015-10 ottobre 2016

Costo totale:
437,8 mila euro di contributo del Fondo per lo
sviluppo e la coesione

B. Utilità

L'Umbria ha un patrimonio culturale di pregio diffuso nel territorio regionale che richiede salvaguardia, tutela e prevenzione. L'azione III.4.1 - realizzazione di sistemi di salvaguardia dei beni culturali, a seguito della riprogrammazione delle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione, dispone di una dotazione pari a 0,83 Meuro. Tale azione si attua mediante l'APQ stipulato nel corso del 2015 tra la Regione Umbria, il Ministero dei beni e attività culturali e del turismo e l'Agenzia per la coesione territoriale. **L'utilità dell'APQ è dovuta al fatto che garantisce il proseguimento** degli APQ sottoscritti nel 2004 e nel 2007 e mira a rafforzare e continuare attività sperimentali e di ricerca già promosse dalla Regione per la prevenzione e salvaguardia dei beni culturali, ad approfondire la conoscenza dei beni/collezioni presenti in alcuni musei aderenti alla Rete museale regionale dell'Umbria e a migliorare il loro stato di conservazione.

C. Efficienza ed efficacia

In ragione del ruolo prestato per l'esecuzione degli APQ del 2004 e del 2007, il Laboratorio di diagnostica per i beni culturali di Spoleto ha assunto le funzioni di soggetto attuatore per l'elaborazione del progetto e la stipula dell'APQ. L'APQ prevede tre lotti:

- l'acquisto di attrezzatura dedicata/sofisticata;
- la predisposizione di una stazione micro-meteo (per poter monitorare la situazione

microclimatica dei musei) anche con la realizzazione e la messa a punto di specifiche strumentazioni scientifiche (anche prototipali);

- le attività di indagine e valutazione sullo stato di conservazione di beni culturali e all'analisi ambientale dei loro contenitori, nell'ambito di 11 strutture museali e a favore di circa 50 opere ⁴⁰.

Le attività si sono concluse il 15 settembre 2017, con un'economia registrata a fine 2018 di circa 12mila euro. In tal senso **l'intervento è stato efficace ed efficiente.**

L'unica criticità a cui il progetto ha dovuto far fronte è stato il ritardo della messa a punto delle risorse. Anche se il progetto è partito nel 2015, è stato concluso nei limiti dei tempi previsti, grazie al fatto che l'attività era molto focalizzata e la stima preventiva era molto accurata. Inoltre, il progetto è stato concluso con successo perché ha dato seguito agli APQ sviluppati in precedenza (del 2004 e del 2007), nati dopo il sisma del 1997, e ha sfruttato l'organizzazione territoriale della Protezione civile. L'APQ si è presentato come lo strumento più adatto per questa tipologia d'intervento, in quanto era importante coinvolgere l'Amministrazione centrale. Purtroppo, non è stato possibile renderlo stabile e portarlo avanti.

D. Risultati, impatti e sostenibilità

In primo luogo, il progetto è servito alla **definizione operativa di indirizzi di conservazione preventiva e manutenzione programmata** per fornire ai musei indicazioni sulle ottimali condizioni di esposizione delle opere. In secondo luogo, sono state **create collaborazioni con centri di ricerca** che hanno dato esiti tangibili e di alto valore, fra cui: il prototipo di stazione mobile micro-meteo, il prototipo di camera iperspettrale nel medio infrarosso e il sistema di monitoraggio microbiologico dell'aria e delle superfici. Nonostante questi interessanti risultati, il progetto **non sembra avere la capacità di creare effetti duraturi (sostenibilità)** per l'assenza di futuri investimenti nello stesso campo.

⁴⁰ Le strutture museali interessate sono il Museo del Ducato di Spoleto, il Museo Carandente Palazzo Collicola di Spoleto, il Complesso museale di San Francesco a Trevi, il Museo civico comunale di Spello, il Museo civico di Bevagna, il Museo della città di Bettona, il Museo Palazzo Erolì di Narni, il Museo civico archeologico e pinacoteca di Amelia, il Museo comunale Palazzo Santi di Cascia, la Pinacoteca comunale di Città di Castello e il Museo di arte moderna e contemporanea CAOS di Terni.

E. Infografica di sintesi



4.1.5 APQ “Tutela delle acque e gestione delle risorse idriche” (area infrastrutture)

A. Descrizione sintetica dell'intervento

L'APQ “Tutela delle acque e gestione integrata delle risorse idriche” (codice SGP UMBRI) è stato siglato il 1° marzo 2004 fra il Ministero dell'economia e delle finanze, il Ministero delle infrastrutture e trasporti, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, il Ministero delle politiche agricole e forestali e la Regione Umbria. L'APQ nasce dalla necessità di ottemperare agli obblighi della Direttiva quadro sulle acque (Direttiva 2000/60/CE) quali la tutela e la razionalizzazione delle risorse idriche, il miglioramento della qualità delle acque, l'incentivazione al risparmio dei consumi idrici e il riutilizzo delle acque reflue depurate. Successivamente, a seguito del reperimento di ulteriori risorse, nei mesi di dicembre 2005 e novembre 2007 sono stati stipulati ulteriori APQ integrativi, sempre in materia di tutela delle acque e gestione integrata delle risorse idriche (codici SGP UMBRJ e UMBRK).

Come già anticipato nel paragrafo 2.2.2, con la delibera n. 41 del 2012 il CIPE ha approvato la richiesta della riprogrammazione delle economie degli APQ da parte della Regione Umbria (delibera della Giunta regionale n. 1541 del 2011) che riguardava, fra gli altri, i sette interventi in materia di tutela delle acque e gestione delle risorse idriche, per un totale di 8,1 Meuro di cui 7,9 di risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione:

- agglomerato di Assisi-Bastia: impianto di depurazione consortile di Bastia-Costano;
- realizzazione di collettori fognari in loc. Palazzo e Tordibetto – 2° stralcio - fosso Cagnola e adeguamento del canale di uscita e sistemazione by-pass;
- agglomerato di Umbertide: realizzazione del collettore fognario in zona Faldo e adeguamento dell'impianto (centrifuga, denitrificazione, campionatori e realizzazione terziario, compreso UV) – 1° stralcio;
- Passignano sul Trasimeno: adeguamento dell'impianto Le Pedate e adeguamento del depuratore Borghetto (terziari e adeguamento area sensibile Trasimeno);
- Massa Martana: adeguamento dell'impianto di depurazione in Loc. Sarrioli;

- agglomerato di Foligno-Spello: adeguamento e potenziamento dell'impianto di depurazione a servizio dell'agglomerato di Foligno-Spello - 1° stralcio;
- Comune di Spoleto -Valnerina: acquedotto Argentina - I lotto;
- agglomerato di Terni: depuratore Terni 1 - completamento I lotto.

Agglomerato di Umbertide: realizzazione di collettore fognario in zona Faldo e adeguamento dell'impianto

Anno fine lavori:
2019

Costo totale:
1,2 Meuro, di cui 1 Meuro di Fondo per lo sviluppo e la coesione
(Fonte attività valutativa)

Adeguamento dell'impianto Le Pedate e adeguamento del depuratore di Borghetto

Anno fine lavori:
2019

Costo totale:
0,95 Meuro di cui 0,95 Meuro di FSC
(Fonte attività valutativa)

Impianto di depurazione consortile di Bastia-Costano. Realizzazione di collettori fognari in loc. Palazzo e Tordibetto- 2^ stralcio – Fognatura fosso Cagnola e adeguamento del canale di uscita e sistemazione by-pass

Anno fine lavori:
2020

Costo totale:
1 Meuro, di cui 1 Meuro di Fondo per lo sviluppo e la coesione
(Fonte attività valutativa)

Adeguamento dell'impianto di depurazione in loc. Sarrili

Anno fine lavori:
2019

Costo totale:
0,9 Meuro, di cui 0,9 Meuro di Fondo per lo sviluppo e la coesione
(Fonte attività valutativa)

Agglomerato di Terni: depuratore Terni 1 - completamento I lotto

Anno fine lavori:
2019

Costo totale:
1,09 Meuro di cui 1,09 Meuro di Fondo per lo sviluppo e la coesione
(Fonte attività valutativa)

Per quanto riguarda gli altri due interventi, si sono verificate due casistiche differenti. Il raddoppio dell'acquedotto Argentina - I° lotto - S. Anatolia di Narco - Eggi, per il quale era

previsto un investimento totale di 1 Meuro, coperto integralmente del Fondo per lo sviluppo e la coesione, è stato sostituito. Invece, l'intervento di adeguamento e potenziamento dell'impianto di depurazione a servizio dell'agglomerato di Foligno - Spello (1° stralcio), finanziato integralmente dal Fondo per lo sviluppo e la coesione con 2 Meuro, è ancora in corso.

B. Utilità

La realizzazione degli interventi ha contribuito al raggiungimento degli obiettivi di pianificazione regionale, individuati nell'aggiornamento del Piano di tutela delle acque (adottato con deliberazione dell'Assemblea Legislativa Regionale n. 260 del 28 agosto 2011) in cui i vincoli, gli indirizzi e gli obiettivi sono coerenti con quelli della normativa comunitaria e nazionale in materia di tutela e qualità delle acque

C. Efficienza ed efficacia

L'APQ è stato rifinanziato con la riprogrammazione di risorse 2000-2006 con 8,1 Meuro, di cui 7,9 a valere del Fondo per lo sviluppo e la coesione. Gli interventi realizzati sono stati 5 a fronte dei 7 previsti, tutti relativi alla costruzione di tratti fognari che hanno consentito di collegare reti già esistenti e di potenziare gli impianti di depurazione già attivi. La rimodulazione degli interventi ha determinato un ritardo della loro realizzazione, ma non l'aumento dei costi.

Tabella 17 - Analisi dei tempi. APQ “Tutela delle acque e gestione integrata delle risorse idriche”

Titolo intervento	Fine prevista	Fine effettiva
Agglomerato di Umbertide: realizzazione di collettore fognario in zona Faldo e adeguamento dell'impianto	2017	2019 a seguito di perizia di variante
Adeguamento dell'impianto Le Pedate e adeguamento del depuratore di Borghetto	2016	2019 a seguito di perizia di variante
Impianto di depurazione consortile di Bastia-Costano. Realizzazione di collettori fognari in loc. Palazzo e Tordibetto- 2° stralcio – Fognatura Fosso Cagnola e adeguamento del canale di uscita e sistemazione by-pass	2017	2020 a seguito di adeguamento
Adeguamento dell'impianto di depurazione in loc. Sarrioli	2016	2019 a seguito di perizia di variante
Raddoppio dell'acquedotto Argentina - I° lotto - S. Anatolia di Narco - Eggi	2017	Sostituito
Agglomerato Foligno-Spello: Adeguamento e potenziamento dell'impianto di depurazione a servizio dell'agglomerato di Foligno-Spello - 1° stralcio	2017	In corso ritardi per comprovate criticità
Agglomerato di Terni: depuratore Terni 1 - completamento I lotto	2017	2019 per sostituzione dell'intero progetto

Fonte: elaborazione degli autori sulla base delle informazioni raccolte durante l'attività valutativa

Le integrazioni (adeguamenti o varianti) sono risultate necessarie in tutti gli interventi conclusi, a causa di alcune complicazioni sopravvenute durante l'esecuzione dei lavori; si citano per esempio: la realizzazione di cavidotti e piccole opere elettriche; la realizzazione di uno sfioratore di piena; la risoluzione di problematiche inerenti l'agibilità e la sicurezza degli operatori; prescrizioni ambientali.

Per il progetto “Raddoppio dell'acquedotto Argentina – I stralcio-Castel San Felice - S. Anatolia di Narco”, l'ente attuatore - l'Autorità Umbra per rifiuti e idrico (AURI) - ha richiesto di sostituire l'intervento, visto che l'opera sarebbe dovuta ricadere nell'area del cratere degli eventi sismici che hanno colpito l'Italia centrale nel 2016 e 2017. In sostituzione del progetto sono stati approvati tre nuovi interventi complessivamente dello stesso valore, ancora da realizzare:

- acquedotto Isola e Ponte Parrano (Comune di Nocera Umbra), per 100 mila euro;
- sostituzione della rete idrica Via Borroni-Fognatura Tenne, Via Etna e Via Monte Purrano, per 590 mila euro;
- sostituzione della rete di distribuzione Via degli Ulivi – raddoppio della condotta distributrice da serbatoio Santa Margherita a Via Centrale Umbra, per 310 mila euro.

Il progetto “Agglomerato Foligno-Spello”: Adeguamento e potenziamento impianto di depurazione a servizio dell’agglomerato di Foligno-Spello - 1° stralcio” ha fatto registrare notevoli ritardi di attuazione, in seguito a criticità rilevate a carico delle acque di scarico recapitanti in corpo idrico superficiale e a carico di mancati lavori di manutenzione ordinaria e adeguamento dell’impianto, che necessitavano per ottemperare alle richieste di conformità della direttiva 91/271/CE. Malgrado la disponibilità di risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione, è stato possibile avviare i lavori solo nel 2019.

D. Risultati e impatti

Per quanto concerne gli interventi con le risorse riprogrammate del 2000-2006, tutte le opere di modifica e di collegamento realizzato hanno permesso di aggiungere alla struttura preesistente trattamenti finali di disinfezione UV e fasi di sedimentazione, utili al mantenimento della qualità delle acque superficiali e sotterranee del territorio regionale.

E. Infografica di sintesi



4.1.6 APQ “Tutela delle acque e gestione delle risorse idriche” Acquedotto Scheggino Pentima (area infrastrutture)

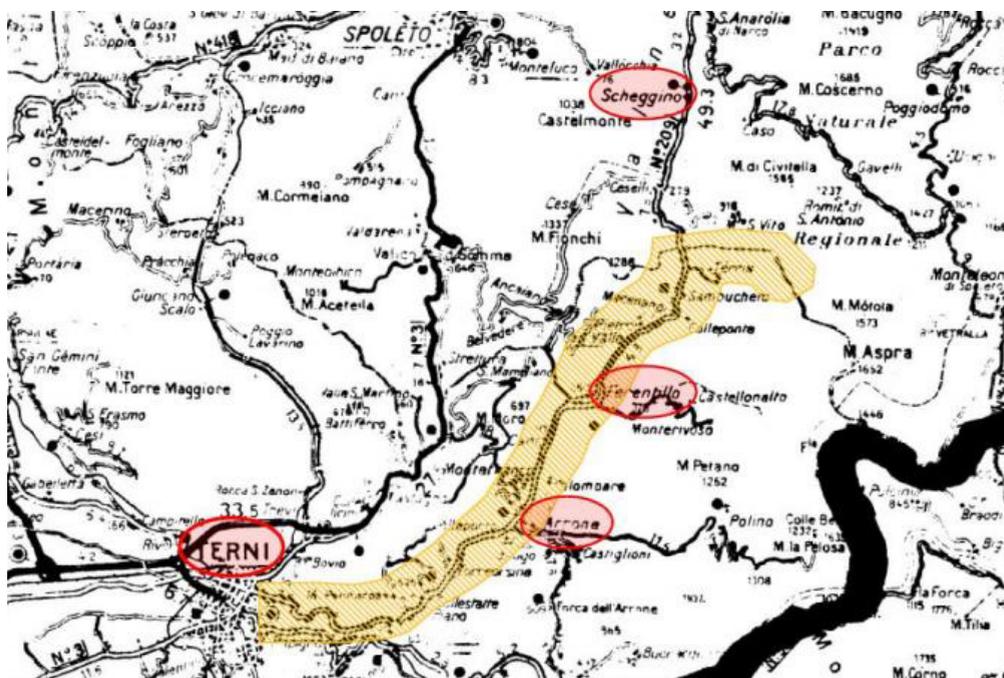
L’altro APQ, finanziato tramite il PAR FSC 2007-2013, è relativo all’intervento dell’acquedotto Scheggino Pentima. La definizione dell’intervento risale al 1989, quando il Piano ottimale di utilizzazione delle risorse idriche regionale prevedeva la realizzazione di un nuovo acquedotto alimentato dalle formazioni carbonatiche dell’alta Valle del Nera, a integrazione del rifornimento idrico di Terni, Stroncone e Narni, con la sostituzione dell’acquedotto Amerino allora esistente. Nel 2002, in occasione della crisi idropotabile del territorio, la Regione Umbria approvava e finanziava, in via d’urgenza, la realizzazione del nuovo acquedotto denominato Scheggino-Pentima, per far fronte alle problematiche di rifornimento idropotabile del territorio ternano da tempo esistenti. Le numerose integrazioni richieste all’opera, a seguito di pareri e prescrizioni degli enti competenti in materia, comportavano modifiche sostanziali al progetto definitivo iniziale, generando una nuova dimensione di investimento alla quale l’ente attuatore Servizio idrico integrato (SII) non riusciva a far fronte, dovendo anche assicurare la

sostenibilità della tariffa. Nel 2006 l'opera, già compresa nel Piano d'ambito 2003 dell'allora Ambito territoriale ottimale n. 4, veniva recepita nel Piano regolatore regionale degli acquedotti (PRRA), approvato con legge regionale 24 febbraio 2006 n.541. L'opera è stata quindi finanziata dal PAR FSC 2007-2013 tramite APQ, per un costo totale di circa 18 Meuro, di cui 8.3 Meuro del Fondo per lo sviluppo e la coesione.

Intervento: Sistema acquedottistico Ternano-Amerino. Captazione risorse e realizzazione adduttrice di collegamento con l'acquedotto della città di Terni, in corrispondenza del serbatoio di località a Pentima

Esecuzione dei lavori:
23 dicembre 2015-30 agosto 2018

Costo totale:
18 Meuro, di cui 8,3 Meuro del Fondo per lo sviluppo e la coesione
(Fonte: attività valutativa)



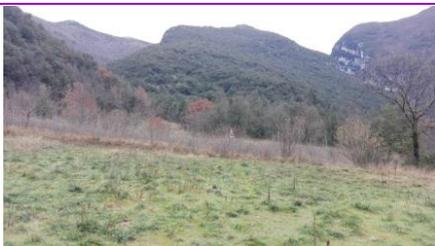
Tracciato dell'intervento

Fonte: Ambito territoriale ottimale n. 2 dell'Umbria⁴²

⁴¹ Regione Umbria (2007), Piano regolatore regionale degli acquedotti dell'Umbria - [Link 1](#).

⁴² Ambito territoriale ottimale n. 2 - [Link 1](#).

Area interessata dall'investimento – pre intervento



Area interessata dall'investimento – post intervento



B. Utilità

L'APQ trae origine dai ricorrenti periodi di siccità in Umbria (2002, 2007, 2012), che hanno provocato una forte riduzione dei volumi d'acqua disponibili dalle sorgenti e delle portate prelevabili dalle falde. In particolare, il territorio del ternano registra delle vulnerabilità nelle falde e siccità ricorrenti dei bacini acquiferi della zona. Inoltre, con tale intervento si provvedeva a dare soluzione alle problematiche legate al rinvenimento di composti aromatici nelle acque, che compromettevano la qualità dell'acqua distribuita a servizio dell'area ternana e non garantivano la sicurezza dei 130 mila abitanti serviti dalla rete acquedottistica. In tal senso, l'intervento **evidenzia la sua utilità**, poiché consente di affrontare dei bisogni rilevanti per il territorio, in un'ottica di contenimento dei consumi e di uso sostenibile dell'acqua⁴³.

C. Efficienza ed efficacia

Con l'intervento è stata prevista: nei comuni di Scheggino e Ferentillo la costruzione di 9 pozzi, la cui profondità risulta essere tra i 150-300 metri per una portata captata di 400 l/s; presso la località di Renari di Capriglia la costituzione di un serbatoio di carico interrato, con una

⁴³ Regione Umbria (2007), Piano regolatore regionale degli acquedotti dell'Umbria - [Link 1](#).

capacità di 2000 mc. Inoltre, l'intervento ha previsto la costruzione di una condotta di adduzione lunga circa 20 km, dal serbatoio di Pentima a quello di Renari di Capriglia. L'andamento dei lavori ha rispettato il cronoprogramma prestabilito; infatti, ad oggi l'opera risulta conclusa. L'importo dell'opera - come individuato nell'APQ - era costituito da: (1) il contributo del PAR FSC 2007-2013 per 8,7 Meuro, (2) il contributo della Regione Umbria per 5,99 Meuro, a valere sulle risorse per l'emergenza idrica, (3) il contributo della tariffa per 8,4 Meuro, per un totale di 23,15 Meuro. Inoltre, nell'APQ era stabilito di riassegnare al beneficiario stesso le economie risultanti dal ribasso di gara e dagli affidamenti, anche al fine di abbassare la quota di cofinanziamento a carico della tariffa. A seguito della riduzione delle risorse intervenute per la linea d'azione III.1.1, a fronte di un costo totale di 20,8 Meuro, la Regione Umbria ha concesso un finanziamento per 8,3 Meuro proveniente dal PAR FSC 2007-2013 e 5,99 Meuro con i fondi regionali dell'emergenza idrica; il restante ammontare - pari a 6,5 Meuro - sarebbe stato il contributo della tariffa. A conclusione dell'intervento, a fine 2019, a fronte del contributo regionale concesso dei circa 14 Meuro previsti si è riscontrato un costo complessivo di circa 18 Meuro, con un risparmio di circa 2 Meuro e un conseguente impatto ragionevolmente inferiore sulle tariffe per gli utenti. Nel complesso, nonostante i risparmi avvenuti in fase di realizzazione, l'intervento ha raggiunto un costo molto più elevato di quanto non fosse stato inizialmente preventivato (circa 11 Meuro) prima che si decidesse di finanziarlo con il PAR FSC 2007-2013. Nonostante ciò, va precisato che nel periodo di competenza del finanziamento del Fondo per lo sviluppo e la coesione e nonostante il taglio di risorse che ha interessato il PAR FSC 2007-2013, l'opera è stata realizzata e si è al contempo riusciti a contenere l'incremento della tariffa di utilizzo dell'infrastruttura idrica. Considerando perciò le oscillazioni del costo e il lungo periodo necessario per la realizzazione dell'opera, la realizzazione **non può dirsi completamente efficiente per i ritardi maturati**.

D. Risultati e impatti

L'opera conclusa dell'acquedotto Scheggino-Pentima ha determinato la risoluzione di importanti problemi legati alle dinamiche naturali delle fonti attingimento attualmente utilizzate, garantendo oltre il 40% in più di acqua potabile a tutto il sistema idrico di ambito. L'acquedotto è in funzione e consente la distribuzione dell'acqua potabile alla città di Terni e l'integrazione con gli acquedotti dei comuni di San Gemini, Stroncone e Narni, fra gli altri. Sulla base dei dati reperiti nel corso della valutazione, la realizzazione dell'intervento ha consentito di raggiungere - con garanzia di regolarità e con una portata pari a 400 l/sec - la quasi totalità degli utenti previsti (residenti e fluttuanti), circa 180 mila persone.

Inoltre, l'intervento ha contribuito a superare le criticità relative alla vulnerabilità della falda acquifera della conca ternana, derivanti dalla presenza di pozzi in pianura in una zona a vocazione industriale, diventando altresì uno strumento per mitigare l'impatto del cambiamento climatico (crisi idrica) sulla popolazione ternana.

Tuttavia, non sono ancora disponibili al valutatore dati sul numero degli utenti effettivamente serviti e quindi non è possibile valutare ancora compiutamente risultati e impatti in termini di miglioramento dei servizi idrici. Nonostante ciò, è possibile menzionare che l'intervento ha

predisposto una serie di strumenti atti a garantire la salvaguardia ambientale⁴⁴

E. Infografica di sintesi



4.1.7 APQ "Difesa del suolo" – Massa Martana V Stralcio (area ambiente)

A. Descrizione sintetica dell'intervento

Intervento: Consolidamento parietale della rupe di Massa Martana nel tratto tra largo Piervisani e Via delle Piagge, V Stralcio

Esecuzione dei lavori:
08 agosto 2013-07 febbraio 2016

Costo totale:
3 Meuro di contributo del Fondo per lo sviluppo e la coesione

B. Utilità

L'Umbria come indicato dal PAR FSC 2007-2013 ha un elevato rischio di frane, con un valore indice pari a 1, rispetto a 0,66 dell'Italia e a 0,7 del Centro Italia, nonché un rischio alluvioni analogamente superiore.

Nell'ambito della linea d'azione III.2.1 - interventi per la prevenzione dei rischi idrogeologici del PAR FSC 2007-2013 vi sono 4 interventi di riduzione del rischio idraulico e 10 per il

⁴⁴ Atto 2 - A quanto risulta dalla documentazione dell'ATO (Ambito Territoriale Ottimale) 2 disponibile ([Link 1](#)), l'intervento ha predisposto i seguenti strumenti per la salvaguardia ambientale:

- l'introduzione di un protocollo di monitoraggio ambientale su atmosfera, rumore, vibrazioni, suolo, sottosuolo e rifiuti;
- l'accertamento dell'assenza di fenomeni di rilascio dalla discarica di Ferentillo alla falda idrica sotterranea;
- la garanzia di deflusso minimo vitale, per il mantenimento della qualità del Fiume Nera a tutte le condizioni di portata;
- la sistemazione dell'area pozzi, del tracciato dell'intervento e dell'area dei campi alle condizioni precedenti all'intervento.

rischio frane. Per questi ultimi, due progetti sono realizzati tramite l'APQ in materia di difesa del suolo, stipulato nel mese di dicembre 2015 per un totale di € 7,9 Meuro. Di essi, il completamento degli interventi in parete e del ciglio superiore nel tratto compreso tra Via delle Piagge e Via del Mattatoio Vecchio - VI stralcio è in corso, mentre il consolidamento parietale della rupe di Massa Martana nel tratto tra Largo Piervisani e Via delle Piagge - V stralcio è stato concluso, per un investimento di 3 Meuro del Fondo per lo sviluppo e la coesione.

L'analisi degli ultimi dati disponibili del monitoraggio ambientale di ARPA Umbria pubblicati nel 2018 **dimostra l'utilità dell'intervento**, poiché le aree a rischio frane (R3 e R4) sono ancora nel 2017 pari a 22,70 kmq, valore di poco inferiore a quanto fissato in fase ex ante, pari a 23,43 kmq.

C. Efficienza ed efficacia

I lavori del V stralcio dell'intervento di consolidamento della Rupe di Massa Martana sono stati terminati nel 2016 e collaudati nel 2017. Nei primi mesi del 2017 è stato attivato il Tavolo dei sottoscrittori di detto Accordo, per procedere all'utilizzo delle economie riprogrammabili - pari 1,1 Meuro - generate nell'ambito dell'intervento di consolidamento della rupe di Massa Martana (VI stralcio) Completamento degli interventi in parete e del ciglio superiore nel tratto compreso tra Via delle Piagge e Via del Mattatoio Vecchio e alla modifica di detto strumento attuativo. La proposta di riprogrammazione prevedeva il mantenimento delle economie nell'ambito del medesimo settore; tuttavia, questa proposta non è stata accettata e quindi le risorse sono state utilizzate per l'intero PAR FSC 2007-2013.

D. Risultati, impatti e sostenibilità

Gli interventi contribuiscono alla tutela e la qualità delle risorse ambientali del territorio. I dati del monitoraggio dell'ARPA Umbria al 30 giugno 2018 non sono dettagliati per intervento, ma indicano una **performance molto positiva per gli interventi di rischio frane** e inferiore alle attese per quelli del rischio idraulico, sia per l'efficacia che per l'impatto.

Gli interventi per il rischio frane consentono di:

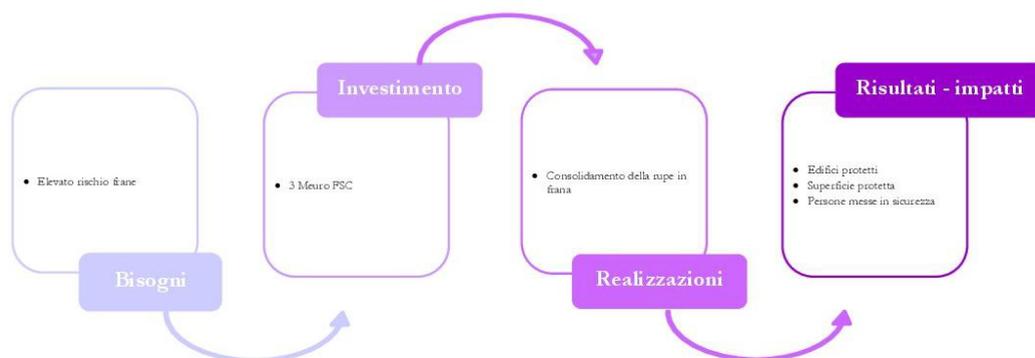
- proteggere un numero di edifici superiore alle attese (366 rispetto al target 40)
- interessare una superficie di 0,386 kmq, superiore al valore atteso (che era prefissato a 0,004686 kmq, pari allo 0,02% dei 23,43 kmq del territorio regionale a rischio frane).
- mettere in sicurezza 1.589 persone, rispetto al target indicato (120 persone).

L'analisi dell'indicatore di impatto "Percentuale di superficie regionale messa in sicurezza sul totale a rischio regionale (R3, R4) a rischio frana" evidenzia che le aree coperte da interventi hanno raggiunto l'1,68% della superficie a rischio, a fronte di un target pari a 0,02.

Nonostante questi risultati molto positivi, si segnalano due importanti elementi di criticità, uno a livello dell'intervento e uno a livello regionale. Nel 2018, a seguito della riattivazione della frana, è stato almeno in parte compromesso il livello di sicurezza delle opere eseguite e quindi si è dovuto procedere a ulteriori interventi di stabilizzazione. Questo indica perciò il rischio di una **limitata sostenibilità** degli effetti degli interventi realizzati. Inoltre, è importante evidenziare che nel periodo 2015-2017, seppure la superficie a rischio frane in area R3 e R4 si

sia ridotta, la popolazione a rischio è aumentata di 4 volte, quando - seppure con valori assoluti superiori - aumenta di poco nel centro Italia e resta stabile in Italia⁴⁵.

E. Infografica di sintesi



4.1.8 APQ “Difesa del suolo” II Atto Integrativo – Sistemazione torrente Carcaione (area ambiente)

A. Descrizione sintetica dell'intervento

Intervento: Completamento degli interventi di messa in sicurezza dell'abitato di Ciconia e Orvieto Scalo

Esecuzione dei lavori:
dal 4 febbraio 2016 al 26 aprile 2017

Costo totale:
1,45 Meuro del Fondo per lo sviluppo e la coesione

⁴⁵ Si veda l'indicatore Istat 277 “Popolazione esposta a rischio frane”, che misura gli abitanti per km2 esposti a rischio frane. L'indicatore è utilizzato nell'ambito della programmazione 2014-2020 per l'obiettivo tematico 5 come definito dal Regolamento UE 1303 del 2013 (RDC). In Umbria, 0,5 abitanti per kmq erano esposti a rischio da frana elevata o molto elevata nel 2015, questo dato raggiunge i 2 abitanti (quadruplicando) nel 2017. In Italia e in Centro Italia i valori sono più elevati, ma in minore crescita. In Italia ci sono 4,1 abitanti esposti a rischio frane elevate o molto elevate per kmq nel 2015 e 4,2 nel 2017, nel Centro Italia 4,3 nel 2015 e 4,8 nel 2017.

<i>IMMAGINE PRE INTERVENTO</i>	<i>IMMAGINE POST-INTERVENTO</i>
 A photograph showing a river with a concrete bridge. The water is turbid and brown, and the riverbanks are overgrown with green vegetation.	 A photograph of the same river and bridge after an intervention. The water is clear, and the riverbed is exposed, showing a wide, clean channel.
 A photograph of a narrow, shallow river flowing through a ditch. The banks are steep and covered with dense, overgrown vegetation.	 A photograph of a wide, shallow riverbed. A stone structure, possibly a weir or a part of a dam, is visible on the left side of the channel.
 A photograph of a river with a steep, eroded bank. The water is clear, and there are some buildings visible in the background.	 A photograph of a river with a stone wall or retaining wall along the bank. The water is clear, and there are buildings visible in the background.
 A photograph of a river with a yellow metal bridge. The riverbed is rocky and the water is clear.	 A photograph of a river with a stone wall or retaining wall. The water is clear, and there are buildings visible in the background.

Fonte: Documentazione acquisita nel corso dell'attività valutativa

B. Utilità

In base a uno studio redatto nel 1998 in collaborazione con l'Università degli Studi di Roma Tre sulla sicurezza idraulica e sul rischio di inondazione della pianura di Orvieto, nell'ottobre dello stesso anno l'Autorità di bacino del Fiume Tevere ha individuato un'area a rischio idraulico molto elevato in prossimità della confluenza tra i corsi d'acqua Chiani-Paglia, nel Piano straordinario per l'assetto idrogeologico (PST), ai sensi del DL 180/98. Tale situazione di rischio ha comportato una previsione programmatica di interventi sul fiume Chiani, finalizzati alla mitigazione delle condizioni di allagabilità dell'abitato di Ciconia nel Comune di Orvieto. Gli interventi riguardavano: la costruzione di due casse di espansione in località Molino di Bagni e Pian di Morrano, la demolizione e la ricostruzione del ponte della S.R. n. 71 sul Chiani e la costruzione di arginature nel tratto all'interno dell'abitato di Ciconia, immediatamente a monte dello stesso attraversamento stradale. Sempre nell'ottica di una complessiva messa in sicurezza dell'abitato di Ciconia, sono state inoltre realizzate difese passive sul fiume Paglia, nel tratto prospiciente il polo scolastico. Per completare la messa in sicurezza idraulica della frazione si rendeva necessario procedere anche alla sistemazione tramite interventi di mitigazione del rischio del torrente Carcaione nel tratto che attraversa il centro abitato, che risultava a rischio esondazione con eventi per Tr (tempo di ritorno⁴⁶) pari a 50, 200 e 500 anni.

C. Efficienza ed efficacia

Il progetto ha mostrato efficacia ed efficienza. L'intervento è stato regolarmente eseguito nei tempi previsti (dal 4 febbraio 2016 al 26 aprile 2017), nel rispetto di quanto stabilito dalla D.D. n. 8610 del 19 novembre 2015 e dalla normativa vigente in materia; inoltre, l'intervento è stato correttamente monitorato e ha consentito di avere un'economia accertata di € 1,4 mila euro, rispetto al finanziamento del Fondo per lo sviluppo e la coesione di 1,5 Meuro concesso grazie alla riprogrammazione delle risorse 2000-2006. Le azioni hanno riguardato:

- l'aumento della sezione idraulica sotto il ponte della S.R. n. 71;
- la riprofilatura dell'alveo e lo spostamento dell'alveo inciso del corso d'acqua, mediante la realizzazione di pennelli in gabbioni e soglie di consolidamento del fondo alveo;
- l'esecuzione di scogliere, di rialzamenti arginali in terra e con muri;
- l'adeguamento della luce della passerella pedonale su via delle Magnolie e interventi di completamento con rinaturalizzazione e realizzazione, per un corretto inserimento ambientale degli interventi.

Per l'esecuzione dei lavori è stato necessario chiudere al traffico la S.R. 71 in prossimità del ponte sul torrente Carcaione, all'interno dell'abitato di Ciconia. Nel corso dell'intervento si è riscontrata la necessità di ridurre le interferenze e inoltre sono stati eseguiti interventi riconducibili al miglioramento dell'opera e della sua funzionalità. Non vi sono stati costi

⁴⁶ Caratterizza la piena di riferimento ed il suo valore è pertanto inversamente proporzionale alla frequenza di accadimento dell'evento.

aggiuntivi (anzi un'economia) e si è solo dovuto posizionare un'adeguata segnaletica stradale lungo i percorsi alternativi. Al fine di ridurre i disagi, i lavori sono stati concentrati nel periodo estivo fra il 15 luglio e il 15 agosto, deviando il traffico leggero all'interno dell'abitato e quello pesante nell'autostrada A1, uscita Fabro e direzione Ficulle. L'APQ è stato lo strumento più adeguato perché ha consentito di mettere a disposizione molte più risorse, grazie alla riprogrammazione del budget 2000-2006.

D. Risultati e impatti

I lavori eseguiti hanno consentito una mitigazione del rischio idraulico per eventi fino a un Tempo di ritorno pari 50 anni su aree a rischio esondazione, che non sarebbe stato possibile con i fondi del bilancio regionale⁴⁷.

E. Infografica di sintesi

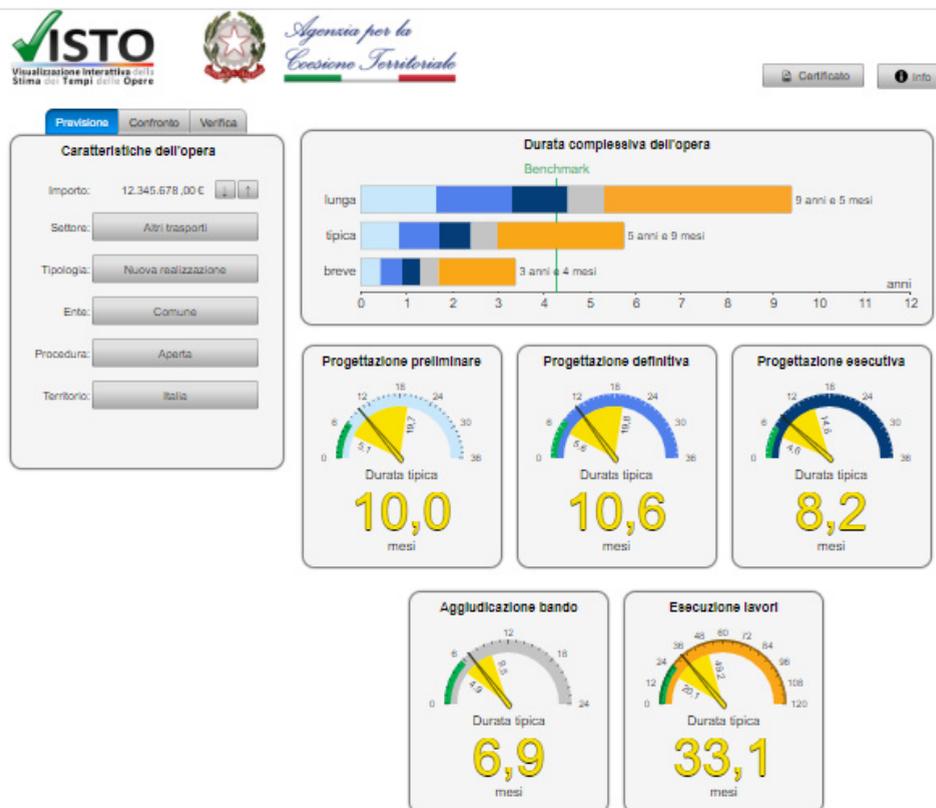


4.1.9 Analisi della durata degli interventi in APQ del PAR FSC 2007-2013

L'applicazione *VISTO*, (*Visualizzazione Interattiva della Stima dei Tempi delle Opere pubbliche*) realizzata dal Dipartimento delle politiche dello sviluppo della Presidenza del Consiglio dei ministri e gestita dall'Agenzia per la coesione territoriale, fornisce informazioni di dettaglio circa la durata dell'esecuzione della progettazione e dei lavori nel caso italiano. L'applicazione consente di confrontare gli interventi realizzati in APQ e finanziati dal PAR FSC 2007-2013 con altre opere pubbliche analoghe per importo, settore, tipo, ente, procedure, localizzazione e durata. Inoltre, l'applicazione individua la durata "tipica" dell'intervento (una sorta di scenario mediano fra i vari interventi della categoria selezionata), la durata "minima" e quella "massima".

⁴⁷ Constatata la non praticabilità tecnico-economica di una sistemazione del corso d'acqua per eventi con tempi di ritorno (T_r) di 200 anni, sono stati realizzati interventi atti a garantire un adeguato standard di sicurezza con riferimento all'evento con un $T_r = 50$ anni ai nuclei abitativi dell'abitato di Ciconia, che hanno comunque effetti di mitigazione anche in relazione agli eventi di piena con $T_r = 200$ e 500 anni, pur essendo necessarie adeguate misure attive di riduzione del rischio idraulico.

Figura 13 Visualizzazione dell'applicazione VISTO



Fonte: <http://dpsweb.dps.gov.it/VISTO/>

L'analisi di *benchmarking*, realizzata sulla base dei dati di VISTO sui tempi dell'esecuzione dei lavori, consente di classificare gli interventi realizzati nell'ambito degli APQ finanziati dal PAR FSC 2007-2013 in quattro categorie:

- “performance elevata” - la durata dell'esecuzione dei lavori è inferiore a quella minima riscontrata nell'applicazione VISTO per quella tipologia di intervento (colore verde in tabella);
- “performance medio-alta” - la durata dell'intervento è fra quella minima e quella “tipica” presenti nell'applicazione VISTO per quella tipologia di intervento (colore giallo in tabella);
- “performance medio-bassa” - la durata dell'intervento è fra quella “tipica” e quella massima presenti nell'applicazione VISTO per quella tipologia di intervento (colore arancione in tabella);
- “performance bassa” - la durata dell'intervento è superiore a quella massima presenti nell'applicazione VISTO per quella tipologia di intervento (colore rosso in tabella);

L'analisi evidenzia l'efficienza realizzativa più bassa per l'intervento della piattaforma logistica rispetto al *benchmark* di riferimento, e la performance migliore per l'intervento sulle tecnologie per indagini non invasive dell'APQ "Tutela e prevenzione dei beni culturali".

Tabella 18 - Analisi di benchmarking sulla durata dei progetti

Intervento	Area di intervento	Performance
Consolidamento parietale della rupe di Massa Martana nel tratto tra largo Piervisani e Via delle Piagge, V Stralcio (APQ "Difesa del Suolo")	Ambiente	Medio-bassa
Completamento dell'aeroporto internazionale San Francesco d'Assisi, Perugia (APQ "Infrastrutture aeroportuali")	Infrastrutture	Medio-alta
Intervento: Sistema acquedottistico Ternano-Amerino Captazione risorse e realizzazione adduttrice di collegamento con l'acquedotto della città di Terni in corrispondenza del serbatoio di località a Pentima (APQ in materia di tutela e gestione delle risorse idriche)	Ambiente	Medio-alta
Completamento della piattaforma logistica di Città di Castello – San Giustino (APQ "Infrastrutture aree industriali")	Infrastrutture	Bassa
Conservazione preventiva e programmata - lotto 1 (APQ "Tutela e prevenzione dei beni culturali")	Cultura	Medio-bassa
Conservazione preventiva e programmata - lotto 2 (APQ "Tutela e prevenzione dei beni culturali")	Cultura	Medio-alta
Conservazione preventiva e programmata - lotto 3 (APQ "Tutela e prevenzione dei beni culturali")	Cultura	Elevata

Fonte: nostre elaborazioni dati di Open Coesione e applicazione VISTO

4.2 Gli interventi del PAR FSC 2007-2013 con gli Strumenti di attuazione diretta

La valutazione ha preso in esame le seguenti linee d'azione del PAR FSC 2007-2013 realizzate tramite Strumenti di attuazione diretta. Queste linee d'azione sono relative alle tre aree di *policy* di interesse per la valutazione, ma hanno una configurazione più eterogenea rispetto agli interventi in APQ.

- La **linea d'azione III.5.1** - interventi per la tutela e la valorizzazione della biodiversità e dei siti *Natura 2000* nell'area strategica ambiente ha un carattere prettamente ambientale, ma contribuisce anche a creare le condizioni per la valorizzazione turistica delle risorse naturali, con interventi infrastrutturali di piccola dimensione finanziaria.
- La **linea d'azione III.5.2** - potenziamento della qualità e della fruibilità degli attrattori naturali e culturali ha un carattere prevalentemente culturale.
- La **linea d'azione IV.3.1**- interventi per la rivitalizzazione e riqualificazione delle aree urbane e dei centri storici per l'area infrastrutture con un focus sull'infrastrutturazione urbana e dei centri storici, secondo la tassonomia di Open Coesione riguarda molti temi sintetici e quindi è relativa sia all'area infrastrutture che all'area cultura. Visto il taglio del presente lavoro sarà analizzata insieme alla linea d'azione III.5.2, al fine di individuare degli effetti relativi alla performance turistica dei comuni umbri.

Nel complesso perciò tutte queste linee d'azione possono essere analizzate dal punto di vista della creazione di opportunità di attrazione turistica e di godimento dei beni ambientali e naturali, con un taglio anche culturale se si considerano le azioni IV.3.1 e III.5.2. Tutte le linee d'azione qui considerate, infatti, rappresentano insieme alla III.4.1, I.2.1 e II.2.2 l'intero set di azioni predisposte dal PAR FSC 2007-2013 per contribuire all'attrattività turistica, anche in chiave culturale, dell'Umbria.

4.2.1 La linea d'azione III.5.1 - interventi per la tutela e la valorizzazione della biodiversità e dei siti *Natura 2000*

Utilità

I principali bisogni da affrontare attraverso la III.5.1 sono legati alla protezione, alla tutela e alla valorizzazione della biodiversità e delle aree *Natura 2000*. Secondo il monitoraggio ambientale dell'ARPA pubblicato nel giugno 2018, in Umbria ci sono 102 siti di cui: 95 Zone speciali di conservazione (ZSC), 5 Zone di protezione speciale (ZPS), 2 Zone speciali di conservazione/Zone di protezione speciale, che interessano il 15,9% del territorio regionale per una superficie complessiva di circa 140mila ettari, con parziale sovrapposizione areale di alcuni ambiti. Le Aree protette sono 7 e corrispondono a poco meno di 45mila ettari.

Efficienza-efficacia

L'azione ha mostrato un'attuazione efficiente ed efficace.

- Dei 45 progetti finanziati al 30 giugno 2018, 7 sono siti *Natura 2000*; 19 riguardano aree *Natura 2000* e Aree protette; 11 sono stati effettuati solo in Aree protette; 6 sono

relativi a interventi a favore della biodiversità, e 2 progetti prevedono l'acquisto di beni e servizi. Questo numero di progetti è superiore alle attese e ammonta a circa 6 Meuro.

- 44 sono i progetti conclusi - con un'economia di circa 400mila euro - che hanno consentito di eseguire interventi di completamento e migliorie.
- L'indicatore di impatto "percentuale di territorio regionale tutelato sul totale della superficie di aree *Natura 2000* e protette" indica che i progetti hanno coperto 47.615 ettari, pari a circa il 34% del totale della superficie della rete regionale (rispetto al 25% atteso in fase di programmazione).

Alcuni di questi 45 progetti (20) sono rientrati nel *masterplan* degli interventi dell'area Eugubino-Gualdese⁴⁸. Nell'attuazione non si sono riscontrati particolari ostacoli. Pur non facendo ricorso all'APQ, l'utilizzo dello Strumento di attuazione diretta si è basato su una procedura negoziata di tipo *bottom-up*.

Risultati e impatti

È difficile valutare i risultati e gli impatti della linea d'azione in termini di valorizzazione, poiché nelle aree oggetto di intervento non ci sono biglietti e costi di ingresso ed è prevista una fruizione gratuita. L'analisi di alcuni progetti consente di descrivere in risultati con degli esempi.

- L'intervento dei ponti della Via Amerina ha realizzato lavori di recupero di 400mila euro per la riqualificazione e il restauro del "Ponte della Falce", del "Ponte di Pesciano" e del "Ponte del Diavolo" che sono divenuti nuovamente sicuri e accessibili.
- Il progetto della valorizzazione dell'acquedotto del Bottaccione a Gubbio ha restituito alla cittadina un intero cammino percorribile in tutta sicurezza, dopo gli interventi di consolidamento che hanno interessato l'intera zona soggetta a movimenti franosi.

Il PAR FSC 2007-2013 non introduce alcun indicatore di impatto, ma l'analisi dell'evoluzione dell'indicatore 443 dell'Istat "tasso di turisticità nei parchi nazionali e regionali", calcolato con le giornate di presenza (italiani e stranieri) nei comuni in aree terrestri protette nel complesso degli esercizi ricettivi per abitante, è di notevole interesse per due motivi.

- Innanzitutto, conferma che nel periodo 2007-2018 la performance dell'Umbria è superiore sia al Centro Italia che all'Italia; conferma inoltre un'ulteriore crescita dell'1% nel periodo 2014-2018 rispetto al periodo 2007-2013, a fronte di un calo nel resto d'Italia e nel Centro Italia.
- In secondo luogo, questo indicatore registra una crescita, quando invece gli altri indici della performance turistica regionale segnano una battuta d'arresto per la regione nel complesso. In altri termini, il contributo del PAR FSC 2007-2013 con la linea d'azione III.5.1 è stato quello di promuovere la protezione, tutela e valorizzazione della biodiversità e delle aree *Natura 2000* per sostenere la differenziazione turistica e una relativa crescente specializzazione del turismo regionale.

La crescita del turismo nei parchi nazionali e regionali in Umbria rappresenta un'opportunità concreta per fornire parte delle risorse per garantire sostenibilità agli effetti della linea d'azione III.5.1.

⁴⁸ Regione Umbria, Giunta regionale, deliberazione della Giunta Regionale n.1293 del 15 ottobre 2014.

4.2.2 Linee d'azione IV.3.1 - interventi per la rivitalizzazione e riqualificazione delle aree urbane e dei centri storici per l'area infrastrutture con un focus sull'infrastrutturazione urbana e dei centri storici e III.5.2 - potenziamento della qualità e della fruibilità degli attrattori naturali e culturali

Bisogni

Come evidenziato dal PAR FSC 2007-2013, l'Umbria ha un modello insediativo e un patrimonio culturale di pregio diffuso nel territorio regionale e un livello di presenze turistiche nel periodo 2000-2006 superiore al livello nazionale (Umbria 6,9 presenze per abitante, Italia 6 presenze per abitante e Centro 7,7 presenze per abitante), ma una produttività del lavoro nel turismo 2000-2005 inferiore alla media italiana e del Centro Italia. L'analisi condotta per questo rapporto evidenzia un peggioramento del contesto umbro rispetto al livello nazionale e dell'Italia centrale, sia per le presenze turistiche che per la produttività del lavoro nel turismo.

In tal senso l'aggiornamento del contesto rafforza l'utilità di queste due linee di azione.

- L'azione IV.3.1 è rivolta alla rivitalizzazione, rifunzionalizzazione e accrescimento dell'attrattività turistica di aree e centri medi e piccoli, in considerazione del fatto che la parallela attività del POR FESR 2007-2013 *"riqualificazione e rivitalizzazione delle aree urbane"* è stata concentrata sui centri maggiori e per progetti di scala dimensionale superiore. L'azione si collega inoltre anche con le misure del Piano di sviluppo rurale riguardanti lo *"sviluppo e rinnovamento dei villaggi"* e parte della misura di *"tutela e riqualificazione del patrimonio rurale"* orientate agli insediamenti rurali.
- L'azione III.5.2 potenzia la qualità e la fruibilità degli attrattori naturali e culturali in un'ottica di turismo sostenibile e si integra con la misura *"tutela, valorizzazione e promozione del patrimonio ambientale e culturale"* nel POR FESR 2007-2013 per il potenziamento della qualità e della fruibilità degli attrattori naturali e culturali. La linea d'azione si ricollega alle misure del Piano di sviluppo rurale *"sviluppo e rinnovamento dei villaggi"* e *"tutela e riqualificazione del patrimonio rurale"* e con le misure dell'Asse IV *"approccio Leader"*, volte allo sviluppo locale e alla diversificazione dell'economia rurale.

Attuazione

Tramite la linea d'azione IV.3.1, la Regione ha promosso lo sviluppo di Programmi Urbani Complessi di seconda generazione (denominati PUC2), per lo sviluppo integrato delle attività economiche, culturali e di servizio, oltre che residenziali ed infrastrutturali, proprie delle aree urbane e dei centri storici. È stato inoltre emanato il bando (con la delibera di Giunta regionale n. 281 del 2013) per la realizzazione dei Programmi Urbani Complessi 3 (PUC 3) destinati ai comuni con popolazione non superiore ai 10mila abitanti, per programmi sia comunali che sovracomunali.

Nella fase di attuazione, la linea d'azione III.5.2 ha avuto come obiettivo primario gli attrattori culturali e come obiettivo secondario quelli naturali, in quanto questi ultimi rientravano già in un'altra misura prettamente dedicata, che disponeva di una maggiore dotazione finanziaria (circa 22-24 Meuro), mentre quella per i beni culturali ammontava a 2-3 Meuro. Le risorse del PAR FSC 2007-2013 sono state messe a disposizione dal 2012 in poi. La linea d'azione ha previsto:

1. Un avviso del 2012 che prevedeva la messa a disposizione di un primo stock di risorse per l'individuazione degli attrattori,
2. Programmi successivi (nel biennio 2013-2014) per individuare le strutture strategiche. Si è registrato un ritardo per la messa a disposizione delle risorse, con l'emissione del Piano stralcio nel 2012 e il termine ultimo per l'impegno di tutte le risorse entro il 31 dicembre 2015. I beneficiari hanno dovuto compiere uno sforzo considerevole, accelerando per centrare l'obiettivo e chiudere entro il termine previsto. Sebbene siano state cambiate le regole in corso - in quanto era possibile appaltare con ritardo sanzionato con una penale ridotta nel primo semestre del 2016 e una sanzione maggiore nella seconda metà nello stesso anno - tutti i beneficiari hanno raggiunto l'obiettivo a dicembre del 2015. La Regione ha dovuto concentrare la fase di individuazione e di aggiudicazione nel più breve tempo possibile. Questi ritardi hanno provocato un incremento dei costi a livello amministrativo.

Riguardo alle soluzioni intraprese, i beneficiari erano già consapevoli della scadenza ristretta, quindi hanno dato priorità alla programmazione delle procedure attuative per queste risorse. Ulteriore problematica evidenziata è la necessità di una semplificazione delle procedure di controllo e di monitoraggio, che risultano complesse, macchinose e di difficile gestione per le amministrazioni più piccole.

Tra gli interventi più significativi vi è quello realizzato presso la Villa dei mosaici di Spello, che è stata finanziata inizialmente con risorse del Fondo europeo di sviluppo regionale e successivamente con risorse nazionali. Inoltre, la Villa dei mosaici è da considerare come *best practice* per la convergenza organizzativa di tre livelli di amministrazioni: il Ministero dei beni culturali, la Regione Umbria e il Comune di Spello, che ha permesso di raggiungere l'obiettivo.

Risultati e impatti

L'analisi dei risultati e degli impatti è organizzata in due parti.

- A. La prima consiste nell'analisi del raggiungimento del target dell'indicatore di impatto "presenze turistiche" del PAR FSC 2007-2013.
- B. La seconda parte si basa sul confronto della performance intertemporale dei comuni beneficiari e degli altri comuni dell'Umbria, in termini di variazione di presenze turistiche. In linea con le definizioni dell'Istat e sulla base dei dati delle statistiche del turismo dell'Umbria, le presenze sono date dal numero delle notti trascorse negli esercizi ricettivi dai clienti, italiani e stranieri⁴⁹.

1 - Analisi dell'indicatore di impatto

Per quanto riguarda l'indicatore "presenze turistiche" a livello regionale nel periodo, il valore target era 6.768.700. L'analisi mostra che non è stato raggiunto l'obiettivo, ma che anzi nel 2018 il valore è leggermente inferiore al valore di partenza di 6,1 milioni di presenze turistiche. Per interpretare il dato, si fornisce un raffronto nazionale ed europeo sulla base dei dati Eurostat. Secondo tali dati, nel periodo 2006-2018 il valore più alto delle presenze in Umbria è del 2007 (6,2 milioni circa) in leggero aumento dal 2006. Nel periodo 2009-2018 c'è un trend continuo di crescita in Umbria, ma non si superano mai i 6 milioni di presenze. A tal

⁴⁹ Glossario Istat sul turismo [Link 1](#).

proposito, è anche opportuno citare, oltre la crisi economica che ha caratterizzato l'Italia e l'Umbria, anche il terremoto del 2016-2017, che ha inciso negativamente sull'attrattività del territorio umbro e del Centro Italia⁵⁰.

L'Italia e anche l'Unione Europea a 27 vivono un processo di crescita progressiva dal 2006-2007 al 2018. A partire dal 2015, il Centro Italia registra valori superiori a quelli del 2006-2007.

Tabella 19 - Presenze nel periodo 2006-2018⁵¹

	2006	2009	2012	2015	2018
Unione Europea a 27 Stati Membri	2.355.140.238	2.272.540.029	2.523.624.789	2.880.131.010	3.172.510.134
Italia	366.764.778	370.762.377	380.711.483	392.874.070	428.844.937
Centro Italia	92.295.898	87.727.459	90.083.952	94.114.835	99.896.768
Umbria	6.137.303	5.584.081	5.825.889	5.910.632	5.937.298

Fonte: elaborazione degli autori sui dati delle Statistiche del turismo Regione Umbria

2 - Confronto intertemporale tra comuni beneficiari e non beneficiari

L'analisi dell'evoluzione dell'indicatore di impatto ci consegna due evidenze che rappresentano il punto di partenza della seconda parte dell'analisi. In primo luogo, il target dell'indicatore d'impatto "presenze turistiche" non è stato mai raggiunto e quindi in tal senso il PAR FSC 2007-2013 non ha una performance soddisfacente. In secondo luogo, dal 2009 in poi - ma in particolare dal 2012 al 2018 - si registra una crescita progressiva del numero di presenze. Il 2012 è un anno importante, perché prima di questa data dal database di *Open Coesione* risultavano solo due progetti conclusi per l'attrattività turistica e culturale, appartenenti alla linea d'azione III.5.2. In secondo luogo, visto che il valore complessivo delle presenze in Umbria è crescente, per valutare il contributo del programma al cambiamento può essere utile confrontare la performance dei comuni beneficiari degli interventi con quella degli altri comuni.

Come evidenziato nella sezione 3, sul totale di 92 comuni umbri, 14 beneficiano di entrambi i fondi (Fondo europeo di sviluppo regionale e Fondo per lo sviluppo e la coesione) raccogliendo l'82% delle risorse. Questi comuni registrano complessivamente un aumento di 220.494 presenze (+6,8%) secondo le rielaborazioni del valutatore sulla base dei dati dell'Osservatorio turistico umbro. Allargando l'analisi all'intero insieme dei 49 comuni

⁵⁰ Il valore del 2018 è superiore a quello del 2015 e leggermente inferiore al 2016 a indicare una "ripresa" dell'attrattività turistica regionale dopo l'evento sismico.

⁵¹ Si precisa che il valore iniziale delle partenze nel 2006 inserito nel PAR FSC 2007-2013 era 6.124.522 unità. Nonostante ciò questo cambia poco la tendenza negativa di lungo termine.

beneficiari, si può osservare la performance relativa rispetto ai non beneficiari nella seguente tabella.

Nel periodo 2012-2018, i comuni beneficiari hanno una crescita di presenze superiore in valore assoluto ma inferiore in termini percentuali, rispetto agli altri comuni non beneficiari. Questo risultato porta dunque a concludere che il contributo degli investimenti dei programmi del Fondo per lo sviluppo e la coesione e del Fondo europeo di sviluppo regionale non è senz'altro determinante e incisivo per aumentare in termini percentuali le presenze turistiche nei comuni dell'Umbria.

Tabella 20 - Arrivi, presenze e permanenza media nel periodo 2012-2018

	2012-2015 (val. ass)	2012-2015 (%)	2015-2018 (val. ass)	2015-2018 (val. ass)	2012-2018 (val. aAss)	2012-2018 (%)
Comuni beneficiari	-60.539	-1%	132.201	3%	71.662	1%
Comuni non beneficiari	9.131	1%	-43.226	5%	52.357	6%

Fonte: elaborazione degli autori sui dati delle Statistiche del turismo Regione Umbria

In conclusione, l'analisi non mostra alcun significativo impatto del PAR FSC 2007-2013 (anche in combinazione con il POR FESR) sull'attrattività turistica regionale. Nonostante ciò, si ritiene comunque rilevante menzionare che la combinazione di entrambi i fondi, indipendentemente dal fatto che garantisca un ammontare finanziario superiore, suggerisce degli effetti più marcati seppure per un numero ristretto di comuni.

4.3 Le risposte alle domande valutative

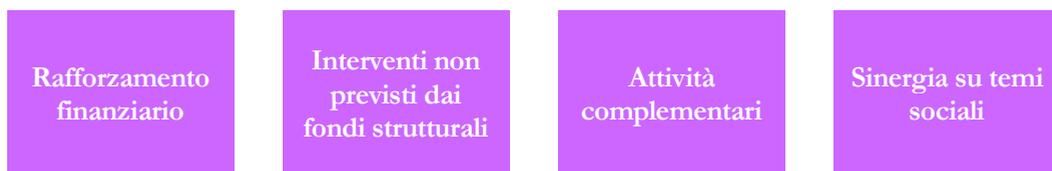
4.3.1 In che modo gli interventi/le azioni si integrano con altri fondi strutturali nell'ambito delle aree infrastrutture, cultura e ambiente?

L'analisi del *database* di *Open Coesione* indica che l'integrazione con i fondi strutturali avviene in diverse modalità, ovvero attraverso il finanziamento di interventi altrimenti non previsti, il rafforzamento finanziario, il finanziamento di attività complementari, la sinergia su temi sociali.

- Il **finanziamento di interventi non previsti dai fondi strutturali** – Per l'area infrastrutture il PAR FSC 2007-2013 è l'unico strumento di *policy* a investire nel periodo di riferimento nei trasporti e nella logistica. Soltanto nella programmazione 2014-2020, che parzialmente si sovrappone al periodo di attuazione del PAR FSC 2007-2013, il POR FESR prevede investimenti per la mobilità sostenibile e le infrastrutture.

- **Rafforzamento finanziario** - Per l'area ambiente e cultura, gli interventi del Fondo europeo di sviluppo regionale e del Fondo per lo sviluppo e la coesione sono attuati in modo strettamente sinergico in una logica di rafforzamento finanziario, come confermato dalla correlazione degli investimenti del PAR FSC 2007-2013 e del POR FESR 2007-2013. Ad esempio, nel caso della linea d'azione III.5.2, le risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione hanno concretamente aggiunto ulteriori risorse a quelle già previste dal POR FESR per gli attrattori culturali e naturali.
- **Attività complementari** - A titolo d'esempio, gli interventi del Fondo per lo sviluppo e la coesione in ambito urbano (azione IV.3.1) servono a promuovere lo sviluppo di programmi urbani complessi nelle aree urbane di piccole dimensioni o in una logica intercomunale, mentre il POR FESR 2007-2013 riguarda i comuni maggiori.
- **Sinergia su temi sociali** - Nonostante la maggiore sinergia con il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo per lo sviluppo e la coesione si combina anche con il Fondo sociale europeo, in particolar modo per la promozione dell'inclusione sociale, l'istruzione e il rafforzamento della capacità amministrativa.

Figura 14 - Integrazione tra il Fondo per lo sviluppo e la coesione e i Fondi strutturali



4.3.2 Quali sono i principali ostacoli dell'attuazione e le soluzioni intraprese?

I principali ostacoli riscontrati nell'attuazione sono riconducibili ai seguenti elementi:

- la cooperazione inter-istituzionale;
- i ritardi attuativi dovuti a fattori esterni;
- la riduzione delle risorse disponibili;
- il carico amministrativo.

Cooperazione inter-istituzionale - La cooperazione con le amministrazioni centrali è stata interessata da alcune problematiche di difficile allineamento temporale. La cooperazione non è stata sempre agevole, per la difficoltà delle amministrazioni centrali di tenere conto delle scadenze prefissate che si applicano a livello regionale.

In tal senso l'esperienza della programmazione del Fondo per lo sviluppo e la coesione consente di confrontare l'efficacia degli Strumenti di attuazione diretta e degli Accordi di programma quadro. Lo Strumento di attuazione diretta è uno strumento interno e consente grandi margini di manovra, proprio in quanto la gestione è diretta. L'Accordo di programma quadro è uno strumento complesso e richiede tempi più lunghi e procedimenti più articolati; ad esempio, per gli aggiustamenti in corso d'opera è necessaria l'approvazione di tutti i soggetti ("Tavolo"). Nonostante ciò, il valore aggiunto dell'APQ è legato a:

- il coinvolgimento di una platea di soggetti che possono apportare diverse competenze ed esperienze e aiutare nel lavoro (divisione dei compiti e riduzione dei tempi), nonché assicurare risorse per la futura sostenibilità della gestione delle infrastrutture;
- la creazione di sinergie, sia dal punto di vista finanziario che procedurale.

La principale strategia per fare fronte alle problematiche menzionate è stata di tipo informale, ovvero di stabilire, per quanto possibile, rapporti di fiducia e trasparenti di lungo termine che consentissero una relazione maggiormente efficace.

Fattori esterni - I progetti di grande dimensione finanziaria e quelli riguardanti le infrastrutture hanno subito notevoli ritardi, principalmente nella fase di esecuzione lavori che in progettazione. Le cause di ciò possono essere ritrovate ad esempio nei ritardi delle procedure di valutazione ambientale (per esempio nella Valutazione ambientale strategica) o dei pareri delle Sovrintendenze, delle esigenze specifiche emergenti da necessità dei cantieri (presenza di reperti o aree da bonificare), richieste specifiche dell'altro partner istituzionale se l'intervento in APQ; per quest'ultimo aspetto, si veda ad esempio le richieste di ANAS Spa per l'APQ "Infrastrutture aree industriali".

La principale conseguenza di questi ritardi è stata l'incremento dei costi, almeno nei progetti di grandi infrastrutture e viabilità. Nel caso invece di interventi di carattere ambientale e culturale, la cooperazione con i beneficiari (per esempio i Comuni) e la riorganizzazione dei progetti stessi hanno consentito di riassorbire i ritardi senza incorrere in costi rilevanti (si veda l'APQ Tutela e prevenzione dei beni culturali e la linea d'azione III.5.2).

Riduzione delle risorse disponibili - Le diverse riduzioni di risorse hanno impattato sugli APQ e sul PAR FSC 2007-2013 e sui suoi interventi, anche se probabilmente in maniera più contenuta sugli interventi qui analizzati. Come già precedentemente anticipato, la riduzione delle risorse non ha soltanto imposto delle riprogrammazioni finanziarie, ma anche ridotto i margini di manovra e di decisione per potere garantire il rispetto del principio di destinare il 60% delle risorse alle azioni cardine. Questo ha comportato una notevole riduzione di flessibilità, in quanto alcune di queste azioni cardine, a differenza di altre linee d'azione, erano già almeno in parte finanziate con i fondi della politica di coesione dell'Unione Europea.

Carico amministrativo - Le diverse riprogrammazioni intervenute per le modifiche finanziarie del PAR FSC 2007-2013 e le richieste di monitoraggio hanno generato un incremento del carico amministrativo per la struttura regionale e per i beneficiari. Il monitoraggio, impostato inizialmente su base semestrale, ha successivamente richiesto aggiornamenti bimestrali generando quindi un aggravio di lavoro. In tal senso, va precisato che l'aggiornamento del monitoraggio viene effettuato dai soggetti attuatori, che spesso sono amministrazioni comunali, con limitato personale a disposizione per seguire le attività dei progetti. Tutto ciò si può tradurre in un rallentamento dell'intervento ma non risulta influire sulla sua qualità. Inoltre, sebbene si comprenda che il sistema di monitoraggio genera una maggior trasparenza degli interventi dalle amministrazioni comunali e regionali, esso viene comunque principalmente visto come un oneroso adempimento. La Regione Umbria, col fine di agevolare il lavoro delle amministrazioni, ha provveduto a standardizzare i criteri di pubblicazione dei bandi con quelli della politica di coesione dell'Unione Europea. Sulla stessa linea si ritiene utile anche omogenizzare o rendere unico il sistema di monitoraggio per i soggetti attuatori.

In conclusione, nonostante gli ostacoli all'attuazione, va rilevato che il livello di attuazione del

PAR FSC 2007-2013 è al 90% ed è in linea con le altre regioni italiane e superiore agli APQ 1999-2011. È prevista la chiusura entro la fine di quest'anno, in quanto gli interventi sono quasi tutti conclusi, al netto della parte di rendicontazione.

4.3.3 *Quali sono i principali risultati degli interventi in termini di efficacia (raggiungimento degli obiettivi) e impatto?*

La valutazione ex-post degli interventi avviene sulla base di cinque criteri:

- l'**utilità**, ovvero la capacità degli interventi di rispondere ai bisogni del contesto;
- l'**efficienza**, tenendo conto dei costi attesi e reali e delle modalità attuative;
- l'**efficacia**, ovvero la capacità di raggiungere gli obiettivi, in particolare in termine di realizzazioni,
- la **presenza di risultati e impatti** sulla base dei relativi indicatori, nonché delle ulteriori evidenze raccolte nel corso della valutazione;
- la **sostenibilità** degli interventi, ovvero la capacità di generare effetti duraturi nel tempo.

Utilità - Tutti gli interventi analizzati rispettano il criterio di utilità, poiché risultano funzionali ad affrontare i principali bisogni per le aree infrastrutture, cultura e ambiente nel territorio dell'Umbria, anche considerando l'aggiornamento del contesto rispetto all'avvio della programmazione.

Efficienza – In termini generali, un ritardo nell'attuazione è generalmente associato a un incremento dei costi. Questo è particolarmente riscontrabile negli interventi infrastrutturali dell'APQ "Piattaforme logistiche" e dell'APQ "Viabilità S.S. 3". Gli APQ "Tutela e prevenzione dei beni culturali" e "Difesa del suolo", nonché la linea d'azione III.5.1 consentono anche di addivenire a delle economie e quindi si dimostrano più efficienti di quanto atteso. Inoltre, nel caso degli interventi in materia di tutela delle acque e risorse idriche si sono complessivamente registrati dei ritardi, senza però un effettivo incremento dei costi a carico del Fondo per lo sviluppo e la coesione rispetto a quanto inizialmente previsto.

Efficacia – Quasi tutti gli interventi realizzano quanto previsto o comunque danno attuazione alla proposta iniziale. Fa eccezione il caso della Piattaforma logistica di Città di Castello–San Giustino, che non può dirsi un progetto completamente efficace seppure sia concluso: il pieno utilizzo dell'infrastruttura necessita infatti di ulteriori lavori. Nel caso dell'APQ "Tutela delle acque e gestione integrata delle risorse idriche", finanziato con la riprogrammazione delle risorse 2000-2006, soltanto 5 interventi su 7 sono stati realizzati fra il 2019 e il 2020; per quanto riguarda gli altri interventi, uno è tuttora in corso, mentre l'altro intervento è stato sostituito con altri tre di valore equipollente a seguito degli eventi sismici del 2016-2017, ma è ancora da eseguire.

Risultati e impatti – Tutti gli interventi portano dei risultati e impatti nel territorio, fuorché quelli della Piattaforma logistica di Città di Castello–San Giustino (che pur essendo conclusa non può essere utilizzata, per mancanza della pavimentazione) e quello dell'APQ "Viabilità S.S. 3", che non è valutabile. Inoltre, l'impatto sull'attività turistica in termini di presenze dell'intero PAR FSC 2007-2013, in particolare delle linee d'azione IV.3.1 e III.5.2, non è raggiunta per almeno due motivi. In primo luogo, l'Umbria subisce un arretramento sulla capacità di

attrattività turistica rispetto alle altre regioni italiane; in secondo luogo, i comuni beneficiari degli interventi del PAR FSC 2007-2013 e/o del POR FESR 2007-2013 non registrano in media performance migliori rispetto al resto del territorio regionale. Nonostante ciò, gli interventi Fondo per lo sviluppo e la coesione della linea d'azione III.5.1 per la protezione, tutela e valorizzazione della biodiversità e delle aree *Natura 2000* creano le condizioni per promuovere una prospettiva alternativa di turismo sostenibile. I risultati e gli impatti dell'APQ "Tutela delle acque e gestione integrata delle risorse idriche", realizzato con risorse del periodo 2000-2006 oggetto della riprogrammazione, sono inferiori alle attese, poiché 2 dei 7 interventi non sono ancora realizzati e gli altri 5 sono solo di recente conclusione.

Sostenibilità - L'APQ "Infrastrutture aeroportuali" è l'unico che indica dei risultati sostenibili nel tempo, in termini di passeggeri attratti; tuttavia, i mutamenti del quadro attuale internazionale dovuti all'emergenza COVID-19 potrebbero compromettere il mantenimento di tali risultati nei mesi e anni futuri. In molti altri casi la sostenibilità non è valutabile per carenza di informazioni (APQ "Tutela e gestione delle risorse idriche"), recente conclusione (APQ "Piattaforme logistiche" e APQ "Viabilità SS3") o per la complessità dei progetti (APQ Difesa del suolo). Al contrario, gli interventi nell'area della cultura e della promozione turistica si mostrano scarsamente sostenibili. In particolare, l'APQ Tutela e prevenzione dei beni culturali promuove la **definizione operativa di indirizzi di conservazione preventiva e manutenzione programmata** delle opere culturali e stipula **collaborazioni con centri di ricerca** che hanno dato esiti tangibili e di alto valore fra cui il prototipo di stazione mobile micro-meteo, il prototipo di camera iperspettrale nel medio infrarosso ed il sistema di monitoraggio microbiologico dell'aria e delle superfici. Nonostante questi interessanti risultati, il progetto **non sembra avere la capacità di creare effetti duraturi (sostenibilità)** per l'assenza di futuri investimenti nello stesso campo. Per quanto riguarda la linea d'azione III.5.1, il contributo del PAR FSC 2007-2013 alla differenziazione turistica quale crescente specializzazione del turismo regionale rappresenta una traiettoria di interessante sostenibilità degli effetti degli interventi. Pur non potendo arrivare alla formulazione di un giudizio completamente positivo, occorre evidenziarne le potenzialità per il futuro. Vista la recente o parziale realizzazione degli interventi degli APQ relativi alle risorse idriche, non è possibile valutarne la sostenibilità al momento della redazione del presente Rapporto.

Tabella 21 - Quadro di sintesi della valutazione degli effetti dei progetti

	Utilità	Efficacia	Efficienza	Risultati e impatti	Sostenibilità
APQ “Infrastrutture aeroportuali”	☐	☐	☐	☐	☐
APQ “Piattaforme logistiche”	☐	☐	☐	☐	Non valutabile
APQ “Viabilità”	☐	☐	☐	Non valutabile	Non valutabile
APQ “Tutela prevenzione dei beni culturali”	☐	☐	☐	☐	☐
APQ in materia di tutela e gestione delle risorse idriche ⁵²	☐	☐	☐	☐	Non valutabile
APQ “Difesa del suolo” – Massa Martana	☐	☐	☐	☐	☐
APQ “Difesa del suolo” II Atto integrativo	☐	☐	☐	☐	Non valutabile
Linea d’azione III.5.1	☐	☐	☐	☐	☐
Linea d’azione IV.3.1	☐	☐	☐	☐	☐
Linea d’azione III.5.2	☐	☐	☐	☐	☐

Legenda:

- ☐ il criterio di valutazione è soddisfatto pienamente
- ☐ il criterio di valutazione è soddisfatto parzialmente
- ☐ il criterio di valutazione non è soddisfatto

⁵² Risultati e impatti si riferiscono soltanto all’intervento “Sistema acquedottistico Ternano-Amerino Captazione risorse e realizzazione adduttrice di collegamento con l’acquedotto della città di Terni in corrispondenza del serbatoio di località a Pentima”.

5 Conclusioni e raccomandazioni

5.1 L'evoluzione del contesto normativo

Conclusione 1 – Il Fondo per lo sviluppo e la coesione da strumento di politica regionale a strumento attuativo nazionale

Il Fondo per lo sviluppo e la coesione, prima ancora FAS, è il principale strumento nazionale di politica regionale e di coesione.

Il Fondo è passato dal finanziamento della programmazione negoziata (APQ 1999-2011), a quello della programmazione regionale (periodo 2007-2013) e infine ad una gestione centralizzata (periodo 2014-2020). Questo **ha ridotto notevolmente il ruolo delle Regioni nella programmazione delle risorse per lo sviluppo e la coesione**, con un'inversione di tendenza molto marcata nelle modalità attuative. Questa scelta, tra l'altro, non sembra giustificata in termini di performance attuativa: infatti, il PAR FSC 2007-2013 ha un'efficacia attuativa superiore rispetto agli APQ del periodo 1999-2011. Secondo i dati di inizio 2020, il PAR FSC 2007-2013 ha un'efficacia attuativa del 90%; al contrario, secondo la ricognizione condotta in questo lavoro su dati del 2014, l'efficacia attuativa degli interventi in APQ 1999-2011 è stimata al 71%.

Allo stesso tempo, è importante ricordare che nelle programmazioni precedenti vi sono state numerose e cospicue riduzioni del Fondo per lo sviluppo e la coesione. Quindi, se è pure vero che le risorse stanziare per il 2014-2020 sono stimate essere superiori rispetto a quelle delle programmazioni precedenti, non va dimenticato il rischio di future riduzioni di risorse. **Le riduzioni di risorse nel periodo 2007-2013 hanno anche inciso sulla flessibilità del Fondo per lo sviluppo e la coesione e sulla stabilità del quadro finanziario** tipica di una programmazione pluriennale.

L'analisi dei documenti di programmazione evidenzia che le **aree di intervento al centro di questa valutazione** – infrastrutture, ambiente e cultura – **hanno sempre assunto un ruolo di primo piano.**

Raccomandazione 1.a – Valutare la performance finanziaria e realizzativa

Si suggerisce di analizzare la performance finanziaria e realizzativa del Fondo per lo sviluppo e la coesione nei prossimi anni, per verificare se il nuovo approccio centralizzato sia più o meno efficace e quindi supportare future decisioni in merito.

Raccomandazione 1.b – Vigilare rispetto alla destinazione delle risorse

Si suggerisce agli stakeholder pubblici e privati regionali, nonché all'amministrazione regionale, di vigilare rispetto all'utilizzo delle risorse nella programmazione FSC 2014-2020, per evitare il rischio che quanto accaduto nel periodo 2007-2013 possa riaccadere. In effetti, l'emergenza COVID-19 potrebbe portare, in modo analogo a quanto avvenuto nel passato, all'utilizzo delle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione per far fronte a nuovi bisogni emergenti (per esempio nel settore sanitario), senza poi che la riallocazione venga compensata successivamente. Questo sarebbe dannoso perché verrebbero sottratte risorse agli investimenti sui territori.

5.2 Il Quadro strategico regionale e fondi strutturali

Conclusione 2 – Il Fondo per lo sviluppo e la coesione contribuisce al Quadro strategico regionale in sinergia con i fondi strutturali

Il PAR FSC 2007-2013 umbro si uniforma ai principi base introdotti con la delibera CIPE n. 166 del 2007 di prevalente destinazione delle risorse a obiettivi di riequilibrio economico sociale, addizionalità, sussidiarietà e adeguatezza territoriale del livello di programmazione e attuazione degli interventi. Il principio di prevalente destinazione è garantito dalla coerenza con il Quadro strategico nazionale; l'addizionalità è garantita dal contributo agli stessi Piani e politiche regionali dotati di quadri finanziari strutturalmente deficitari. Riguardo ai principi di sussidiarietà e adeguatezza, il PAR FSC 2007-2013 interviene su tematiche di stretta competenza regionale rispettando la demarcazione con i Programmi nazionali finanziati con i fondi strutturali e con il Fondo per lo sviluppo e la coesione, predisponendo modalità di attuazione e procedure di selezione basate sulla cooperazione e sulla consultazione istituzionale.

Inoltre, **il Fondo per lo sviluppo e la coesione contribuisce al Quadro strategico regionale integrandosi con altri fondi, in particolare con i fondi strutturali.** La sinergia con il Fondo europeo di sviluppo regionale avviene in diverse modalità, ovvero attraverso il finanziamento di interventi altrimenti non previsti (area infrastrutture), il rafforzamento finanziario (area cultura e ambiente), il finanziamento di attività complementari (ad esempio investimenti nelle aree urbane). Nonostante la maggiore sinergia con il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo per lo sviluppo e la coesione si combina anche con il Fondo sociale europeo, in particolar modo per la promozione dell'inclusione sociale, l'istruzione e il rafforzamento della capacità amministrativa.

Raccomandazione 2 – Valutare il potenziale di sinergia del Fondo per lo sviluppo e la coesione nella programmazione comunitaria 2021-2027

Si suggerisce di valutare l'ottimizzazione del contributo del Fondo per lo sviluppo e la coesione alla futura programmazione comunitaria, che sarà gestita a livello regionale, al fine di stabilire una più efficace demarcazione e anche di stimolare l'attuazione della programmazione del Fondo per lo sviluppo e la coesione del periodo 2014-2020.

5.3 Gli ostacoli, i risultati e gli impatti

Conclusione 3 - I principali ostacoli e difficoltà attuative sono riconducibili: per gli APQ, alle difficoltà nella cooperazione istituzionale; a fattori esterni emergenti nell'esecuzione dei lavori; alla riduzione delle risorse disponibili e al carico amministrativo.

La cooperazione con le amministrazioni centrali, in particolare nell'ambito degli APQ, non è stata sempre agevole per la **difficoltà delle amministrazioni centrali di tenere conto delle scadenze prefissate che si applicano a livello regionale**. La principale strategia adottata per fare fronte alle problematiche menzionate è soprattutto a livello informale. Si sono stabiliti, **per quanto possibile, rapporti di fiducia e trasparenti di lungo termine che consentissero una relazione maggiormente efficace**. Detto ciò, se lo Strumento di attuazione diretta garantisce maggiore velocità, l'APQ ha considerevoli vantaggi, seppure richieda tempi più lunghi. Coinvolgendo una platea di soggetti, questi possono:

- i. apportare diverse competenze e aiutare nel lavoro (divisione dei compiti e riduzione dei tempi);
- ii. assicurare risorse per la futura sostenibilità della gestione delle infrastrutture;
- iii. contribuisce a creare delle sinergie, sia dal punto di vista finanziario che procedurale.

I progetti riguardanti le infrastrutture sono stati soggetti a notevoli ritardi, principalmente nella fase di esecuzione lavori che in progettazione. Le cause di ciò possono essere ritrovate ad esempio nei ritardi delle procedure di valutazione ambientale (per esempio per la Valutazione ambientale strategica) o dei pareri delle Sovrintendenze, esigenze specifiche emergenti da necessità dei cantieri (presenza di reperti o aree da bonificare), richieste specifiche dell'altro partner istituzionale se l'intervento in APQ (si veda ad esempio le richieste di ANAS Spa per l'APQ "Infrastrutture aree industriali"). **La principale conseguenza di questi ritardi è stato l'incremento dei costi**, almeno nei progetti di grandi infrastrutture e viabilità. Nel caso, invece, di interventi di carattere ambientale e culturale, la cooperazione con i beneficiari (per esempio i Comuni) e la riorganizzazione dei progetti stessi hanno consentito di riassorbire i ritardi senza incorrere in costi rilevanti (si veda APQ Tutela e prevenzione dei beni culturali e linea d'azione III.5.2)

Le diverse riduzioni di risorse hanno impattato sugli APQ e sul Programma attuativo regionale e sui suoi interventi, anche se probabilmente in maniera più contenuta sugli interventi qui analizzati. Come già precedentemente anticipato, la riduzione delle risorse non ha soltanto imposto delle riprogrammazioni finanziarie, ma ha comunque anche

ridotto i margini di flessibilità e di decisione per potere garantire il rispetto del principio di destinare il 60% delle risorse alle azioni cardine.

Le diverse riprogrammazioni intervenute per le modifiche finanziarie del Programma attuativo regionale e le richieste di monitoraggio hanno generato un incremento del carico amministrativo per la struttura regionale e per i beneficiari. La Regione Umbria, col fine di agevolare il lavoro delle amministrazioni, ha provveduto a standardizzare i criteri di pubblicazione dei bandi del PAR FSC 2007-2013 con quelli comunitari.

Raccomandazione 3 – Introdurre ulteriori semplificazioni

Si suggerisce di omogeneizzare i meccanismi di attuazione, tenendo conto delle semplificazioni introdotte nella programmazione comunitaria 2021-2027 e di rendere unico il sistema di monitoraggio futuro con la programmazione comunitaria, in modo tale da semplificare l'attività dei soggetti attuatori.

Conclusione 4 – I progetti globalmente mostrano dei risultati positivi in termini di utilità ed efficacia, e alternano performance differenti per l'efficienza in termini di rapporto fra costi effettivi e costi attesi e di tempistica di realizzazione.

La valutazione si basa sui criteri di utilità, efficienza, efficacia, presenza di risultati e impatti, sostenibilità. La valutazione evidenzia l'utilità di tutti gli interventi esaminati, ovvero la loro capacità di rispondere ai bisogni del contesto e alla loro evoluzione, nonché la loro efficacia, poiché realizzano quanto previsto o gli aspetti principali della proposta iniziale, a parte il caso della piattaforma logistica di Città di Castello – San Giustino, che non può dirsi un progetto completamente efficace seppure concluso. La sua conclusione, infatti, necessita di ulteriori lavori per un pieno utilizzo dell'infrastruttura.

L'analisi dell'efficienza dei progetti evidenzia dei ritardi che sfociano in costi aggiuntivi in particolare per gli interventi infrastrutturali, in APQ piattaforme logistiche e APQ Viabilità S.S. 3. Al contrario, gli APQ "Tutela e prevenzione dei beni culturali" e gli APQ Difesa del suolo e la linea di azione III.5.1 consentono anche di addivenire a delle economie e quindi si dimostrano più efficienti di quanto atteso.

Raccomandazione 4 - Promuovere un sistema di monitoraggio preventivo

Si suggerisce di considerare i dati disponibili nel *database* di *Open Coesione* e nella piattaforma di *benchmarking* *VISTO* come basi di partenza per un sistema interno di "monitoraggio preventivo". In tal modo, sarà possibile con un certo grado di approssimazione ipotizzare il processo di realizzazione degli interventi, nonché verificare l'attuazione, sin dalla fase della progettazione preliminare fino a quella della fine dell'esecuzione dei lavori, tenendo conto di quanto accade in altri territori.

Conclusione 5 – Tutti gli interventi in APQ portano risultati e impatti, tranne quelli delle infrastrutture recentemente concluse o di fatto non utilizzabili, mentre il PAR FSC 2007-2013 non ha alcun impatto sulla performance turistica regionale, anche se ne supporta la differenziazione in un'ottica sostenibile

Per ciò che riguarda risultati e impatti, tutti gli interventi con APQ portano dei risultati e impatti nel territorio fuorché quelli della Piattaforma logistica di Città di Castello–San Giustino che pur essendo conclusa non può essere utilizzata per mancanza della pavimentazione e quello dell'APQ Viabilità S.S.3, che non è valutabile. Inoltre, l'impatto sull'attività turistica in termini di presenze dell'intero PAR FSC 2007-2013, in particolare delle azioni IV.3.1 e III.5.2, non è raggiunta per almeno due motivi. In primo luogo, l'Umbria subisce un arretramento della propria attrattività turistica rispetto alle altre regioni italiane. In secondo luogo, i comuni beneficiari degli interventi del PAR FSC 2007-2013 e/o del POR FESR 2007-2013 non registrano in media performance migliori rispetto al resto del territorio umbro. Nonostante ciò, gli interventi Fondo per lo sviluppo e la coesione della linea d'azione III.5.1 per la protezione, tutela e valorizzazione della biodiversità e delle aree *Natura 2000* creano le condizioni per promuovere una prospettiva alternativa di turismo sostenibile.

Raccomandazione 6 - Aggiornare i dati di questa valutazione su risultati e impatti

In molti casi gli indicatori di risultato e impatto utilizzati in questa valutazione non erano aggiornati nel Rapporto annuale di esecuzione del 2018 o non erano previsti nel PAR FSC 2007-2013. Si suggerisce perciò di procedere nelle prossime annualità a realizzare un rapporto di aggiornamento degli indicatori proposti per la valutazione, i quali sono tutti basati tutti sul monitoraggio ambientale della Valutazione ambientale strategica, sugli *open data* (Open Coesione) e sul sistema di indicatori territoriali dell'Istat, in grado perciò di garantire integrazione con altri fondi e disponibilità di dati intertemporale.

Conclusione 7 – È ancora presto per valutare la sostenibilità degli effetti degli interventi, seppure la performance dell'aeroporto internazionale San Francesco di Perugia suggerisca già risultati incoraggianti

L'APQ infrastrutture aeroportuali è l'unico che indica dei risultati sostenibili nel tempo in termini di passeggeri attratti, mentre l'intervento APQ Tutela e prevenzione dei beni culturali sembra avere problemi per garantire la continuità. In molti altri casi la sostenibilità non è ancora valutabile.

Raccomandazione 7 - Aggiornare la valutazione sulla sostenibilità

Si suggerisce di aggiornare la valutazione della sostenibilità nei prossimi rapporti.

Allegato I – Gli strumenti della programmazione negoziata

Il **Patto territoriale** è definito nell'ambito dell'Accordo di programma quadro, tra Enti locali, parti sociali soggetti interessati (sia pubblici che privati) ed è stato introdotto nella normativa italiana con il D.L. n. 32/95, relativo agli strumenti di incentivazione alle imprese.

Il **Contratto di programma** è stipulato per il perseguimento degli scopi della programmazione negoziata e lega l'amministrazione statale, le grandi imprese, i consorzi di **PMI**, nonché i rappresentanti dei distretti industriali. Il Contratto di programma è stato introdotto con la deliberazione del CIPI (Comitato interministeriale per il coordinamento della politica industriale) del 16 luglio 1986 recante le "Direttive per la concessione delle agevolazioni finanziarie previste dalla legge 1° marzo 1986, n. 64, a favore delle attività produttive localizzate nei territori meridionali", in attuazione delle finalità poste dalla legge n. 64/1986 sull'intervento straordinario nel Mezzogiorno.

Unitamente all'Accordo di programma (di cui all'articolo 7 della legge n. 64/1986), all'Intesa di programma (delibera CIPI 29 dicembre 1986) e al Contratto d'impresa (delibera CIPI 2 febbraio 1990), ha rappresentato uno dei modelli di intervento a base convenzionale recati dalla normativa primaria e secondaria dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno.

L'attuazione dei Contratti di programma è stata confermata e integrata dalla deliberazione del CIPE 21 marzo 1997, recante la generale "Disciplina della programmazione negoziata", nel senso di ricomprendere tra i soggetti promotori dei contratti, anche le rappresentanze di distretti industriali. Il provvedimento collegato alla legge finanziaria 1997 (legge n. 662/1996) e le collegate deliberazioni del CIPE hanno introdotto tre strumenti di programmazione negoziata (il Contratto d'area, le Intese istituzionali e gli Accordi di programma quadro) ed esteso l'applicazione degli strumenti di programmazione negoziata all'intero territorio nazionale, seppure il contratto d'area sia rimasto limitato a specifici territori.

Il **Contratto d'area** è un accordo fra le parti sociali, amministrazioni e altri soggetti interessati, in aree giudicate di crisi dal **Presidente del Consiglio dei Ministri**, su indicazione del **Ministro dell'economia** per promuovere l'aumento dell'occupazione.

L'**Intesa istituzionale di programma** si configura come un accordo di collaborazione tra diversi livelli dell'amministrazione (Stato, Regione e Provincia autonoma), mentre l'**Accordo di programma quadro** è stipulato tra gli enti locali e i soggetti interessati (i cosiddetti **stakeholder**) allo sviluppo locale, promosso in base all'Intesa istituzionale di programma.

Per ulteriori dettagli sull'attuazione della programmazione negoziata si rinvia alla letteratura in materia⁵³.

⁵³ Per la programmazione negoziata e il suo, stato di attuazione al dicembre 2008 si veda il Ministero dello sviluppo economico (Mise) - Programmazione negoziata ([link](#), visitato a gennaio 2020); per l'attuazione del Fondo per lo sviluppo e la coesione, si veda il Sole 24 ore - Attuazione del Fondo per lo sviluppo e la coesione ([link](#), visitato a gennaio 2020).

Allegato II – Performance realizzativa degli APQ 1999-2011 e del PAR FSC 2007-2013

L'allegato presenta la performance realizzativa per gli APQ e i relativi atti integrativi, sulla base della ricognizione condotta dal Dipartimento per le politiche di sviluppo del Ministero per lo sviluppo economico al 31 dicembre 2011.

Tabella 22 - APQ ambiente, cultura e infrastrutture nel periodo 1999-2011 – Regione Umbria

APQ e atti integrativi	Costo totale (Meuro)	Costo totale in capo al Fondo (Meuro)	Costo totale realizzato (Meuro)	Fondo realizzato (Meuro)	Tasso attuazione totale	Tasso attuazione del Fondo
Beni culturali	92,6	11,8	88,4	11,7	95%	99%
Beni culturali - I Atto integrativo	10,4	5,2	10,3	5,2	99%	100%
Beni culturali - II Atto integrativo	26,4	13,6	24,4	13,1	92%	96%
Difesa del suolo	25,7	15,2	20,7	11,4	81%	75%
Difesa del suolo - Atto integrativo	39,2	12,8	20,6	6,5	53%	51%
Ferrovia Centrale Umbra	204,4	0	145,8	0	71%	non previsto
Infrastrutture aeroportuali	19,6	0	12,3	0	63%	non previsto
Infrastrutture per le aree industriali	70,3	19,1	0,2	0	0%	0%
Infrastrutture e Aree industriali - I Atto integrativo	11	4,9	9,9	4,3	90%	88%
Risorse idriche - I Atto integrativo	30,5	14,3	25,7	11,2	84%	78%
Risorse idriche - II Atto integrativo	14,1	5,1	1,4	0,1	10%	2%
Trasporto ferroviario	184,9	0	120,2	0	65%	non previsto
Tutela delle acque e gestione integrata delle risorse idriche	46	14,6	40,6	13,7	88%	94%
Tutela e prevenzione dei beni culturali	12,2	9	10,7	7,6	88%	84%
Tutela e prevenzione dei beni culturali - I Atto integrativo	5,4	5,4	2,2	2,2	41%	41%
Viabilità statale - Atto integrativo	722,4	61,2	389,6	19,6	54%	32%
Totale	1515,1	192,2	923	106,6	61%	55%

Fonte: elaborazione degli autori dei dati MISE-DPS, riferiti alla sessione di monitoraggio del 31 dicembre 2011

Allegato III – Rapporto annuale di esecuzione del 2018 del PAR 2007-2013

La tabella seguente illustra i valori finanziari e il numero di progetti del PAR FSC 2007-2013 per Asse e azione, secondo il Rapporto annuale di esecuzione del 2018. Si ritiene che gli interventi di principale interesse saranno quelli dell'Asse III e Asse IV, perché più esplicitamente relativi alle aree ambiente, infrastrutture e cultura.

Tabella 23 - Stato di attuazione del PAR FSC 2007-2013

ASSE/AZIONE	Realizzato al 31 dicembre 2018		I semestre 2019		II semestre 2019		2020-2021	
	Progetti (numero)	Risorse FSC (euro)	Progetti (numero)	Risorse FSC (euro)	Progetti (numero)	Risorse FSC (euro)	Progetti	Risorse FSC
1.2.1 Sostegno alla formazione d'eccellenza	30	3.424.998,25	-	-	-	-	-	-
1.3.1 Realizzazione di servizi di prossimità per le famiglie	15	2.375.069,46	-	-	-	-	-	-
ASSE I	45	5.800.067,71						
II.1.1 Sostegno ai progetti di internazionalizzazione delle imprese e agli interventi di marketing territoriale	55	4.268.000,00	-	-	-	-	-	-
II.2.1 Sostegno ai progetti dei poli d'innovazione	22	2.861.602,86	-	-	-	-	-	-
II.2.2 Sostegno ai progetti aziendali di investimenti innovativi	231	7.736.666,38						
II.4.1 Completamento dell'infrastruttura a banda larga	3	2.704.923,65	1	372.819,08	-	-	-	-
II.5.1 Realizzazione di procedure e di servizi di e-government a sostegno del funzionamento della Pubblica Amministrazione	26	3.665.141,65	-	-	1	13.501,95	-	-
ASSE II	337	21.236.334,54	1	372.819,08	1	13.501,95	-	-
III.1.1 Realizzazione di opere per l'approvvigionamento idrico e per la raccolta e il trattamento delle acque reflue	35	28.962.525,51	-	-	-	-	-	-

*Valutazione degli interventi finanziati con il Fondo per lo sviluppo
e la coesione (FSC) nelle aree infrastrutture, ambiente e cultura*

ASSE/AZIONE	Realizzato al 31 dicembre 2018		I semestre 2019		II semestre 2019		2020-2021	
	Progetti (numero)	Risorse FSC (euro)	Progetti (numero)	Risorse FSC (euro)	Progetti (numero)	Risorse FSC (euro)	Progetti	Risorse FSC
III.2.1 Interventi per la prevenzione dei rischi idrogeologici	14	18.673.943,29	-	-	3	596.909,40	-	-
III.3.1 Interventi per il potenziamento della raccolta differenziata	2	5.367.949,81	-	-	-	-	-	-
III.3.2 Recupero e riconversione dei siti degradati	1	5.000.000,00	-	-	-	-	-	-
III.4.1 Realizzazione di sistemi per la salvaguardia dei beni culturali	3	816.906,86	-	-	-	-	-	-
III.5.1 Interventi per la tutela e la valorizzazione della biodiversità e dei siti Natura 2000	45	5.339.546,98	1	65.820,82	-	-	-	-
III.5.2 Potenziamento della qualità e della fruibilità degli attrattori naturali e culturali	214	16.666.586,15	7	1.441.519,58	6	1.371.829,07	2	436.348,03
ASSE III	314	80.827.458,60	8	1.507.340,40	9	1.968.738,47	2	436.348,03
IV.1.1 Realizzazione dell'aeroporto regionale	1	8.602.897,36	-	-	-	-	-	-
IV.2.1 Completamento delle piattaforme logistiche regionali e delle aree industriali	4	3.353.843,91	1	213.385,63	1	10.222.282,99	-	-
IV.3.1 Interventi per la rivitalizzazione e riqualificazione delle aree urbane e dei centri storici	218	20.669.982,49	37	538.138,13	-	-	-	-
ASSE IV	223	32.626.723,76	38	751.523,75	1	10.222.282,99	-	-
V.1.1 Realizzazione di attività di supporto all'attuazione del PAR	21	612.588,23	1	12.354,29	4	104.686,83	1	109.430,23
ASSE V	21	612.588,23	1	12.354,29	4	104.686,83	1	109.430,23
TOTALE	940	141.103.172,84	48	2.644.037,52	15	12.309.210,24	3	545.778,26

Fonte: PAR FSC 2007-2013, Rapporto annuale di esecuzione del 2018

Indice delle tabelle

Tabella 1	Articolazione dei metodi nell'attività valutativa.....	8
Tabella 2	APQ e atti integrativi dell'Umbria stipulati nel periodo 1999- 2011	18
Tabella 3	APQ nel periodo 1999-2011 – Regione Umbria.....	19
Tabella 4	Riprogrammazione delle risorse Fondo per sviluppo e la coesione 2000-2006.....	22
Tabella 5	Assi e Azioni del PAR FSC 2007-2013.....	26
Tabella 6	Corrispondenza tra ambiti tematici di Open Coesione e azioni del PAR FSC 2007-2013	28
Tabella 7	Numero di progetti finanziati con il Fondo per lo sviluppo e la coesione suddivisi per tema (2007-2013).....	29
Tabella 8	Importi dei finanziamenti per tema col FSC (2007-2013)	30
Tabella 9	Costi realizzati e finanziamenti del PAR FSC 2007-2013.....	32
Tabella 10	Sintesi dell'evoluzione del quadro normativo	34
Tabella 11	Quadro di unione assi-obiettivi dei vari programmi	37
Tabella 12	Finanziamenti dei programmi ripartiti per tema sintetico	41
Tabella 13-	Contributo dei programmi ai temi sintetici	42
Tabella 14	Miglioramento infrastrutturale a seguito dell'intervento.....	55
Tabella 15	Passaggeri e movimenti – Aeroporto San Francesco	56
Tabella 16	Emissioni di CO ₂	55
Tabella 17	Analisi dei tempi. APQ “Tutela delle acque e gestione integrata delle risorse idriche”	72
Tabella 18	Analisi di benchmarking sulla durata dei progetti	78
Tabella 19	Presenze nel periodo 2006-2018.....	84
Tabella 20	Arrivi, presenze e permanenza media nel periodo 2012-2018.....	85
Tabella 21	Quadro di sintesi della valutazione degli effetti dei progetti	90
Tabella 22	APQ ambiente, cultura e infrastrutture nel periodo 1999-2011 – Regione Umbria.....	97
Tabella 23	Stato di attuazione PAR FSC 2007-2013.....	98

Indice delle figure

Figura 1	Interventi area infrastrutture, ambiente e cultura tramite APQ (FAS 2000-06 e Fondo per lo sviluppo e la coesione 2007-13).....	10
Figura 2	Il contributo del Fondo per lo sviluppo e la coesione alla politica di coesione italiana	12
Figura 3	Intesa istituzionale e Accordi di programma quadro.....	13
Figura 4	Quadro programmatico 2007-2013 – delibera CIPE n. 166 del 2007	16
Figura 5	Tasso di attuazione finanziaria totale al 31 dicembre 2014 degli APQ stipulati nel periodo 1999-2011	20
Figura 6	Localizzazione degli interventi nei comuni dell'Umbria – Ambiente, cultura e rinnovamento urbano e rurale.....	45

Figura 7	Localizzazione degli interventi nei comuni dell'Umbria – Ambiente e prevenzione dei rischi	46
Figura 8	Localizzazione degli interventi nei comuni dell'Umbria – Attrazione culturale, naturale e turistica	47
Figura 9	Localizzazione degli interventi nei comuni dell'Umbria – Rinnovamento urbano e rurale	48
Figura 10	Contributo del PAR FSC 2007-2013 al Quadro strategico regionale 2007-2013	49
Figura 11	Quadro programmatico 2007-2013 e criteri di valutazione.....	51
Figura 12	Posizionamento relativo della Regione Umbria - Indice del traffico aereo (passeggeri per 100 abitanti).....	54
Figura 13	Visualizzazione dell'applicazione VISTO.....	78
Figura 14	Integrazione tra il Fondo per lo sviluppo e la coesione e i Fondi strutturali.....	78

Indice dei box

Box 1	Altri strumenti della programmazione negoziata	13
Box 2	Allocazione dei Programmi operativi regionali FESR e FSE 2007-2013	39

Bibliografia

- Agenzia Umbria Ricerche, Regione Umbria (2010), *La Programmazione Negoziata dal 1994 al 2010 – Storia, strumenti, evoluzioni e protagonisti*.
- ARPA Umbria (2018), Monitoraggio ambientale del Programma attuativo regionale FSC 2007-2013 - Secondo Rapporto di monitoraggio VAS al 30 giugno 2018.
- Commissione Europea, Direzione generale della politica regionale e urbana (2006), *The New Programming Period 2007-2013 – Indicative guidelines on evaluation methods: monitoring and evaluation indicators*. Working document n.2, agosto 2006.
- Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (2008), Rapporto annuale.
- Regione Umbria, Piano dei trasporti regionale.
- Regione Umbria – Rapporto annuale di esecuzione del PAR FSC 2007-2013, anno 2018.
- Regione Umbria – PAR FSC 2007-2013 (versione sul sito regionale, visitato a giugno 2019).
- Regione Umbria – Documento Unitario di Programmazione 2007 – 2013 (maggio 2008).
- Regione Umbria - Proposta di nota di aggiornamento al DEFUR Umbria 2020-2022.
- Documento di Economia e Finanza Regionale (marzo 2020).

Elenco della normativa di riferimento

- Costituzione italiana - Titolo V, Le Regioni, le Province, i Comuni articolo 119, comma 5 e articolo 118.
- Decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88 - Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42. (11G0130) (GU Serie Generale n.143 del 22 giugno 2011)
- Delibera CIPE n. 50 del 28 giugno 2007 - Assorbimento tagli e accantonamenti apportati dalla l.f. 2007 al fondo aree sottoutilizzate ex art.61 l.f. 2003, riassegnazione parziale revocata ex delibera 179/2006 e nuove assegnazioni
- Delibera CIPE n. 166 del 21 dicembre 2007 - Attuazione del quadro strategico nazionale (QSN) 2007-2013 Programmazione del fondo per le aree sottoutilizzate
- Delibera CIPE n. 112 del 18 dicembre 2008 - Fondo aree sottoutilizzate. Assegnazione a favore del fondo infrastrutture (d.l. 185/2008, art. 18)
- Delibera CIPE n. 1 del 6 marzo 2009 - Aggiornamento dotazione del fondo aree sottoutilizzate, assegnazione risorse ai programmi strategici regionali, interregionali e agli obiettivi di servizio e modifica della delibera 166/2007
- Delibera CIPE n. 1 dell'11 gennaio 2011 - Obiettivi, criteri e modalità di programmazione delle risorse per le aree sottoutilizzate, selezione e attuazione degli investimenti per i periodi 2000-2006 e 2007-2013
- Delibera CIPE n. 41 del 23 marzo 2012 - Fondo per lo sviluppo e la coesione. Modalità di riprogrammazione delle risorse regionali 2000 - 2006 e 2007 – 2013
- Delibera CIPE n. 78 del 11 luglio 2012 - Fondo per lo sviluppo e la coesione. Riprogrammazione delle risorse regionali residue 2007-2013 (mezzogiorno)
- Delibera CIPE n. 95 del 3 agosto 2012 - Fondo per lo sviluppo e la coesione Regione Umbria - Programmazione delle residue risorse 2000-2006
- Delibera n.64 del 1° dicembre 2016 - Modifica dell'Asse viario Quadrilatero Marche Umbria e

definizione del fabbisogno economico-finanziario per il completamento funzionale del sistema
Direttiva Quadro sulle Acque (Direttiva 2000/60/CE)

Legge 30 giugno 1998, n. 208 (articoli 60 e 61) - “Attivazione delle risorse preordinate della
legge finanziaria per l’anno 1998 al fine di realizzare interventi nelle aree depresse. Istituzione
di un Fondo rotativo per il finanziamento dei programmi di promozione imprenditoriale nelle
aree depresse”

Legge 443 del 2001, conosciuta anche come “Legge Obiettivo”.

Legge 1° agosto 2002, n. 166, Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti (Collegato
alla finanziaria 2002) Legge 27 dicembre 2002, n. 289 - “Disposizioni per la formazione del
bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2003)”

Legge 24 dicembre 2003, n. 350 (articoli 128 e 129) - “Disposizioni per la formazione del
bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2004)”

Legge 23 dicembre 1996, n. 662 Misure di razionalizzazione della finanza pubblica. (GU Serie
Generale n.303 del 28 dicembre 1996 - Suppl. Ordinario n. 233)

Legge 27 dicembre 2006, n. 296 “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e
pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)”

Regione Umbria, Giunta Regionale (2011), Deliberazione della Giunta Regionale dell’Umbria
1541/2011 – Proposta della riprogrammazione delle risorse FSC 2000-2006

Regione Umbria, Giunta Regionale (2014), Deliberazione della Giunta Regionale n.1293 del 15
ottobre 2014

Regione Umbria, Assemblea Legislativa Regionale (2018), Piano di tutela delle acque, adottato
con deliberazione dell’Assemblea legislativa regionale n. 260 del 28 agosto 2018

Regolamento (CE) N. 1083 del 2006 del Consiglio dell’11 luglio 2006, recante disposizioni
generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di
coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999

Regolamento (UE) n. 1303 del 2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre
2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale
europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo
europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo
regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari
marittimi e la pesca, e che abroga il Regolamento (CE) n. 1083 del 2006 del Consiglio

Trattato sull’Unione Europea (versione consolidata) Titolo 1 - Disposizioni comuni - Articolo
5 (ex articolo 5 del TCE)

Versione consolidata del trattato sul funzionamento dell’Unione europea parte terza - Politiche
e azioni interne dell’unione titolo xviii - coesione economica, sociale e territoriale - Articolo
174 (ex articolo 158 del TCE)

Sitografia

Accademia del volo CEPU

<http://www.accademiadelvolo.it/accademia-del-volo.asp> (ultimo accesso: marzo 2020)

Applicazione VISTO (*Visualizzazione Interattiva della Stima dei Tempi delle Opere pubbliche*)

<http://dpsweb.dps.gov.it/VISTO/> (ultimo accesso: marzo 2020)

Assoaeroporti

<https://assaeroporti.com/dati-annuali/> (ultimo accesso: marzo 2020)

Ato 2

http://www.siiato2.it/resources/relazioni/Scheggino---Pentima/scheggino_pentima.pdf

(ultimo accesso: marzo 2020)

Camera dei deputati – link 1

https://www.camera.it/cartellecomuni/leg14/RapportoAttivitaCommissioni/testi/05/05_cap23.htm (ultimo accesso: gennaio 2020)

Camera dei deputati – link 2

https://temi.camera.it/leg17/post/OCD25-103.html?tema=temi/politica_coesione_d (ultimo accesso: gennaio 2020)

Deloitte, Luiss, Gli investimenti in infrastrutture Relazione con la distribuzione del reddito e attese di remunerazione finanziaria degli investitori –

https://economiaefinanza.luiss.it/sites/economiaefinanza.luiss.it/files/180116_Report-infrastrutture_lq.pdf (ultimo accesso: marzo 2020)

Glossario Istat sul turismo

<https://www.istat.it/it/files//2011/12/glossario1.pdf> (ultimo accesso: marzo 2020)

Il Sole 24 ore - Attuazione del FSC

<https://www.ilsole24ore.com/art/fondo-coesione-spesa-sotto-2percento-riassetto---mille-accordi-sud-AB0nbhsB> (ultimo accesso: gennaio 2020)

Ministero dello Sviluppo Economico (2007), Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013

https://www.camera.it/temiap/allegati/leg17/QSN2007-2013_13lug_07.pdf (Ultimo accesso: marzo 2020)

Ministero per lo sviluppo economico - Programmazione negoziata

https://www.mise.gov.it/images/stories/recuperi/Sviluppo_Coesione/programmazionenegozziata/3programmazionenegozziata.pdf (Ultimo accesso: gennaio 2020)

Open Coesione

<https://opencoesione.gov.it/it/> (Ultimo accesso: gennaio 2020)

Perugiatoday

<http://www.perugiatoday.it/foto/cronaca/aeroporto-perugia-foto-belfiore/#aeroporto-nuovo-a-perugia.html> (Ultimo accesso: marzo 2020)

Presidenza del Consiglio dei Ministri – link 1

<http://www.programmazioneeconomica.gov.it/2016/12/22/dossier-sul-fondo-di-sviluppo-e-coesione-2007-2013/> (Ultimo accesso: gennaio 2020)

Presidenza del Consiglio dei ministri – link 2

<http://www.programmazioneeconomica.gov.it/2019/12/02/fondo-per-lo-sviluppo-e-la-coesione-2/> (Ultimo accesso: gennaio 2020)

Regione Umbria – lista degli APQ

<http://www.regione.umbria.it/apq-stipulati> (Ultimo accesso: gennaio 2020)

