



*Ministero dello Sviluppo Economico
Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione*



QUADRO STRATEGICO NAZIONALE per la politica regionale di sviluppo 2007-2013

Giugno 2007

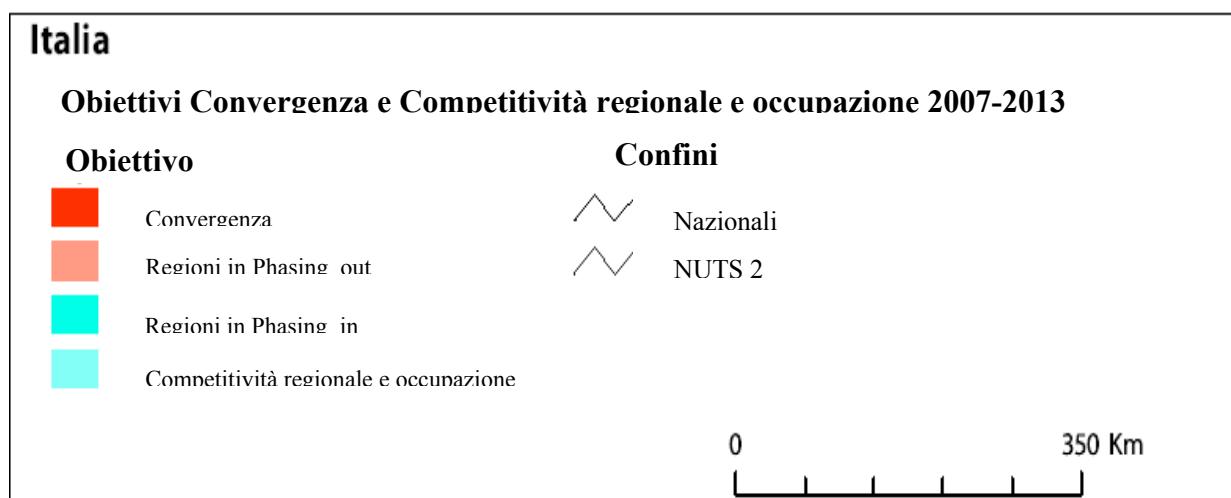
INDICE

IL PROCESSO DI COSTRUZIONE DEL QUADRO STRATEGICO NAZIONALE 2007-2013VII

I	IL CONTESTO: RITARDO DI COMPETITIVITÀ E OPPORTUNITÀ DI SVILUPPO	1
I.1	Crescita e Competitività: evoluzione e determinanti	1
I.2	Specificità e disparità territoriali: punti di debolezza e potenziale	7
I.3	Aree urbane e rurali.....	22
I.4	Pari opportunità.....	33
I.5	Sviluppo sostenibile e stato dei servizi ambientali	36
I.6	Elementi di scenario da considerare nella politica regionale.....	42
II	LA POLITICA REGIONALE: IMPOSTAZIONE TEORICA ED ESPERIENZE	48
II.1	La politica regionale come politica dell'offerta	48
II.2	Lezioni dall'esperienza 2000-2006	52
II.2.1	<i>Apprendimenti su “capitale umano e società della conoscenza”</i>	52
II.2.2	<i>Apprendimenti su “qualità della vita e del territorio”</i>	57
II.2.3	<i>Apprendimenti su “valorizzazione e competitività dei sistemi territoriali”</i>	61
II.2.4	<i>Apprendimenti in tema di costruzione di capacità nell'amministrazione</i>	69
II.2.5	<i>Lezioni generali di discontinuità</i>	71
III	OBIETTIVI E PRIORITÀ.....	75
III.1	L'articolazione complessiva della strategia per il 2007-2013	76
	Priorità 1. Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane	83
	Priorità 2. Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività.....	91
	Priorità 3. Energia e ambiente: uso sostenibile e efficiente delle risorse per lo sviluppo.	103
	Priorità 4. Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale	113
	Priorità 5. Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività e lo sviluppo	118
	Priorità 6. Reti e collegamenti per la mobilità	127
	Priorità 7. Competitività dei sistemi produttivi e occupazione	134
	Priorità 8. Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani.....	146
	Priorità 9. Apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse	153
	Priorità 10. Governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali ed efficaci.....	157
III.3	I principi orizzontali nell'attuazione delle priorità	161
III.4	Servizi essenziali e obiettivi misurabili	168
III.5	Esplicitazione della strategia per il Mezzogiorno e riparto delle risorse complessive fra priorità	175
III.6	L'orientamento delle risorse comunitarie fra priorità nelle aree Obiettivo “Convergenza” (CONV) e “Competitività regionale e occupazione” (CRO).....	182

III.7	Esplicitazione della strategia del Fondo Sociale Europeo	183
III.7.1	<i>Evidenziazione della coerenza tra priorità finalizzate allo sviluppo delle risorse umane e all'occupazione e strategia di Lisbona</i>	187
III.8	Coerenza e complementarietà della politica regionale con le politiche nazionali e comunitarie.....	189
III.8.1	<i>La Coerenza con gli Orientamenti Strategici</i>	189
III.8.2	<i>La coerenza e il raccordo con la politica economica e le priorità del Piano Nazionale di Riforma in attuazione della strategia di Lisbona e del Piano Nazionale per l'inclusione sociale</i>	196
III.8.3	<i>Coordinamento e complementarietà con le altre politiche e programmi comunitari</i>	201
III.8.4	<i>Il collegamento e l'integrazione finanziaria fra la politica regionale unitaria, la politica di sviluppo rurale, della pesca e altri strumenti finanziari.....</i>	203
	Organizzazione e strumenti per favorire l'integrazione nel corso dell'attuazione dei programmi.....	213
IV	PROGRAMMI OPERATIVI PER MACROAREA GEOGRAFICA (PER GLI OBIETTIVI CONVERGENZA, COMPETITIVITÀ REGIONALE E OCCUPAZIONE, COOPERAZIONE TERRITORIALE EUROPEA).....	215
IV.1	I Programmi Operativi in attuazione del Quadro.....	215
IV.2	I Programmi Operativi Regionali.....	215
IV.3	I Programmi Operativi Nazionali.....	216
IV.3.1	<i>Programmi Operativi Nazionali per l'Istruzione.....</i>	217
IV.3.2	<i>Programma Operativo Nazionale “Ricerca e competitività”</i>	218
IV.3.3	<i>Programma Operativo Nazionale “Sicurezza per lo sviluppo”</i>	220
IV.3.4	<i>Programma Operativo Nazionale “Reti e mobilità”</i>	220
IV.3.5	<i>Programmi Operativi Nazionali di Assistenza Tecnica e Azioni di Sistema</i>	221
IV.4	I Programmi Operativi Interregionali	223
IV.4.1	<i>Programma Operativo Interregionale “Energia rinnovabile e risparmio energetico”.....</i>	223
IV.4.2	<i>Programma Operativo Interregionale “Attrattori culturali, naturali e turismo”</i>	225
IV.5	I Programmi Operativi dell'Obiettivo “Cooperazione territoriale europea”	226
IV.6	Attuazione delle priorità con forme di intervento finanziate dalle risorse della politica regionale nazionale	235
V	IL QUADRO FINANZIARIO	236
V.1	La spesa pubblica in conto capitale.....	236
V.2	Le risorse della politica regionale comunitaria	238
V.2.1	<i>Risorse dei Fondi strutturali per Obiettivo.....</i>	238
V.2.2	<i>Criteri di riparto delle risorse e allocazione annuale indicativa per Programma Operativo e per Fondo</i>	239
V.2.3	<i>Risorse di cofinanziamento nazionale (indicative) e tassi di cofinanziamento</i>	245
V.3	Le risorse della politica regionale nazionale (incluse risorse e flussi finanziari del periodo precedente).....	245

V.4	La dimensione delle risorse ordinarie in conto capitale.....	247
V.5	Aggiuntività della politica regionale e verifica dell'addizionalità.....	248
V.6	Verifica ex ante del principio di addizionalità nel periodo 2007-2013.....	250
VI	L'ATTUAZIONE.....	254
VI.1	Processo di programmazione e attuazione	254
VI.1.1	<i>La programmazione della politica regionale unitaria, comunitaria e nazionale: le innovazioni necessarie e gli impegni conseguenti</i>	254
VI.1.2	<i>Processo di programmazione della politica regionale unitaria, comunitaria e nazionale</i>	255
VI.1.3	<i>Il livello di programmazione della strategia specifica (territoriale e/o settoriale) della politica regionale unitaria</i>	255
VI.1.4	<i>Il livello della condivisione istituzionale delle priorità, degli obiettivi, degli strumenti e delle responsabilità</i>	258
VI.1.5	<i>Il livello dell'attuazione</i>	259
VI.2	Le condizioni e le capacità istituzionali per l'attuazione	260
VI.2.1	<i>Coordinamento dei Programmi e degli interventi a livello centrale, regionale e locale</i>	260
VI.2.2	<i>Coinvolgimento dei partner socio-economici</i>	261
VI.2.3	<i>La valutazione</i>	265
VI.2.4	<i>Meccanismi di attuazione: gestione, sorveglianza, monitoraggio, esecuzione finanziaria, controllo</i>	268
VI.2.5	<i>Informazione e comunicazione</i>	277
VI.2.6	<i>Rafforzamento dell'efficienza e della capacità amministrativa</i>	279
VI.2.7	<i>Riserva di premialità</i>	281
VI.2.8	<i>Orientamenti specifici per la governance della cooperazione territoriale</i>	281
APPENDICE: INDICATORI E TARGET PER LA POLITICA REGIONALE UNITARIA PER IL 2007-2013		285
ALLEGATO 1	IL PROCESSO PARTENARIALE DI DEFINIZIONE DEL QSN 2007-2013	301



IL PROCESSO DI COSTRUZIONE DEL QUADRO STRATEGICO NAZIONALE 2007-2013

La politica regionale di sviluppo può dare un forte contributo alla ripresa della competitività e della produttività dell’intero Paese e alla riduzione della persistente sottoutilizzazione di risorse del Mezzogiorno attraverso il miglioramento dei servizi collettivi e delle competenze, una maggiore concorrenza dei mercati dei servizi di pubblica utilità e dei capitali, incentivi appropriati per favorire l’innovazione pubblica e privata. Per raggiungere questi risultati nei prossimi anni, la politica regionale unitaria, comunitaria e nazionale, potrà trarre puntuali lezioni dall’esperienza innovativa realizzata nel 2000 – 2006, marcare continuità e discontinuità, e perseguire le priorità strategiche che emergono dall’analisi condotta, secondo le indicazioni dei Documenti Strategici preliminari elaborati nel 2005 e nel 2006 dai diversi livelli istituzionali¹.

Il Quadro Strategico Nazionale (Quadro), previsto formalmente dall’art. 27 del Regolamento Generale sui Fondi strutturali europei e qui formulato, a seguito di un esteso e intenso percorso partenariale, ha il compito di tradurre queste indicazioni in indirizzi strategici e in alcuni indirizzi operativi.

Caratteri distintivi della politica regionale e precondizioni per la sua stessa efficacia sono *l’intenzionalità dell’obiettivo territoriale e l’aggiuntività*. Sono i tratti che differenziano la politica regionale dalla politica ordinaria. Entrambe le politiche condividono l’attenzione all’articolazione territoriale, nell’ambito di un respiro strategico nazionale; entrambe sono programmate e gestite dal Centro o dalle Regioni; ma diverse sono le finalità perseguitate, come diversi sono i canali di finanziamento.

A differenza della politica ordinaria, che persegue i propri obiettivi trascurando le differenze nei livelli di sviluppo, come se tutti i territori interessati fossero caratterizzati da condizioni ordinarie, la politica regionale di sviluppo, nascendo dalla piena considerazione di tali differenze, è specificatamente diretta a garantire che gli obiettivi di competitività siano raggiunti da tutti i territori regionali, anche e soprattutto da quelli che presentano squilibri economico-sociali.

La politica ordinaria è finanziata con le risorse ordinarie dei bilanci. La politica regionale è finanziata da risorse aggiuntive, comunitarie e nazionali, provenienti, rispettivamente, dal bilancio europeo (Fondi strutturali) e nazionali (fondo di cofinanziamento nazionale ai Fondi strutturali e fondo per le aree sottoutilizzate).

Questi caratteri di intenzionalità e aggiuntività rispondono alle disposizioni del Trattato dell’Unione Europea e, per l’Italia, della Costituzione (art. 119, comma 5). Entrambe prevedono politiche e interventi esplicitamente volti alla rimozione degli squilibri economici e sociali, da realizzare in specifiche aree territoriali, e da finalizzare con risorse espressamente dedicate che si “aggiungono” agli strumenti ordinari di bilancio.

L’esperienza di questi ultimi anni ha chiaramente dimostrato come l’efficacia della politica

¹ Cfr. Documento Strategico Preliminare Nazionale. “Continuità, discontinuità, priorità per la politica regionale 2007-2013”, novembre 2005; Documento Strategico Mezzogiorno “Linee per un nuovo programma Mezzogiorno 2007-2013”, dicembre 2005; Documenti Strategici regionali, ottobre 2005-aprile 2006.

regionale dipenda dal mantenimento di una piena distinzione, sul piano finanziario e programmatico, dalla politica ordinaria, ma richieda al contempo, una forte integrazione reciproca attorno a comuni obiettivi di competitività. Nel Documento di programmazione economica e finanziaria, come negli altri documenti programmatici del Governo, si tracciano ogni anno le linee di coerenza tra le due politiche².

A partire da queste acquisizioni, dalla riforma della politica comunitaria di coesione³ e dalle decisioni assunte congiuntamente dallo Stato centrale, dalle Regioni e dagli Enti locali, con l'impulso delle parti economiche e sociali, con l'intesa sulle *"Linee guida per l'elaborazione del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013"*⁴, è stato avviato il processo partenariale che ha portato alla definizione del Quadro.

Stato centrale e Regioni hanno deciso in Italia di dare seguito alla riforma della politica di coesione comunitaria – che rafforza il suo indirizzo strategico alla competitività e agli obiettivi di Lisbona e agli strumenti a sostegno di tale strategia⁵ - unificando la programmazione della politica regionale comunitaria con quella della politica regionale nazionale (al momento Fondo per le aree sottoutilizzate). Gli obiettivi, le priorità, le regole della politica regionale di sviluppo sono quindi stabiliti in modo unitario in questo documento. La coerenza temporale e finanziaria sarà assicurata, come scrive l'Intesa, dall'assunzione “come per la politica comunitaria, [di] un impegno programmatico settennale anche per la politica regionale nazionale”.

Sulla base di questi orientamenti e secondo quanto stabilito dall'Intesa, nel corso del 2005, Amministrazioni centrali, Regioni e Province Autonome, con il contributo istituzionale e del partenariato economico e sociale, hanno predisposto documenti strategici preliminari: il Documento Strategico Preliminare Nazionale (DSPN), sul quale il partenariato economico, sociale e istituzionale ha espresso “una condivisione di massima dell'impianto e del metodo di confronto adottato”; il Documento Strategico Mezzogiorno (DSM) e i Documenti Strategici regionali (DSR). Hanno contribuito ad orientare questi documenti e la successiva fase di confronto anche i cinque Seminari Tematici, su ambiti di intervento particolarmente rilevanti per la politica di coesione⁶.

Nel corso del 2006 ha avuto luogo il confronto fra Amministrazioni centrali, Regioni, Autonomie Locali ed esponenti del partenariato economico e sociale sulle analisi e le prime ipotesi contenute nei documenti preliminari. Questo confronto si è sviluppato attorno alle otto aree tematiche di intervento, identificate a partire da quanto emerso nei documenti preliminari⁷. Agli otto Tavoli tematici che sono stati a tal fine costituiti, si è affiancato il lavoro di approfondimento e sintesi di dieci Gruppi tecnici di partenariato istituzionale, su temi cosiddetti “orizzontali”⁸, che hanno direttamente contribuito alla stesura di questo Quadro, per le parti di specifico interesse.

Il confronto nella sua fase di avvio è stato anche orientato dagli esiti dell'incontro con la Commissione europea sull'impostazione del Quadro Strategico Nazionale⁹. Ulteriori forme di

² Per uno schema di raccordo cfr. Rapporto annuale del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, 2004-2005, par. IV.1.

³ Commissione europea, Terza relazione sulla coesione economica e sociale, un nuovo partenariato per la coesione, febbraio 2004.

⁴ Cfr. L'Intesa (ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della L. 131/2003) sancita in sede di Conferenza Unificata il 3 febbraio 2005.

⁵ Nella stessa direzione va la decisione del Consiglio europeo del 15-16 dicembre 2005 (ora sancita come Accordo interistituzionale) che prevede una verifica strategica di attuazione già a partire dal 2008.

⁶ “Conoscenza per lo sviluppo: il ruolo della scuola e dei processi di apprendimento nelle politiche di sviluppo” (Roma, 7 luglio 2005); “Ricerca e Innovazione per la competitività dei territori: come orientare la politica di sviluppo” (Roma, 11 luglio 2005); “Risorse naturali e culturali come attrattori”, (Roma, 28 settembre 2005); “Il lavoro e le competenze delle persone: le sfide per lo sviluppo dei territori e la riduzione delle disparità” (Rimini, 17-18 ottobre 2005); “Ambiente e Energia per lo sviluppo sostenibile” (Roma, 11 novembre 2005).

⁷ Istruzione, Formazione, Territorio; Ricerca e innovazione, Banche e aiuti di Stato, Territorio; Ambiente, Risorse naturali e culturali, Mercato dei servizi, Territorio; Servizi sociali, Inclusione Sicurezza e legalità; Reti/collegamenti, Territorio; Mercato del Lavoro, Sistemi produttivi, Sviluppo locale; Città, Sistemi produttivi; Internazionalizzazione e attrazione investimenti. Per le informazioni di dettaglio cfr. Allegato 1.

⁸ Il processo unitario di programmazione FAS-FS; Il partenariato economico-sociale; Cooperazione-Obiettivo 3; Obiettivi di servizio: l'ipotesi di fissarli per alcuni servizi essenziali; Valutazione; Capacity building e premialità, assistenza tecnica e azioni di sistema; Monitoraggio e controllo; il circuito finanziario e di progettazione; Il collegamento tra politica regionale e gli altri programmi comunitari. Per le informazioni di dettaglio cfr. Allegato 1.

⁹ L'incontro della Commissione con tutte le parti ha avuto luogo l'11 gennaio 2005.

consultazione e coinvolgimento di esperti e esponenti di interessi diffusi sono state sviluppate attraverso audizioni mirate, su temi specifici, condotte dal Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione¹⁰.

Con il rilascio della bozza tecnico – amministrativa del Quadro, del 20 Aprile 2006, si è suggellata la prima fase del percorso.

Nei mesi successivi, il completamento delle istruttorie tecniche cui hanno partecipato tutte le componenti del partenariato istituzionale ed economico sociale è stato supportato anche dagli esiti del primo incontro informale con la Commissione europea (giugno 2006).

Tali istruttorie sono state anche orientate dalle valutazioni politiche che hanno indirizzato il lavoro della stesura finale del Quadro, e che hanno trovato definitiva formalizzazione, con l'approvazione da parte del CIPE, il 22 dicembre 2006, previo parere favorevole della Conferenza Unificata del 21 dicembre 2006, nel corso della quale solo la Regione Siciliana ha espresso parere contrario. Alla stessa data si è provveduto all'invio del Quadro alla Commissione europea, ai sensi dell'articolo 28, par. 2 del Regolamento (CE) n. 1083/2006, allo scopo di garantire l'approccio comune richiesto dallo stesso Regolamento. Sulla base degli esiti dell'interlocuzione informale sviluppata con la Commissione europea con la partecipazione delle Regioni e delle Amministrazioni centrali interessate¹¹, il testo del Quadro ha recepito le integrazioni e modifiche concordate ed è stato oggetto, nella sua versione definitiva, del confronto finale con tutti gli esponenti del partenariato istituzionale ed economico sociale, conclusosi nella riunione del 2 marzo 2007.

Nel corso del negoziato formale con la Commissione europea, svoltosi nel mese di maggio¹², il testo del Quadro è stato definitivamente assestato e la versione finale è stata inviata il 12 giugno 2007.

Le scelte strategiche, le priorità di intervento, le modalità attuative indicate dal Quadro sono quindi il frutto di un processo di approfondimento e condivisione, che ha visto coinvolte tutte le istituzioni regionali, molteplici Amministrazioni centrali, gli esponenti del partenariato economico e sociale presenti nel Forum delle parti economiche e sociali e la stessa Commissione europea nei tempi e con le modalità sopraindicate.

¹⁰ Sono state svolte audizioni con: Istituti di analisi e ricerca economica (Svimez, CER Centro Europa Ricerche, REF Ricerche e consulenze per l'economia e la finanza , Banca d'Italia, ISAE, Prometeia, Fondazione Curella, Fondazione Agnelli, ISMEA, Centro Studi Confindustria, Centro Studi ABI, Censis, Unioncamere, Istituto Tagliacarne, Banca Intesa, Università di Roma "La Sapienza", Università Bocconi, Università Cattolica di Milano, Università di Roma Tor Vergata, Università di Milano, Università di Pavia, Università "Federico II" di Napoli, Scuola Superiore della P.A.); Istituzioni del settore sociale (Conferenza dei Collegi Universitari, Comunione e Liberazione, Caritas, Federazione Nazionale delle Associazioni Antiracket ed Antiusura, S. Egidio, CEI, Federazione delle Chiese Evangeliche in Italia); Associazione Casse di Risparmio Italiane; Imprese (ANIE, ST Microelectronics, Indesit Company S.p.A., Associazione Nazionale Industrie Apparecchi Domestici e Professionali, Magneti Marelli Sistemi Elettronici, Siemens, Micron Technology Italia); Associazione Nazionale Imprese Elettrotecniche e Elettroniche; imprese e esperti sui temi della ricerca e dell'Innovazione tecnologica (Università di Pisa-Dip. Sistemi elettrici e automazione-Ingegneria, Firenze Tecnologica, Progetto Demotica, Servizio Trasferimento Tecnologico Area Science Park Trieste, Treviso Tecnologie, Unioncamere, Dintec, Consorzio Universitario in Ingegneria della Qualità e dell'Innovazione Pisa, Università di Trento, Post doc Università di Pisa, Scuola Superiore Sant'Anna, Pisa, Università di Bologna, Quantica, camera di Commercio di Lucca-Area Promozione e Sviluppo per le Imprese, Toscana Life Sciences, Corep, Associazione Incubatori Universitari Italiani); imprese ed esperti del settore macchine strumentali (Istituto per la promozione Industriale, ACIMGA, UCIMA, ACIMAC, Consorzio ASTER, ASSOCOMPLAST, TAGA Italia,-Associazione tecnici arti grafiche, Gruppo Loccioni, Gruppo Meccanica generale, Flexotecnica, ASSOFOODTEC, Università di Modena e Reggio Emilia, Centro Meccano, Consorzio Politecnico Innovazione); Centro studi Formazione Innovazione Emersione locale e Disegno Territoriale; Istituto Italiano Studi Filosofici e Istituto Italiano Studi Storici.

La documentazione relativa alle audizioni è pubblicata sul sito del MISE al seguente indirizzo:
http://www.dps.mef.gov.it/documentazione/QSN/docs/Audizioni_QSN%202007-2013.pdf

¹¹ Riunione plenaria del 24 gennaio 2007- Riunione tematiche del 30 gennaio, 1 e 2 febbraio 2007.

¹² Riunioni del 24, 25, 31 maggio 2007

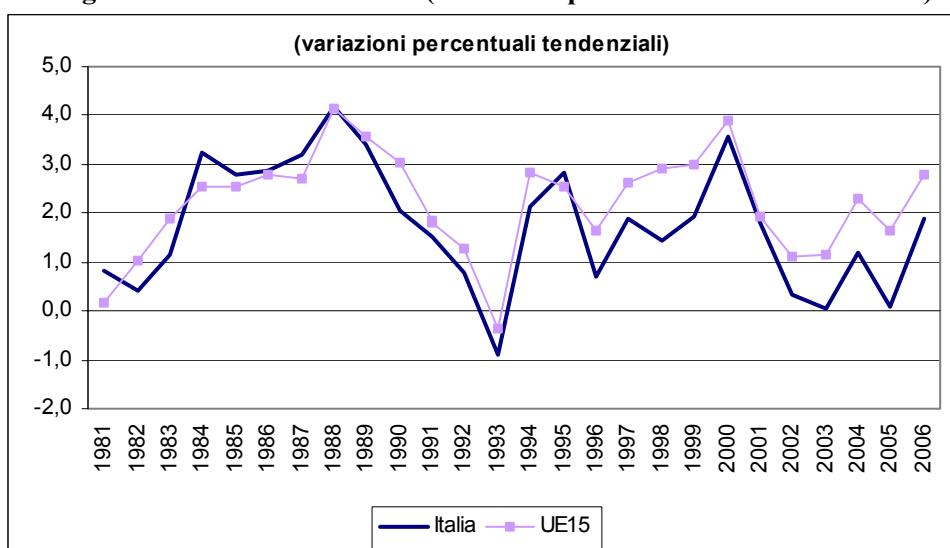
I IL CONTESTO: RITARDO DI COMPETITIVITÀ E OPPORTUNITÀ DI SVILUPPO

I.1 CRESCITA E COMPETITIVITÀ: EVOLUZIONE E DETERMINANTI

La progressiva riduzione del tasso di crescita dell'economia italiana dell'ultimo quindicennio si inserisce in un contesto internazionale in cui anche l'Europa si sviluppa complessivamente in misura inferiore rispetto agli Stati Uniti. I paesi europei manifestano problemi di crescita e di competitività, che sono in generale principalmente attribuiti ad una inferiore capacità innovativa del sistema produttivo e ad un minore grado di concorrenzialità dei mercati¹³.

Il rallentamento in Italia si manifesta però con maggiore forza anche nei confronti degli altri paesi europei, attraverso un ampliamento del differenziale di crescita del PIL a partire dalla metà degli anni novanta e una sostanziale stagnazione dell'economia tra il 2002 e il 2005 fino al più recente rimbalzo positivo del 2006 (cfr. figura 1). Il rallentamento della crescita si è associato a perdite più significative di quote di mercato mondiale delle esportazioni italiane e a un calo più rilevante della produttività del lavoro. In Italia, pertanto, il problema della perdita di competitività del sistema appare più grave.

Figura 1 - PIL Italia e UE-15 (variazioni percentuali - anni 1971-2006)



Fonte: Istat per l'Italia ed Eurostat per UE-15.

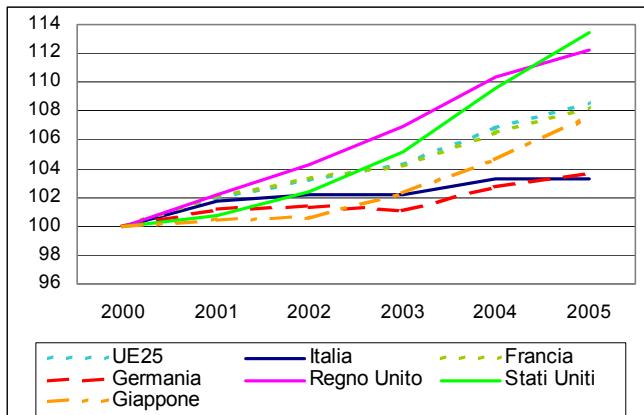
Nel primo quinquennio degli anni duemila, infatti, in un quadro internazionale che ha visto una notevole espansione del commercio mondiale e un progressivo miglioramento anche nell'area europea, l'economia italiana ha accusato una ulteriore riduzione del suo tasso di sviluppo e ha visto aumentare progressivamente il divario di crescita sia rispetto alla media europea (UE 25) sia, ancor più, rispetto agli Stati Uniti (cfr. figura 2-a). Una tendenza ancora più negativa, nel confronto con gli stessi paesi, è evidenziata dall'andamento della produttività del lavoro (cfr. figura 2-b). La perdita di competitività del sistema è riscontrabile in modo visibile ed emblematico nella maggior contrazione – rispetto ad altre economie mature - della quota di mercato mondiale delle esportazioni italiane, passata dal 4,6 per cento, a prezzi costanti, del 1995 al 2,7 per cento del 2005, a fronte di

¹³ Questi aspetti sono stati messi in evidenza dalle analisi di medio periodo effettuate in relazione ai modesti progressi registrati dagli stati europei in attuazione della Strategia di Lisbona. Si veda ad esempio il Rapporto Kok (*Facing the Challenge- The Lisbon strategy for growth and employment, Report from the High Level Group chaired by Wim Kok, novembre 2004*) che attribuisce il rallentamento della produttività in Europa a scarsi investimenti in ricerca e sviluppo e istruzione; scarsa capacità nel convertire i risultati della ricerca in prodotti e processi commerciali; lentezza nell'introduzione e utilizzo delle tecnologie; a una struttura industriale imperniata su industrie mediamente o poco tecnologiche. Similmente il contributo del Comitato di politica economica (*Mid term review of the Lisbon Strategy; Advancing Reform in Europe EPC/ECFIN/289/04, agosto 2004*) mette in evidenza la necessità di assicurare concorrenza nel mercato unico e di promuovere e sostenere l'innovazione.

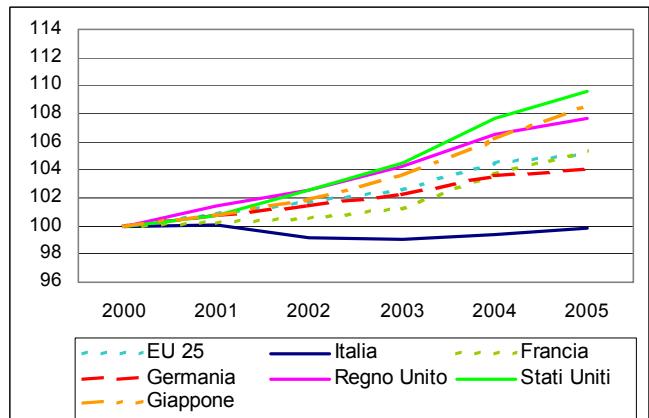
una minore riduzione della Francia (da 5,7 a 4,9 per cento) e addirittura un aumento della Germania (da 10,3 a 11,7 per cento).

Figura 2 – Evoluzione del PIL e della produttività del lavoro 2000-2005

a) PIL (indice 2000=100)



b) Produttività del lavoro¹ (indice 2000=100)



Fonte:PIL, Eurostat; per la produttività, Eurostat (novembre 2005) e Istat (marzo 2006 nuova serie).

¹ La produttività del lavoro è espressa dal rapporto tra prodotto interno lordo e numero di occupati (per l'Italia dati di Contabilità Nazionale).

La maggiore frenata dell'economia italiana è stata determinata soprattutto, come concordemente indicano quasi tutte le analisi disponibili, dal cumularsi nel tempo degli effetti di non risolti problemi di carattere strutturale che, seppure per alcuni aspetti comuni al resto dei Paesi europei, appaiono in Italia più gravi. Il livello di competitività globale del sistema produttivo ha risentito del più insufficiente grado di innovazione scientifica e tecnologica a sostegno delle imprese, della maggiore carenza di concorrenza nell'ambito dei servizi e del grado particolarmente insoddisfacente dei servizi pubblici¹⁴. La sopravvenuta impraticabilità dello strumento della svalutazione monetaria per sostenere le esportazioni e l'accentuarsi della competizione con i prodotti dei paesi emergenti, asiatici in primo luogo, ha reso tali difficoltà strutturali più evidenti. Inoltre, il perdurante vincolo esercitato dalla grave situazione dei conti pubblici ha limitato nell'ultimo quindicennio la pur necessaria azione di ammodernamento del paese, soprattutto in termini di investimenti in infrastrutture sull'intero territorio nazionale, e in particolare nel Mezzogiorno.

In un quadro caratterizzato da criticità, segnali più positivi, seppure insufficienti - rispetto ad esempio agli obiettivi fissati nella strategia di Lisbona¹⁵ - vengono dal mercato del lavoro, ambito in cui l'Italia ha registrato avanzamenti significativi: nel 2005 il tasso di occupazione ha raggiunto il 57,5 per cento (nel 1995 era al 51,2 per cento), contribuendo a ridurre il divario con gli altri paesi europei. Permangono, tuttavia, significative differenze tra i tassi di occupazione maschile e

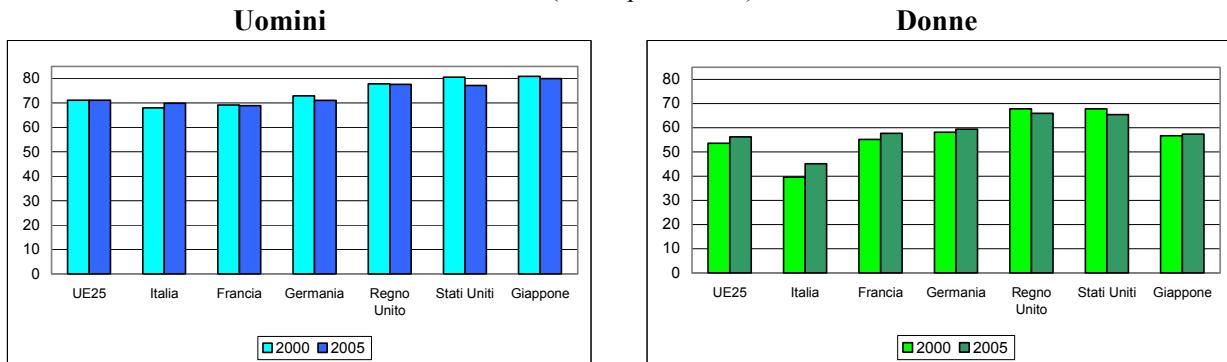
¹⁴ Per gli aspetti relativi alla competitività, cfr. 'Economic reforms and competitiveness: key messages from the European Competitiveness Report 2006', Commission of the European Communities, Bruxelles, 14.11.2006 e Relazioni annuali Banca d'Italia 2004 e 2005. Per i divari strutturali del reddito e di produttività dei paesi OCSE "Taking Stock of Structural Policies in OECD Countries", Economic Policy Reforms, OECD 2007.

¹⁵ Il Consiglio Europeo (23 e 24 marzo 2000, Lisbona) ha definito gli obiettivi al 2010 per trasformare l'economia europea, sostenere la crescita e l'occupazione, realizzare una maggiore coesione sociale nel contesto di un'economia basata sulla conoscenza. Tali obiettivi, riguardano, appunto, l'occupazione, l'istruzione e la formazione, l'innovazione e le pari opportunità. In particolare la tavola riporta il dettaglio del *benchmark* al 2010 e le posizioni di Italia e UE al 2000 e la 2005. La strategia di Lisbona è stata rilanciata nel Consiglio Europeo di primavera (marzo 2005) e con le Linee Guida integrate per la crescita e l'occupazione (aprile 2005). Per la realizzazione degli obiettivi di Lisbona, cfr. 'Attuazione della strategia di Lisbona rinnovata per la crescita e l'occupazione', Commissione delle Comunità europee, Bruxelles, marzo 2006.

Occupazione	Obiettivo 2010	2000		2005	
		UE25	ITALIA	UE25	ITALIA
Tasso di occupazione	70%	62,4	53,7	63,8	57,5
Tasso di occupazione femminile	60%	53,6	39,6	56,3	45,3
Tasso di occupazione 55-64 anni	50%	36,6	27,7	42,5	31,4

femminile: quest'ultimo è infatti assai inferiore a quello che si registra nelle maggiori economie avanzate (cfr. figura 3). Pur essendosi significativamente ridotti i tassi di disoccupazione, permane elevata l'incidenza in Italia della non regolarità del lavoro¹⁶ e, in parte come effetto collaterale delle necessarie riforme sul mercato del lavoro in presenza di problemi di competitività di sistema, si rafforzano i segnali di crescita di instabilità nelle pur accresciutesi di numero posizioni lavorative regolari.

Figura 3 – Tasso di occupazione per genere 15-64 anni¹
(valori percentuali)



Fonte: Eurostat.

¹ I valori del 2005 sono quelli medi dei primi tre trimestri dell'anno; per Stati Uniti e Giappone sono quelli del 2004.

Le questioni strutturali che appaiono tra le principali determinanti di questa fase di stagnazione sociale e di produttività, riducendone il potenziale di crescita, sono state ripercorse nel processo partenariale di preparazione del QSN¹⁷ con una analisi a livello di Paese e regionale per meglio comprenderne le implicazioni per l'indirizzo di politica regionale. La diagnosi condivisa è che l'Italia, nel suo percorso di crescita globale, e i singoli territori, nel cogliere appieno le proprie opportunità, risultino condizionati da alcuni importanti fattori di freno che – come sovente sottolineato nei processi di screening condotti a livello europeo e internazionale – non sono ancora sufficientemente contrastati dall'azione di *policy* e dalle riforme che pure sono state avviate in diversi campi a partire dai primi anni '90.

Tali fattori condizionanti e “di freno” sono sinteticamente riconducibili a:

- *il livello insufficiente del capitale umano, in ordine alle competenze sia della popolazione adulta sia dei giovani, con riflessi negativi sull'ampliamento e sulla riqualificazione del mercato del lavoro e sulle potenzialità di crescita dei processi produttivi più avanzati.*

Seppure dal dopoguerra si siano ottenuti considerevoli progressi nei livelli di istruzione della popolazione, la posizione dell'Italia nel contesto internazionale rimane, relativamente al suo livello di sviluppo, arretrata. Anche nel contesto europeo, pur registrandosi alcuni progressi (in particolare nei tassi di scolarizzazione), la situazione italiana appare ancora insoddisfacente rispetto ad alcuni *benchmark* importanti del processo di Lisbona, in particolare in relazione agli indicatori che misurano la qualità dell'apprendimento nei giovani e l'orientamento del sistema ad offrire occasioni di apprendimento lungo l'intera vita individuale - *life-long learning* (cfr. tavola 1).

¹⁶ L'incidenza del lavoro non regolare, come misurata dalla Contabilità Nazionale in termini di unità di lavoro non regolari sul totale, risultava nel 2004 pari al 13,4 per cento. L'incidenza del lavoro non regolare per l'Italia nel suo complesso si è ridotta di circa un punto percentuale nell'ultimo decennio (risultava del 14,5 per cento nel 1995), ma la riduzione ha interessato soprattutto le regioni a livello di sviluppo più avanzato. Nell'arco del decennio, rispetto a una riduzione più significativa nel Centro-Nord (dal 12,1 del 1995 al 9,8 del 2004) si evidenzia addirittura un incremento nelle regioni meridionali (dal 20,7 al 22,8).

¹⁷ Per una trattazione più esaustiva di ciascun fattore e per i dati a supporto delle affermazioni sotto elencate si rimanda alla documentazione preliminare, in particolare al Documento Strategico Preliminare Nazionale, al Documento Strategico per il Mezzogiorno, e ai singoli Documenti Strategici Regionali. Per il fattore “qualità dei servizi collettivi”, si veda anche il Rapporto annuale 2005 del DPS, capitolo II.

Tavola 1. - La posizione dell'Italia rispetto ai cinque Benchmark in “Education and Training” – Lisbona 2010

Indicatore	Obiettivo al 2010	2000		2004			
		UE (25)	Italia	UE (25)	Italia	Centro-Nord	Mezzogiorno
1 Giovani che lasciano prematuramente la scuola: Percentuale della popolazione in età 18-24 anni con al più un titolo di istruzione secondaria inferiore e che non partecipa ad ulteriore istruzione o formazione	non più del 10%	17,3	25,3	15,7	22,4	18,8	27,2
2 Competenze chiave: Percentuale di studenti 15-enni con al più il primo livello di competenza in lettura	una riduzione del 20% rispetto ai valori dell'anno 2000	19,4	18,9	19,8	23,9	14,7	34,7
3 Tasso di scolarizzazione superiore: Percentuale della popolazione in età 20-24 anni che ha conseguito almeno il diploma di scuola secondaria superiore	almeno 85%	76,4	68,8	76,7	72,3	75,9	67,7
4 Laureati in matematica, scienze e tecnologia: Numero di laureati in matematica, scienze e tecnologia in migliaia per 1000 abitanti in età 20-29 anni	aumento del 15% rispetto ai valori dell'anno 2000	10,2	5,6	12,3	9,0	11,3	5,8
5 Life-long learning: Percentuale degli adulti in età 25-64 anni che partecipano all'apprendimento permanente	almeno il 12,5%	7,9	4,5	9,9	6,2	6,5	5,8

Fonte: Istat, Eurostat, OCSE PISA 2003.

(1), (3) e (5) Rilevazione continua delle Forze di Lavoro; (2) i dati si riferiscono al 2003; (4) i dati si riferiscono al 2003; l'obiettivo di aumento del 15 per cento si riferisce al numero di laureati in matematica, scienze e tecnologia.

Il miglioramento dei tassi specifici di scolarizzazione nella media del Paese cela, inoltre, forti divari territoriali e carenze nella *qualità* e nel *livello delle competenze*. In questo ambito i dati relativi all’Italia, sia per la popolazione più giovane (come quelli risultanti dall’indagine OCSE-PISA del 2003) sia per quella in età lavorativa, appaiono preoccupanti soprattutto se raffrontati con i risultati raggiunti nell’ambito dell’istruzione e della formazione dal resto dei paesi avanzati. Dal punto di vista della qualità dell’apprendimento nei giovani si registra una situazione di difficoltà sia dal lato della esiguità delle eccellenze¹⁸, sia per l’ampiezza dell’area nel ritardo di apprendimento, quest’ultima particolarmente grave nel Mezzogiorno, non solo per le competenze matematiche¹⁹, ma anche per quelle di lettura e comprensione (cfr. tavola 1 – indicatore su competenze chiave). Decisamente inadeguata è in Italia anche la quota della popolazione in età lavorativa che ha partecipato nel 2004 a processi formativi, il 6,2 per cento, minore della media UE25 (9,9 per cento); ancora relativamente basso è il numero di laureati in matematica, scienze e tecnologia.

In un’economia basata sulla conoscenza, dove sempre più alta sarà la correlazione tra livello e qualità dell’istruzione e possibilità di partecipare al mercato del lavoro, la presenza però di un elevato tasso di scolarizzazione superiore femminile (ovvero la quota di donne tra i 20 e i 24 anni con almeno un diploma di istruzione di scuola secondaria superiore, sul totale della popolazione femminile di pari età) che si riscontra in Italia, uguale nel 2005 a circa il 78 per cento e in linea con i valori europei, costituisce un potenziale fattore di riduzione delle attuali disparità occupazionali di genere su cui è necessario investire con politiche adeguate.

- *la scarsa innovazione imprenditoriale nei processi, nell’organizzazione e nei prodotti, con particolare riguardo all’esiguità della spesa destinata alla ricerca, in particolare privata, e all’adozione e all’utilizzo delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione.*

La quota sul PIL della spesa complessiva in ricerca e sviluppo, pur se in crescita rispetto al 2000, è stata pari nel 2004 all’1,1 per cento (ma solo meno della metà è attribuibile al settore privato), ben al di sotto dei valori di Stati Uniti e Giappone (rispettivamente 2,7 e 3,1 per cento), ma anche della media UE25 (1,8 per cento) e dell’obiettivo del 3 per cento²⁰ che la strategia di Lisbona ha fissato

¹⁸ Emblematico è il dato che si riferisce alla percentuale dei quindicenni scolarizzati in grado di risolvere problemi matematici complessi (20,4 per cento), decisamente inferiore a quello medio dei paesi industriali (33,7 per cento).

¹⁹ Nella rilevazione OCSE-PISA 2003 il dato relativo alle scarse competenze in matematica dei 15enni è del 31,9 per cento in Italia, contro il 21,4 della media OCSE, ma la cattiva *performance* italiana è interamente spiegata dagli studenti del Mezzogiorno con un dato pari al 47,5 per cento (rappresentativo del fatto che uno studente su due presenta problemi), laddove il dato del Centro-Nord (19,3 per cento) è migliore della media OCSE.

²⁰ L’obiettivo per l’Italia, che tiene conto della situazione di partenza, è pari al 2,5 per cento. Cfr. ‘Brussels European Council 23/24 March 2006,

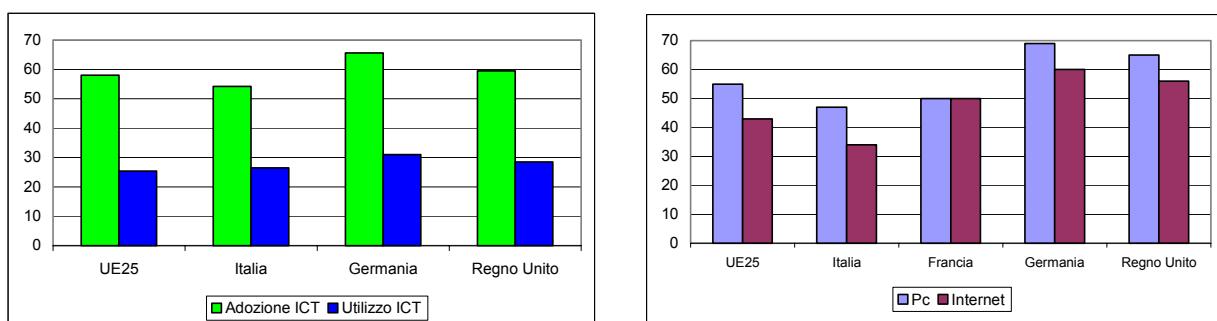
per il 2010. La quota di ricercatori sugli occupati totali è modesta, un sesto di quella della Finlandia. Lo scarso orientamento al merito e alla valutazione dei meccanismi di selezione all'interno del sistema universitario produce la fuga dal Paese di giovani capaci e frena drasticamente l'afflusso in Italia di ricercatori dal resto del mondo. Similmente, la posizione dell'Italia appare ancora arretrata, nonostante il recupero realizzato negli anni recenti, anche in riferimento all'adozione e all'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione a fini produttivi e commerciali²¹ e da parte delle famiglie (cfr. fig. 4). Ma, soprattutto, forte è la resistenza all'innovazione organizzativa e al più ampio coinvolgimento dei lavoratori nel processo decisionale, che la società dell'informazione consentirebbe.

Figura 4 – Adozione e utilizzo di tecnologie dell'informazione e della comunicazione nel 2004

Indicatori per le Imprese

Percentuale di famiglie con Internet e pc

(valori percentuali)



Fonte: Eurostat e Commissione europea.

- *l'inadeguatezza dei servizi di pubblica utilità, che si alimenta anche della persistente natura protetta dei principali settori terziari, pubblici e privati, centrali e locali.*

Diversi settori del terziario, nonostante l'avvio di riforme strutturali che hanno consentito una progressiva liberalizzazione, risentono ancora di un eccesso di regolamentazione e ridotta apertura alla concorrenza, come evidenzia il valore dell'indice aggregato²² calcolato dall'OCSE e pari a 2,6 nel 2003 (figura 5). L'Italia, malgrado i progressi, si situa ancora al penultimo posto nel confronto internazionale, prima della sola Francia, per grado di liberalizzazione. Nei comparti dell'elettricità e delle telecomunicazioni la deregolamentazione è stata più sostenuta, mentre il settore dei trasporti risulta nei confronti internazionali ancora non sufficientemente liberalizzato. Inoltre, permangono deficit strutturali – non interamente riconducibili a divari interni al Paese che pure sussistono in modo rilevante – nella dotazione di infrastrutture e servizi infrastrutturali moderni. Oltreché al rallentamento dell'investimento pubblico derivante da oltre un quindicennio di difficile gestione degli equilibri di finanza pubblica, essi sono dovuti anche ad arretratezze nelle procedure amministrative e al perdurare di tempi anormalmente lunghi nella realizzazione delle opere pubbliche²³.

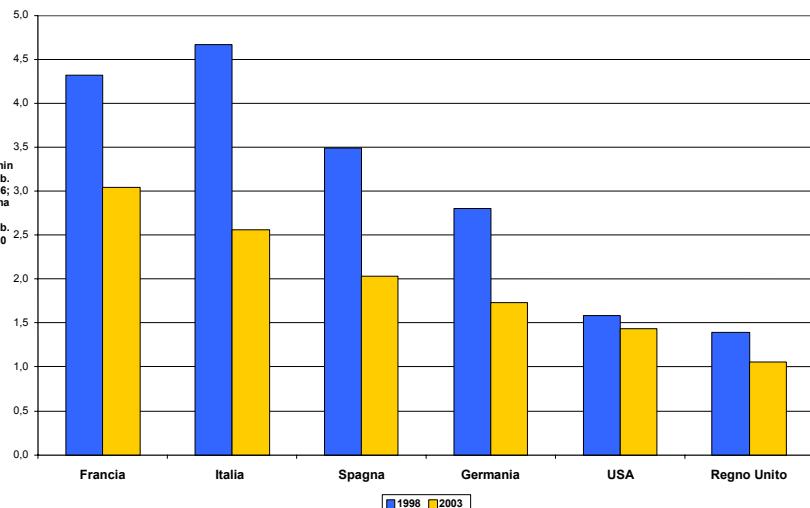
Presidency Conclusions, Annex 1' e 'Stato di Attuazione del Piano Nazionale di Riforma, ottobre 2006'.

²¹ Nei dati presentati nella figura 4 – gli indicatori per le imprese sono rappresentati da indici composti. Il valore dell'indicatore relativo all'adozione ICT per le imprese è costruito a partire dai sei indicatori: 1) percentuale di imprese che utilizzano Internet; 2) percentuale di imprese che hanno un sito web; 3) percentuale di imprese che utilizzavano almeno due *securities facilities* al tempo della rilevazione; 4) percentuale di impiegati che usano il computer nello svolgimento del loro lavoro; 5) percentuale di imprese che hanno una connessione a banda larga; 6) percentuale di imprese che usano Intranet o Extranet. L'indicatore sull'utilizzo ICT per le imprese è invece ottenuto prendendo in considerazione i seguenti indicatori: 1) percentuale di imprese che hanno acquistato prodotti o servizi tramite Internet; 2) percentuale di imprese che hanno ricevuto ordinazioni tramite Internet; 3) percentuale di imprese che usano l'ICT per gestire ordinazioni o acquisti; 4) percentuale di imprese i cui sistemi informatici sono connessi automaticamente a sistemi informatici di fornitori o clienti; 5) percentuale di imprese che usano Internet per usufruire di servizi bancari o finanziari; 6) percentuale di imprese che hanno venduto prodotti ad altre imprese tramite mercati virtuali su Internet.

²² L'indice è calcolato come media aritmetica semplice dei sette indici settoriali. Un valore dell'indice pari a zero equivale a massima liberalizzazione; un valore pari a 6 indica minima liberalizzazione. Per un approfondimento metodologico si rimanda a Conway P., Nicoletti G. "Product Market Regulation in the non-Manufacturing Sectors of OECD Countries: Measurement and Highlights", WP. 530. 5 Dicembre 2006.

²³ Per approfondimenti si vedano i Rapporti DPS, vari anni.

**Figura 5 - Grado di scarsa liberalizzazione in 7 settori non manifatturieri, per 6 paesi OCSE.
Anni 1998 e 2003**



Fonte: OCSE.

- *l'inefficienza e l'incompleto sviluppo del mercato dei capitali che frena lo sviluppo delle imprese e ostacola l'aumento della dimensione aziendale, in particolare a danno delle piccole imprese.*

In Italia il mercato finanziario è assai meno sviluppato che in altre economie mature, così come modestissima appare la dimensione media delle imprese²⁴. Si tratta di aspetti noti della struttura produttiva del Paese che, soprattutto alla luce dell'evidenza internazionale che segnala essere positivo il rapporto tra evoluzione dei mercati finanziari e crescita delle imprese²⁵, sono da tenere da conto nell'impostazione delle politiche di sviluppo. Il tema è complesso, perché in esso si intrecciano elementi di sedimentazione di scelte pubbliche con caratteristiche proprie e culturali del capitalismo italiano²⁶. L'evidenza pone però con forza il tema della necessità dell'avvicinamento delle imprese ai loro potenziali finanziatori e suggerisce che è necessario, anche nella politica regionale, complementare lo sforzo di *policy* con iniziative che favoriscano l'efficienza e lo sviluppo dei mercati dei capitali, perché troppo ampie appaiono le opportunità ancora da sfruttare in questa direzione.

Pur mantenendo i caratteri di un'economia avanzata con elevati livelli medi di benessere, per l'Italia l'insieme dei fattori di debolezza strutturale prima evidenziati - che si traduce più complessivamente in un forte freno della capacità di innovazione, sia del settore privato sia del settore pubblico - si riflette non positivamente sulla capacità di competere e sulla crescita potenziale di sistema e, attraverso questa, dei diversi sistemi locali. Si indebolisce così anche la possibilità di consolidare e irrobustire le realtà territoriali che hanno già avviato un percorso di rinnovamento, di recuperare slancio nei territori che avevano avuto in passato *performance* migliori di quelle recenti, di colmare gli ancora rilevantissimi divari di sviluppo delle regioni meno avanzate.

²⁴ Nel 2004 la dimensione media delle imprese italiane era pari a 3,8 addetti (4,3 addetti nelle imprese del Centro-Nord e 2,8 addetti in quelle del Mezzogiorno).

²⁵ Nel dibattito internazionale su finanza e crescita, si sostiene da più parti che sistemi finanziari più evoluti - e quindi inquadramenti normativi appropriati e buon funzionamento di servizi pubblici (come la giustizia) che ne incoraggino lo sviluppo - sono rilevanti per la crescita. L'idea di base è che un sistema per crescere necessita di allocare fondi in modo appropriato e che ciò si verifica tanto più esiste un premio di sistema a specializzarsi nella funzione allocativa di fondi alle imprese più promettenti.

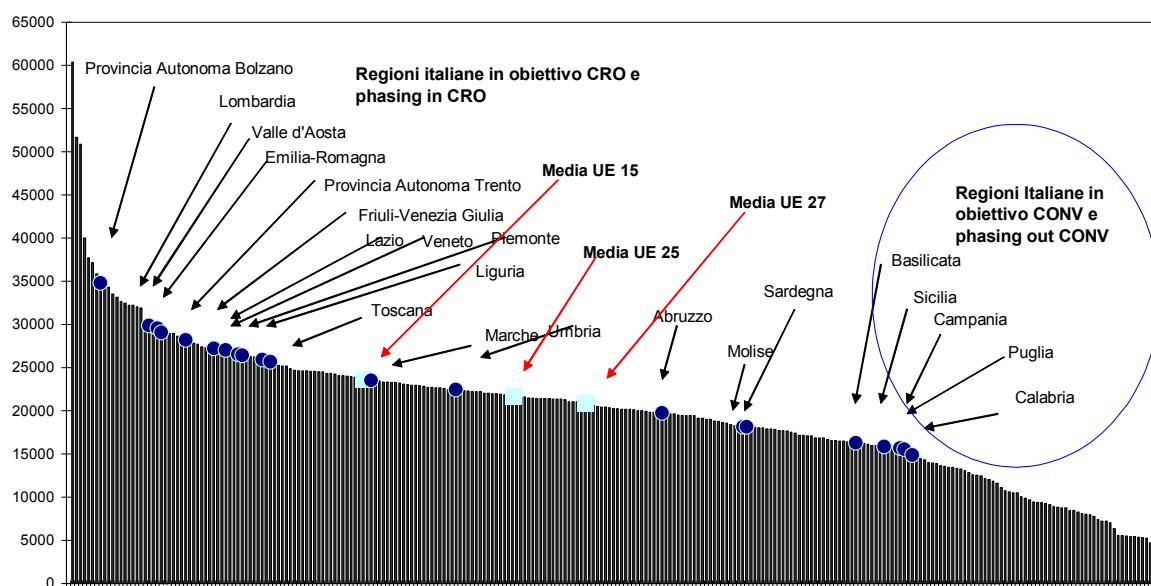
²⁶ La modalità prevalente in Italia degli assetti proprietari delle imprese configura un sistema caratterizzato da una elevata concentrazione della proprietà e da una sostanziale stabilità del controllo delle imprese stesse, ciò in parte si traduce in una resistenza culturale delle imprese a cedere il controllo o a rischiare di cederlo. Ne deriva quindi una scarsa propensione sia delle piccole imprese a crescere aprendo i propri assetti proprietari e di controllo o trasferendo il controllo stesso, sia delle medie imprese a diventare grandi garantendo un equilibrio dei poteri e dei controlli fra proprietari e imprenditori.

I.2 SPECIFICITÀ E DISPARITÀ TERRITORIALI: PUNTI DI DEBOLEZZA E POTENZIALE

Livelli di sviluppo regionale

Il livello di sviluppo delle regioni italiane è storicamente assai differenziato. All'interno della medesima economia nazionale si ritrovano contemporaneamente alcune tra le regioni più ricche e meno ricche della UE. Considerando la distribuzione del PIL procapite nelle 268 regioni (NUTS2) della UE27 misurata nel 2003 in SPA (standard di poteri di acquisto), un gruppo significativo di regioni italiane del Nord e del Centro si ritrova ai vertici della distribuzione, in una posizione superiore, e in diversi casi di molto, alla media UE 15; due regioni del Centro si collocano subito al di sotto o in media UE 15; il gruppo delle otto regioni del Mezzogiorno appare più distanziato, nell'insieme al di sotto della media UE 25 e UE 27 e con un gruppo di regioni in una posizione nettamente inferiore e che si avvicina alla parte inferiore della distribuzione, che peraltro in tale sezione mostra differenze interne tra le regioni europee meno ricche molto significative (figura 6). Ai fini dell'intervento dei Fondi strutturali comunitari, 5 regioni italiane ricadono in base al parametro di PIL procapite rilevante all'interno dell'Obiettivo "Convergenza" (CONV)²⁷; le restanti regioni, pur rappresentando in termini di PIL procapite un insieme non omogeneo ricadono, per differenza, nell'Obiettivo "Competitività regionale e occupazione" (CRO)²⁸.

Figura 6 – Distribuzione del PIL pro capite in Standard di Poteri di acquisto (SPA) tra le regioni europee (NUTS2) nella UE 27 – anno 2003



Fonte: Eurostat, cfr. anche Rapporto Annuale 2006 del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione, Appendice Tavola. a IV Indicatori Territoriali per le Regioni Europee.

Le distanze interne misurate a livello nazionale, rispecchiano ed accentuano tale diversità nei livelli di sviluppo tra regioni misurate su scala europea.

In termini di PIL procapite sei regioni – fra le quali la Lombardia, il Veneto, l'Emilia e Romagna e il Lazio - su sedici comprese nell'Obiettivo CRO presentano uno scarto positivo di oltre 2.000

²⁷ L'aggregato territoriale dell'Obiettivo "Convergenza" (regioni con un PIL procapite al di sotto del 75 per cento della media UE25) si riferisce per l'Italia alle quattro Regioni Campania, Puglia, Calabria, Sicilia e alla Basilicata in regime di sostegno transitorio (phasing-out).

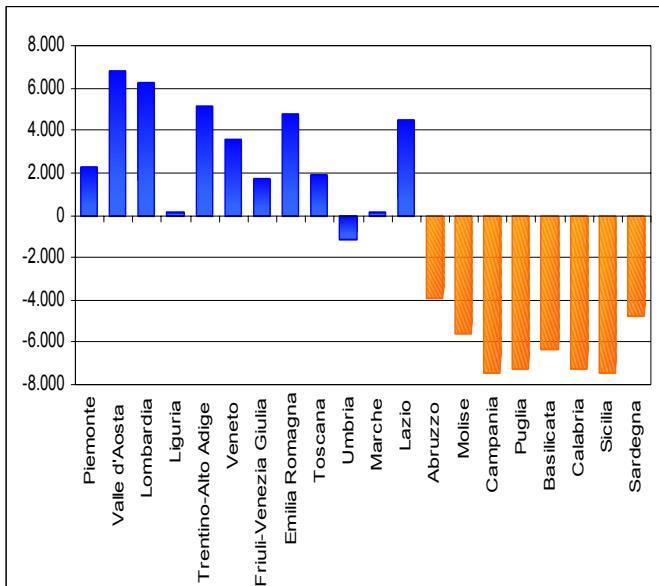
²⁸ L'Obiettivo "Competitività regionale e occupazione" copre tutte le regioni europee che non ricadono nell'Obiettivo "Convergenza" e presenta per il ciclo dei Fondi strutturali 2007-2013 la rilevante novità, rispetto al precedente Obiettivo 2 del ciclo 2000-2006, di non essere "zonizzato ex ante", lasciando alla programmazione di dettaglio operativo il compito di definire modalità e localizzazione dell'intervento sul territorio regionale. Per l'Italia si riferisce alle due province autonome di Trento e di Bolzano, alle regioni Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Liguria, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Lazio, Abruzzo, Molise e alla Sardegna in regime di sostegno transitorio (phasing-in).

euro rispetto alla media nazionale, pari nel 2004 a 21.143 euro (cfr. figura 7-a). Altre regioni si collocano intorno alla media²⁹, mentre le regioni meridionali dell'Obiettivo CRO si contraddistinguono per una più significativa distanza negativa dalla media nazionale. Allo stesso modo le regioni meridionali dell'Obiettivo CONV evidenziano uno scostamento di oltre 7.100 euro rispetto alla media nazionale. Rispetto a quest'ultima il PIL pro-capite centro-settentrionale registra valori medi superiori per oltre 3.700 euro, mentre quello del Mezzogiorno, inferiore per quasi 7.000 euro e un divario pari a 33 punti percentuali rispetto al valore del PIL pro capite italiano.

Figura 7 – PIL pro capite e distribuzione del valore aggiunto regionale – anno 2004

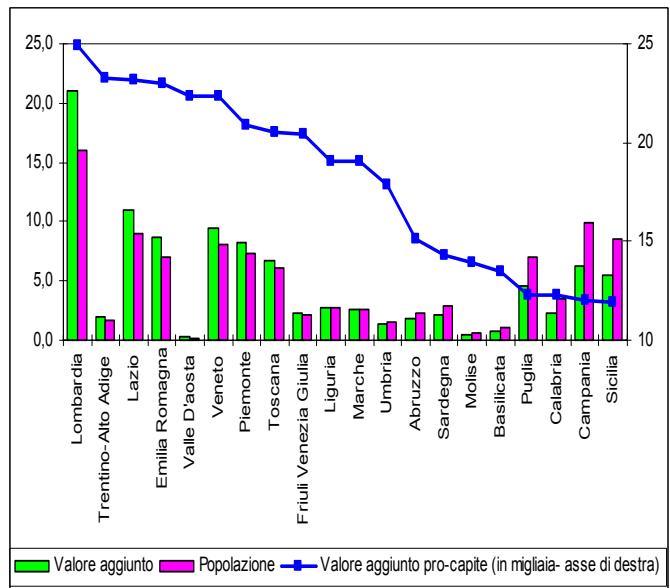
a) PIL pro capite

(scarti dalla media Italia, valori concatenati in euro)



b) Distribuzione del valore aggiunto

(quote percentuali sul totale nazionale)



Fonte: elaborazioni su dati Istat.

La distribuzione regionale del valore aggiunto, concentrata per il 40 per cento in quattro regioni del Nord, conferma il contenuto apporto delle regioni meridionali che, nel complesso, contribuiscono per il 24 per cento del valore aggiunto nazionale, per il 19,2 le sole regioni CONV. Mostra anche che in queste aree vi è un elevato potenziale di crescita rappresentato dal fatto che la quota del valore aggiunto risulta molto inferiore a quella derivante dalla distribuzione regionale della popolazione (36 per cento circa, 30 per cento le regioni CONV) (figura 7-b). Potenziali guadagni in termini di valore aggiunto sono possibili sia in relazione ad un auspicabile miglioramento nei livelli di produttività, sia ad incrementi nei tassi di occupazione, soprattutto, ma non solo, nelle aree del Sud.

La minore produttività delle regioni del Mezzogiorno - nel 2005 il suo livello era pari all'85,7 per cento di quello riscontrato nel Centro-Nord per l'intera economia e all'83,8 per cento di quello dell'industria in senso stretto - è evidenziata da valori più bassi nella maggior parte dei sistemi locali dell'area, anche se emergono alcuni sistemi locali caratterizzati da livelli sostanzialmente simili a quelli delle regioni più sviluppate (figura 8-a).

Quanto ai tassi di occupazione essi risultano gradualmente inferiori, in special modo per la

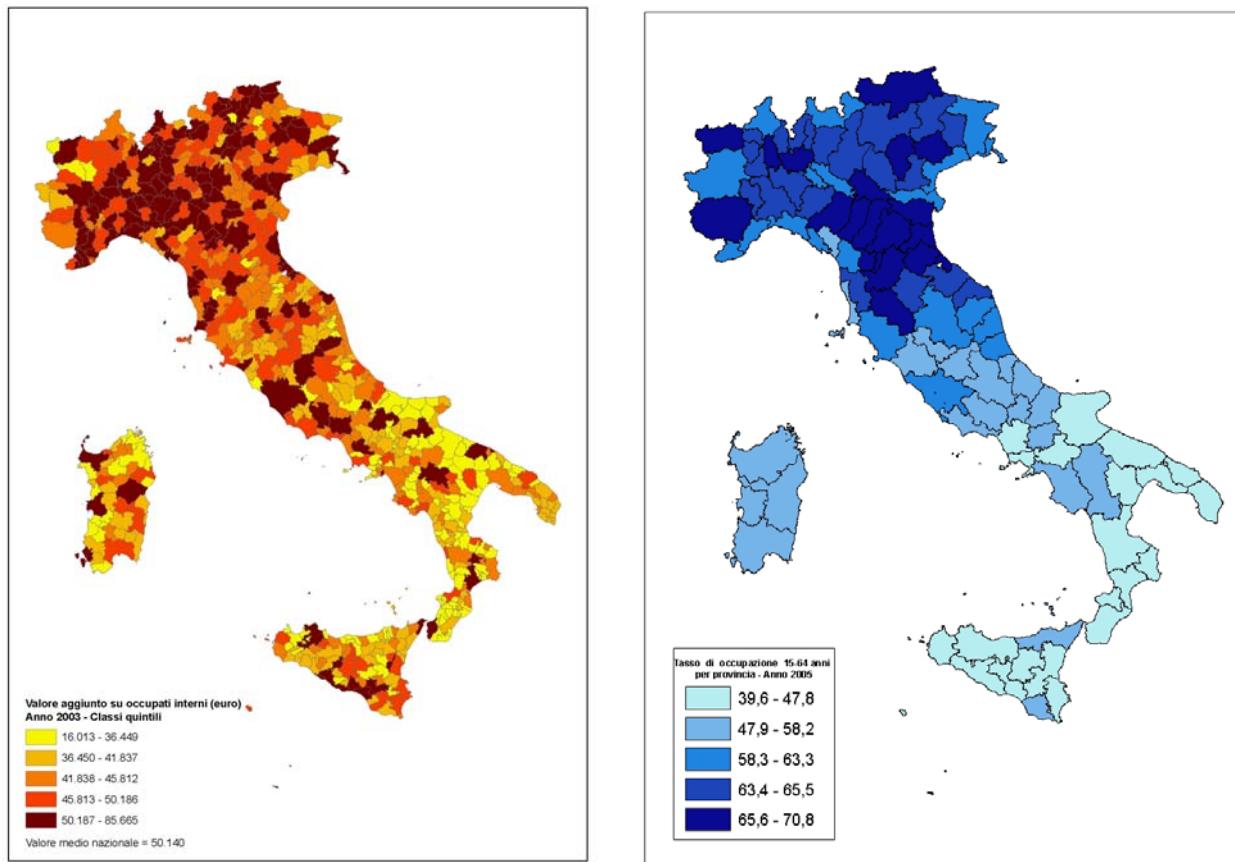
²⁹ Vi è un'unica regione del centro, l'Umbria, che presenta valori del PIL pro-capite inferiori alla media nazionale.

componente femminile, muovendosi da Nord a Sud (figura 8-b).

Figura 8 – Produttività e tasso di occupazione

a) **Valore aggiunto per addetto per SLL nel 2003 (livelli)**
 (valore medio nazionale = 50.140 euro)

b) **Tasso di occupazione 15-64 anni per provincia – Anno 2005**
 (valore nazionale 57,5 per cento)



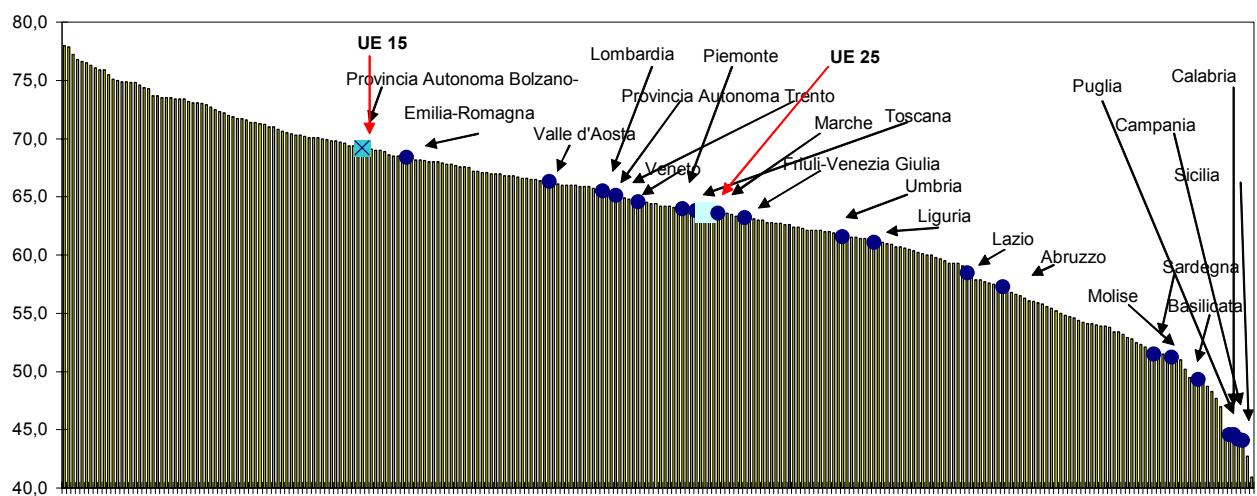
Fonte: elaborazioni su dati Istat.

Il tasso di occupazione della popolazione in età lavorativa, nel 2005 pari nella media italiana al 57,5 per cento, non raggiunge oggi in quasi nessuna regione l'obiettivo comunitario del 70 per cento fissato a Lisbona. Tuttavia il tasso di occupazione in molte regioni del Centro-Nord si avvicina a tale obiettivo e in alcune province - Reggio Emilia, Bologna, Modena e Bolzano - è già superiore (figura 8-b). I livelli più bassi del tasso di occupazione si registrano nelle province del Mezzogiorno. Nel decennio 1995-2005, il tasso di occupazione al Sud è peraltro salito dal 43,0 al 45,9 per cento (nel Centro-Nord dal 56,9 al 64,0), nel 2005 nelle aree CONV e CRO era rispettivamente del 44,4 e del 63,4 per cento. Il tasso di disoccupazione è sceso significativamente, dal 18,1 al 14,3 per cento (nel Centro-Nord dal 7,9 al 4,8, mentre nel 2005 era pari al 15,1 per cento nell'area CONV e al 5,3 per cento nell'area CRO), in conseguenza però anche della minore partecipazione alle forze di lavoro dell'area. Il tasso di occupazione femminile rimane molto basso: nel 2005 pari al 28,2 per cento nell'area CONV contro il 52,7 medio dell'area CRO (dove però i valori sono molto differenziati tra le regioni).

In termini di tasso di occupazione, l'Italia – come segnalato nel precedente paragrafo – presenta nel suo complesso una situazione meno soddisfacente di quella di altri Paesi della UE. Se si considera tale aspetto, infatti, le regioni italiane si collocano nel loro insieme in una posizione meno

favorevole (rispetto a quella del PIL pro-capite) considerando la distribuzione complessiva dei tassi di occupazione nelle regioni UE (figura 9). Con l'eccezione della Provincia Autonoma di Bolzano, tutte le regioni italiane si collocano al di sotto della media UE 15 nel 2005 (e 13 regioni si collocano al di sotto della media UE 25, circa 64 per cento). Al di sotto del tasso del 55 per cento e in coda alla distribuzione delle regioni europee, si ritrovano 7 regioni del Mezzogiorno. Considerando che le maggiori differenze derivano soprattutto dai tassi di occupazione femminile e dalla correlazione di questi ultimi all'avanzamento relativo dell'attività privata nel settore terziario e nella capacità di assorbimento di forze di lavoro dotate di gradi elevati di istruzione (ambito in cui la componente femminile ha fortemente recuperato se non chiuso del tutto i divari che ancora la caratterizzavano in passato), ne discende l'implicazione di considerare con attenzione su tutto il territorio nazionale le prospettive positive di politiche che favoriscano al contempo la crescita del settore dei servizi alle imprese e l'assorbimento di forza di lavoro istruita.

Figura 9 – Distribuzione del tasso di occupazione per la popolazione tra 15 e 64 anni tra le regioni europee (NUTS2) nella UE 27 – anno 2005

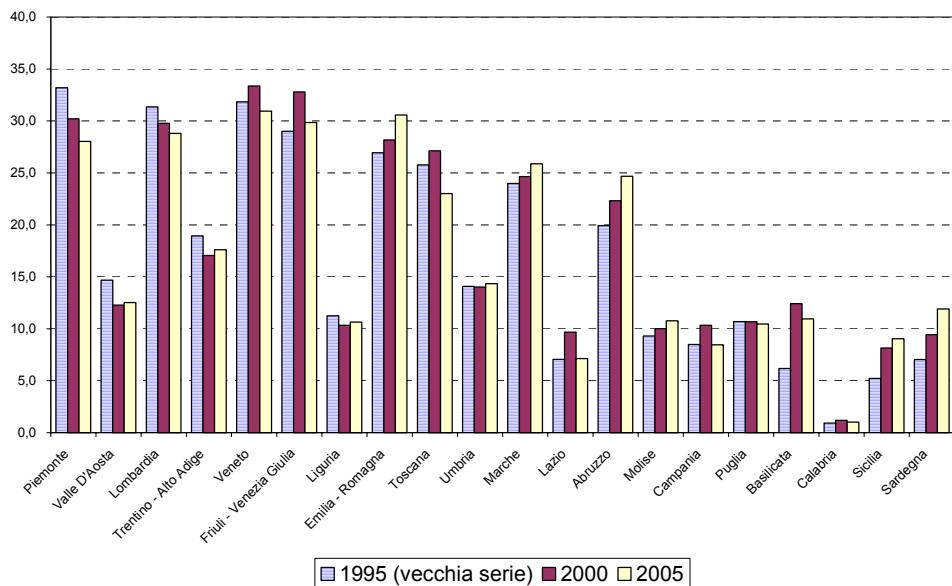


Fonte: Eurostat

Tra le regioni italiane vi sono, inoltre, significative differenze anche nei modelli di specializzazione produttiva manifatturiera. Considerando l'incidenza sul PIL delle esportazioni di merci delle diverse regioni, la situazione appare infatti differenziata, ma anche relativamente stabile nelle situazioni relative (figura 10). Ne emerge da un lato la necessità di non perdere posizione sulla capacità di esportare da parte delle regioni che hanno tradizionalmente una forte base manifatturiera e di assicurare condizioni favorevoli affinché avvengano, in altre, i rafforzamenti necessari per incrementarla. Lungo tale percorso appare rilevante considerare soprattutto le esigenze delle aree il cui basso export in termini di merci non è controbilanciato da una forte produzione di servizi ad alto valore aggiunto e che però hanno manifestato nell'ultimo decennio una certa capacità di incremento dell'export. E' il caso di molte aree nelle regioni dell'area CONV e dell'intero Mezzogiorno, cui è però ancora riferito rispettivamente l'8,3 e circa l'11 per cento delle esportazioni nazionali. Anche nelle aree dove la quota dell'export sul PIL rimane molto rilevante (23,8 per cento nelle aree CRO) e che contribuiscono per circa il 90 per cento del valore nazionale delle esportazioni si evidenziano peraltro flessioni (soprattutto in alcune regioni del Nord) che segnalano la necessità di considerare

interventi che favoriscano il pieno recupero delle tradizionali capacità competitive.

Figura 10 - Incidenza delle esportazioni di merci sul PIL delle regioni italiane
(valori percentuali)



Fonte: Istat, 1995: Conti economici regionali vecchia serie; 2000 e 2005: Conti economici regionali nuova serie.

La dinamica della crescita nelle regioni italiane nell'ultimo quinquennio

Dopo un recupero di alcune regioni più deboli nella seconda parte degli anni '90, il primo quinquennio degli anni 2000 – complessivamente caratterizzato da una crescita contenuta – non ha registrato ulteriori progressi significativi nella coesione interna tra regioni tradizionalmente più deboli e regioni più avanzate. La nuova serie dei conti economici regionali³⁰ mostra comunque una significativa variabilità nel quinquennio nell'andamento del PIL a livello regionale. Nel Centro-Nord, ai risultati particolarmente positivi del Lazio si contrappongono *performance* molto modeste di Piemonte, Emilia-Romagna e Liguria. Nel Sud, mentre la Sardegna ha conseguito risultati, nel complesso, positivi e superiori al dato medio nazionale, l'Abruzzo ha registrato addirittura una diminuzione per due anni consecutivi (tavola 2).

³⁰ Cfr. Istat Conti economici regionali 2000-2005, gennaio 2007.

Tavola 2 – PIL Regionale: Anni 2001-2005

(valori concatenati-variazioni percentuali)

Regioni	2001	2002	2003	2004	2005	2001-05
Piemonte	0,6	-0,5	0,1	1,7	-1,6	0,0
Valle d'Aosta	2,2	1,3	1,5	1,2	-0,7	1,1
Lombardia	2,0	0,9	0,1	0,5	0,6	0,8
Liguria	2,5	-2,1	-0,2	0,1	0,0	0,1
Trentino-Alto Adige	-0,7	-0,9	0,9	1,1	0,5	0,1
Veneto	0,8	-1,2	1,4	2,3	-0,8	0,5
Friuli-Venezia Giulia	3,1	-0,5	-1,9	0,0	1,5	0,4
Emilia Romagna	1,3	-0,5	-0,4	-0,1	0,7	0,2
Toscana	2,4	0,5	0,5	0,2	-0,3	0,7
Umbria	3,0	-1,0	-0,3	1,7	1,1	0,9
Marche	2,4	2,1	-0,3	1,3	0,0	1,1
Lazio	2,0	2,7	-0,4	4,4	-0,4	1,6
Abruzzo	1,0	0,1	-1,7	-2,3	1,2	-0,4
Molise	1,2	0,7	-1,7	1,0	-0,3	0,2
Campania	3,3	2,0	-0,5	0,3	-1,7	0,7
Puglia	1,6	-0,5	-1,0	1,1	-0,4	0,2
Basilicata	-0,3	0,7	-1,3	1,4	0,4	0,2
Calabria	3,0	-0,3	1,5	1,5	-2,1	0,7
Sicilia	2,7	0,0	-0,1	-0,7	1,5	0,7
Sardegna	1,8	-0,4	2,9	-0,5	2,2	1,2
ITALIA	1,8	0,3	0,0	1,1	0,0	0,6
Nord-Ovest	1,7	0,3	0,1	0,8	0,0	0,6
Nord-Est	1,1	-0,8	0,3	1,0	0,1	0,3
Centro	2,2	1,7	-0,1	2,5	-0,2	1,2
Mezzogiorno	2,3	0,4	-0,2	0,1	-0,1	0,5
Centro-Nord	1,7	0,3	0,1	1,3	0,0	0,7
Reg. Convergenza + pho	2,5	0,5	-0,3	0,4	-0,5	0,5
Reg. Competitività Mezz. + phi	1,4	-0,1	0,5	-1,1	1,6	0,5
Reg. Competitività	1,6	0,3	0,1	1,2	0,1	0,7

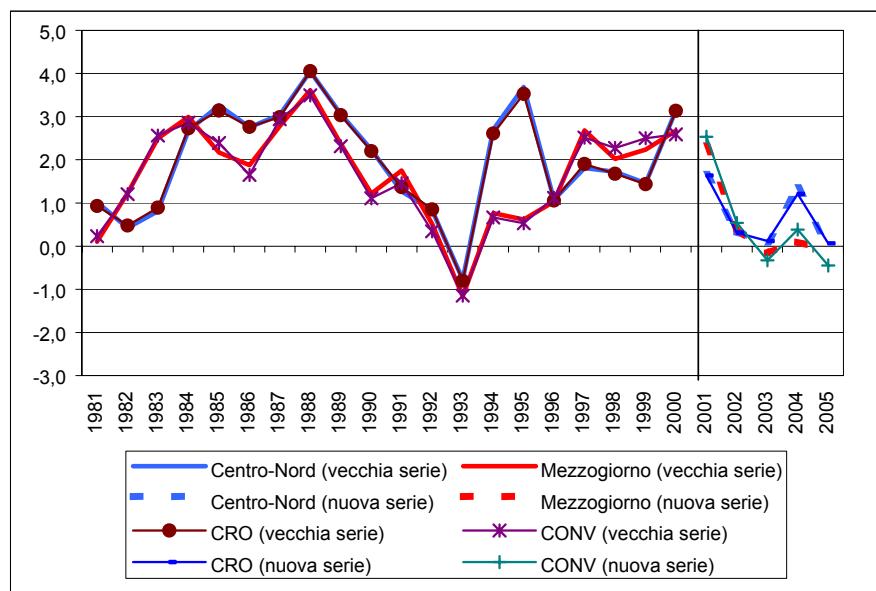
Fonte: elaborazione DPS su dati Istat.

L’evoluzione del PIL del Mezzogiorno risulta inferiore, nella media del periodo 2001-2005, a quella del Centro-Nord (0,5 contro 0,7 per cento) mostrando una situazione assai critica e complessivamente di stagnazione a partire dal 2002, con perdite di occupazione in termini di unità di lavoro non compensate da significativi incrementi di produttività.

Le regioni che per il ciclo dell’intervento comunitario 2007-2013 sono parte dell’Obiettivo “Competitività regionale e occupazione”, presentano andamenti differenziati. Per la media dell’area i valori sono uguali a quelli del Centro-Nord con piccole differenze dovute, in alcuni anni, ai valori negativi di Abruzzo e Molise.

Per le due macroaree Mezzogiorno e Centro-Nord del paese il differenziale di crescita ha avuto accelerazioni e attenuazioni nel corso degli ultimi 25 anni: a un periodo di massimo sfavore per il Sud, tra la metà degli anni Ottanta e la metà degli anni Novanta, in coincidenza con l’esaurimento della politica c.d. di intervento straordinario nel Mezzogiorno, ha fatto seguito un periodo in cui vi è stata una lieve riduzione del divario, con una dinamica più favorevole che ha riguardato gli investimenti fissi lordi e le esportazioni, ma anche in questa fase l’economia meridionale non è riuscita ad ampliare significativamente la propria base occupazionale (cfr. figura 11). Sono marginali le differenze nel periodo tra la macroarea Centro-Nord e l’area CRO considerata nel suo complesso e tra la macroarea Mezzogiorno e l’area CONV considerata nel suo complesso, salvo una maggiore lieve crescita di quest’ultima alla fine degli anni novanta.

Figura 11 – Crescita del PIL 1981 – 2005: Centro-Nord e Mezzogiorno e obiettivi CRO e CONV
 (variazioni percentuali annue)



Fonte: Istat, Conti economici territoriali; 1981-2000: vecchia serie (valori a prezzi costanti 1995), 2001 – 2005: nuova serie (valori concatenati, anno di riferimento 2000; Istat - gennaio 2007) coerenti con la nuova metodologia di contabilità nazionale (Istat – marzo 2006).

Fattori condizionanti lo sviluppo regionale

Le notevoli differenziazioni nello sviluppo economico e sociale che si manifestano a livello territoriale sono anche riconducibili ai prima richiamati fattori strutturali che frenano l'intera economia italiana (cfr. par. I.1) e che si presentano sul territorio con intensità differenti.

Si riassumono di seguito le principali evidenze relativamente a indicatori disponibili a livello regionale (cfr. tavola 3) e considerabili rappresentativi delle difficoltà strutturali prima identificate:

1. In riferimento alla **qualità del capitale umano**, all'evidente carenza registrata dall'indicatore sull'abbandono prematuro degli studi da parte dei giovani in Sicilia, Campania e Puglia (regioni CONV) si accompagna anche una situazione di grave difficoltà della Sardegna (regione in phasing in CRO), mentre Calabria e Basilicata (regioni CONV e phasing out CONV) hanno valori migliori della media Italia. Il minore numero di laureati nelle discipline scientifiche e tecnologiche accomuna tutte le regioni del Mezzogiorno (sia in Obiettivo "Convergenza" che "Competitività"). Relativamente all'apprendimento permanente degli adulti, tutte le regioni italiane sono lontane dalla media europea; tra le migliori si segnalano Lazio, Abruzzo e Trentino Alto Adige (regioni CRO). Quanto al grado di istruzione degli imprenditori che iniziano una nuova attività³¹, è elevata nell'intero Paese la quota di imprenditori che possiede al più un titolo di studio della scuola media inferiore (32,2 per cento). Valori più critici si registrano nel Nord-Est (37,2 per cento), area geografica interamente relativa a regioni CRO. Abruzzo, Molise, Sardegna (regioni CRO e in phasing in CRO), Basilicata e Puglia (regioni CONV) si collocano al di sopra della media italiana, mentre Campania e, soprattutto Calabria (regioni CONV), presentano una maggiore quota di titoli di studio

³¹ Si veda Istat, Indagine sulla nuova imprenditoria, dicembre 2006.

superiori.

2. Quanto al fattore della **scarsa innovazione**, gli indicatori relativi alla spesa destinata alla ricerca e all'incidenza di addetti nel medesimo settore da una parte, e all'adozione e all'utilizzo degli ICT presso famiglie e imprese dall'altra, evidenziano una situazione carente per tutto il Paese, fortemente al di sotto degli obiettivi posti dalla strategia di Lisbona per l'area UE. Per gli indicatori su spesa e addetti alla ricerca, i ritardi più significativi sono presenti in Calabria (regione CONV), Molise (regione CRO), Basilicata (in phasing out CONV), ma anche per Marche e Valle d'Aosta (regioni CRO) con *performance* ben distanti dalle migliori registrate nel Lazio e Piemonte (regioni CRO). Quanto all'utilizzo di Internet e della banda larga nelle imprese, esso appare ancora carente in Basilicata, Puglia, Campania, Calabria (regioni CONV) e Molise (regione CRO) con percentuali inferiori alla metà della media italiana. Tra le regioni meridionali fa eccezione la Sicilia (regione CONV) che presenta un indice di diffusione della banda larga superiore alla media italiana.
3. L'inadeguatezza dei **servizi di pubblica utilità**, fattore che incide sulle condizioni di contesto nel quale si realizza il progresso economico, appare particolarmente grave nelle regioni dell'Obiettivo "Convergenza" (regioni CONV). Le regioni CRO facenti anche parte dell'aggregato Mezzogiorno mostrano, comunque, valori ancora distanti da quelli medi riscontrati nelle altre regioni CRO del Centro-Nord. Segnali in tal senso provengono dagli indicatori per le irregolarità rilevate nell'erogazione dell'acqua, per la raccolta differenziata e per le interruzioni del servizio elettrico. Appaiono, invece, in controtendenza gli andamenti dell'indicatore che stima la popolazione servita da depuratori, dove superano la media italiana Molise, e Sardegna (regioni CRO e phasing in CRO) e Campania e Puglia (regioni CONV).

Per quanto attiene ai servizi di trasporto, le tre regioni CRO del Mezzogiorno presentano situazioni di particolare disagio. In particolare la Sardegna (in phasing in CRO) si posiziona molto al di sotto della media non solo per ciò che attiene alle infrastrutture ferroviarie, ma anche per quelle stradali e interportuali³². Criticità si riscontrano anche in Abruzzo e Molise (regioni CRO) per quanto riguarda le infrastrutture portuali, interportuali e aeroportuali.

4. Relativamente alla **efficienza del mercato dei capitali**, l'indicatore sull'intensità creditizia, cioè il rapporto Impieghi/PIL (che misura il supporto offerto all'economia territoriale da parte del sistema bancario tramite il credito accordato alle imprese non finanziarie) mostra valori più bassi nelle regioni meridionali. Nei valori al 2005, si evidenzia un valore assai modesto (inferiore al 30 per cento, quindi 20 punti percentuali in meno rispetto alla media italiana) in Puglia, Campania, Calabria e Sicilia (regioni CONV). Per gli investimenti in capitale di rischio, si segnala l'esiguità del mercato in tutte le regioni italiane (CONV e CRO).

Nel complesso ne emerge una situazione articolata, in cui:

- sono soprattutto le regioni del Mezzogiorno (sia CONV, sia CRO) a manifestare le

³² Secondo i dati elaborati dalla Svimez nel Rapporto 2005, fatto 100 l'Italia, l'indice sintetico per le infrastrutture ferroviarie è pari a 75 per il Mezzogiorno e 17 per la Sardegna. Per le infrastrutture stradali l'indice sintetico è pari a 71 e la regione Sardegna non dispone di autostrade.

maggiori difficoltà su quasi tutte le dimensioni considerate;

- non sono però rari i casi di inversione di graduatoria rispetto ai più tradizionali divari misurati in termini di PIL pro-capite;
- emergono con forza elementi problematici su alcuni temi che, pure, con gradi diversi accomunano tutte le regioni (sia che si consideri il raggruppamento Mezzogiorno, Centro-Nord, sia il raggruppamento per Obiettivi CONV, CRO) e che segnalano la rilevanza dell'analisi condotta a livello nazionale;
- su diversi aspetti la diversità dei valori regionali singolarmente considerati segnala l'opportunità di andare oltre e più in dettaglio dell'evidenza di macroarea e macroobiettivo territoriale.

Tavola 3 – Alcuni indicatori sul potenziale di competitività per Regione

INDICATORI	Anno di riferimento	Italia	REGIONI competitività															REGIONI convergenza						
			Piemonte	Valle D'Aosta	Lombardia	Trentino - Alto Adige	Bolzano	Trento	Veneto	Friuli - Venezia Giulia	Liguria	Emilia - Romagna	Toscana	Umbria	Marche	Lazio	Abruzzo	Molise	Sardegna (phi)	Basilicata (phi)	Campania	Puglia	Calabria	Sicilia
			Centro-Nord															Mezzogiorno						
Competenze																								
Giovani che lasciano prematuramente la scuola: popolazione in età 18-24 anni con al più un titolo di istruzione secondaria inferiore e che non partecipa ad ulteriore istruzione o formazione (%) Banca dati indicatori regionali di contesto (Tab III.19)	2005	22,4	20,7	22,3	21,6	19,7	26,6	12,2	18,4	15,9	17,0	19,4	17,2	15,5	19,2	14,8	16,1	15,6	33,2	18,3	27,9	29,3	18,3	30,2
Laureati in matematica, scienze e tecnologia: Numero di laureati in matematica, scienze e tecnologia per 1000 abitanti in età 20-29 anni Banca dati indicatori regionali di contesto (Tab. III.14)	2005	10,9	12,7	1,2	13,0	6,2	1,0	11,4	11,0	13,5	12,3	16,5	14,2	11,8	12,3	14,6	8,6	0,7	6,7	4,5	8,6	6,0	8,4	6,8
Life-long learning: adulti in età 25-64 anni che partecipano all'apprendimento permanente (%) Banca dati indicatori regionali di contesto (Tab.III.17)	2005	5,8	4,8	4,1	5,5	7,6	7,2	7,9	6,0	6,6	5,8	5,7	6,8	7,0	5,3	7,7	7,1	6,3	6,0	5,7	5,0	4,8	5,9	4,9
Ricerca e Innovazione																								
Spesa pubblica e privata per R&S sul PIL (%) Banca dati indicatori regionali di contesto (R9)	2004	1,10	1,66	0,34	1,12	0,74	...	...	0,64	1,18	1,26	1,15	1,11	0,80	0,53	1,76	1,07	0,44	0,65	0,56	1,15	0,63	0,38	0,88
Addetti alla ricerca e sviluppo per 1.000 abitanti Banca dati indicatori regionali di contesto (Tab.III.14bis)	2004	2,8	4,3	1,6	3,2	2,6	1,5	3,6	2,0	3,5	3,1	3,7	3,0	2,8	1,8	5,7	2,6	1,1	1,6	1,2	2,0	1,3	0,8	1,6
Grado di utilizzo di internet nelle imprese: addetti delle imprese (con più di dieci addetti) dei settori industria e servizi che utilizzano computer connessi a Internet (%) Banca dati indicatori regionali di contesto (Tab. VI.18)	2005	24,8	25,7	17,3	30,0	24,3	...	...	21,3	22,7	21,2	24,0	22,6	19,1	18,8	32,9	16,9	17,4	15,8	11,8	14,4	11,7	15,2	14,9
Percentuale di imprese (con più di dieci addetti) dei settori industria e servizi che disponono di collegamento a banda larga Banca dati indicatori regionali di contesto (Tab. VI.17)	2005	56,7	54,5	58,8	64,3	60,1	...	...	55,4	59,4	64,1	60,4	57,0	51,4	48,7	56,9	48,8	36,6	52,0	42,6	43,0	44,4	45,2	59,3
Servizi																								
Raccolta differenziata dei rifiuti urbani: Rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata sul totale dei rifiuti urbani (%) Banca dati indicatori regionali di contesto (Tab.I.5)	2004	24,3	37,2	28,4	42,5	44,2	43,7	44,6	47,7	30,4	18,3	31,4	30,7	24,2	17,6	10,4	15,6	5,2	9,9	5,5	10,6	8,2	8,6	5,5
Popolazione servita da impianti di depurazione completa delle acque reflue: popolazione dei comuni con il servizio di rete fognaria con depurazione completa dei reflui convogliati sul totale della popolazione residente (%)	2005	55,4	74,1	84,0	69,0	70,6	49,1	89,5	53,3	75,3	49,1	32,3	29,3	42,1	35,6	29,9	51,9	76,0	84,6	51,6	62,1	95,6	41,9	37,8
Famiglie che denunciano irregolarità nell'erogazione dell'acqua (%) Banca dati indicatori regionali di contesto (Tab I.1)	2005	13,8	9,7	5,5	7,2	2,3	1,6	3,0	8,2	4,3	6,0	6,6	14,5	12,6	5,9	14,2	15,5	15,1	29,1	18,3	19,7	15,2	35,5	31,9
Interruzioni del servizio elettrico: Frequenza delle interruzioni accidentali lunghe del servizio elettrico Banca dati indicatori regionali di contesto (Tab. 1.8)	2005	2,4	1,8	0,8	1,3	1,8	...	...	1,5	0,9	1,6	1,4	2,0	2,0	1,8	3,0	3,2	2,1	3,9	4,2	4,3	2,7	3,6	4,2
Mercati finanziari																								
Indice di intensità creditizia: Impieghi bancari (consistenza media annua) in percentuale del Pil (a prezzi correnti) Banca dati indicatori regionali di contesto (tab IV.24)	2005	50,0	44,7	41,0	68,3	68,8	...	...	58,5	46,3	33,4	64,0	51,7	49,0	55,4	47,5	41,9	34,1	30,8	32,7	27,8	29,1	21,6	26,2
Investimenti in capitale di rischio - early stage (in percentuale del Pil) Banca dati indicatori regionali di contesto (Tab.IV.26)	2005	0,002	0,002	0,000	0,002	0,000	...	...	0,000	0,002	0,000	0,000	0,000	0,000	0,001	0,001	0,000	0,000	0,001	0,000	0,002	0,002	0,000	0,001

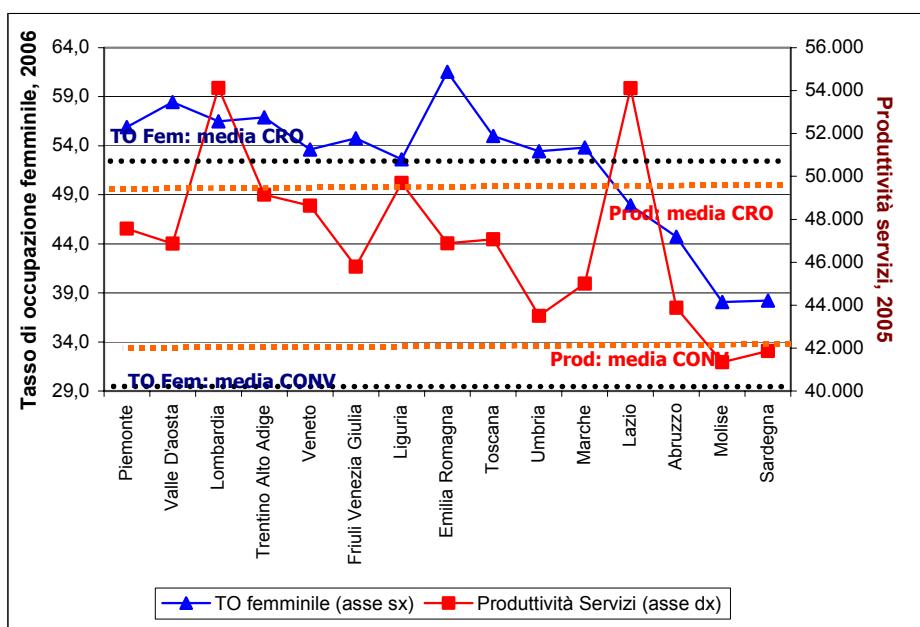
Fonte: DPS-Istat, Banca dati indicatori regionali di contesto (tavola di riferimento cfr. www.istat.it/ambiente/contesto/infoterr/azioneB.html)

L'area Obiettivo “Competitività regionale e occupazione”

L'area Competitività (regioni CRO) è nella media dominata negli esiti dal grande peso che in essa hanno le regioni del Centro-Nord e ha mostrato nel periodo 2001-2005 una crescita del prodotto lordo di poco superiore (due decimi di punto percentuale in media annua) a quella dell'area “Convergenza” (regioni CONV), e una migliore tenuta nell'ultimo triennio contraddistinto dalla sostanziale stagnazione economica del Paese³³. Tuttavia l'area CRO è un'area vasta e che richiede ai fini di una diagnostica utile agli interventi di *policy* di considerarne le specificità interne.

Considerando, ad esempio, due indicatori che rappresentano, se considerati congiuntamente, una proxy importante di livelli di sviluppo raggiunto e potenziale³⁴ (il tasso di occupazione femminile e il livello di produttività nei servizi) ne deriva un quadro piuttosto disomogeneo. Al di sotto della media dell'area per entrambi gli indicatori, si ritrovano le regioni CRO del Mezzogiorno, ma più in generale i valori medi non appaiono buoni descrittori dell'area CRO nel suo complesso (figura 12).

**Figura 12 – Tasso di occupazione femminile (2006) e Produttività nei servizi (2005)
nelle regioni dell'Obiettivo CRO**



Fonte: elaborazione DPS su dati Istat.

All'interno dell'area CRO sono comunque notevolmente differenziate anche le *performance* in termini di PIL pro capite: agli scarti negativi molto elevati dalla media Italia per le regioni che sono nell'ultimo decennio gradualmente uscite dall'Obiettivo 1 (Abruzzo, già in Obiettivo 2 nel ciclo 2000-2006, Molise in phasing out dall'Obiettivo 1 nel 2000-2006 e Sardegna, in Obiettivo 1 nel 2000-2006) si aggiungono le distanze significative dai valori massimi raggiunti da Valle d'Aosta e Lombardia riscontrate in Umbria, Marche e Liguria (cfr. figura 7-a).

Il differenziale dei livelli di sviluppo nell'area CRO si riflette anche nei tassi di occupazione complessivi. Al di sotto della media dell'area, oltre le tre regioni ex Obiettivo 1, si trovano Lazio, Liguria e Marche a fronte di tassi prossimi al 70 per cento in Emilia-Romagna e Trentino-Alto

³³ Per la disaggregazione a livello regionale cfr. il precedente punto sulle dinamica dello sviluppo territoriale e la tavola 3.

³⁴ Il livello e la dinamica della produttività nel settore dei servizi sono considerati negli studi comparati sui Paesi avanzati come potenti indicatori sul grado di sviluppo e la crescita in considerazione del crescente peso del settore terziario sul PIL nei Paesi sviluppati e dal conseguente contributo alla crescita derivabile dagli incrementi di produttività nel settore. Si veda, ad esempio, OECD “Growth in services”, 2005. Oltre che in generale correlati con la quota di valore aggiunto nei servizi in tutti i Paesi, i livelli del tasso di occupazione femminile, ancora relativamente bassi in molte regioni, costituiscono la grande riserva di crescita del Paese.

Adige (cfr. figura 8-b).

Anche la capacità di esportare, pur significativamente superiore nell'area CRO rispetto all'area CONV, si differenzia in misura sostanziale all'interno dell'area obiettivo: a regioni la cui quota di esportazioni di merci sul PIL supera o è prossima al valore del 30 per cento (Veneto, Toscana, Lombardia, Piemonte, Friuli-Venezia Giulia) e in misura minore Marche e Abruzzo, si contrappongono altre, quali Lazio, Liguria, Molise e Sardegna, che non raggiungono o oltrepassano di poco la quota del 10 per cento (cfr. figura 9).

Per altri indicatori che segnalano il livello dei servizi di pubblica utilità o il grado di innovazione si evidenzia una situazione complessivamente di minore disagio nell'area CRO, ma con diversi gradi di omogeneità al suo interno. Per le irregolarità nella distribuzione dell'acqua, ad esempio, la percentuale di famiglie che denunciano tale fenomeno, oltre al picco della Sardegna, sale significativamente nelle regioni centrali, così come per le interruzioni del servizio elettrico. Per indicatori che misurano il grado di innovazione, quale il numero di addetti alla ricerca e allo sviluppo, alla media dell'area contribuiscono *performance* abbastanza elevate (Lazio) accanto ad altre riscontrabili non soltanto in regioni ex ob. 1 (Molise e Sardegna), ma anche a più elevato sviluppo (Veneto e Marche).

Anche gli aspetti del disagio sociale, quale l'incidenza delle famiglie povere su quelle residenti, evidenziano condizioni complessivamente migliori nell'area CRO, ma con punte di sofferenza, oltre che nelle tre regioni ex Ob. 1 (in particolare Molise), anche, sia pure in misura minore, in Piemonte, Friuli-Venezia Giulia, Umbria e Lazio. L'area CRO si presenta così nell'insieme come un'area piuttosto disomogenea, non solo per quanto riguarda le regioni dell'obiettivo che sono storicamente parte dell'area del Mezzogiorno, ma anche per altri aspetti. Ne discende l'implicazione di definire orientamenti di *policy* che, a seconda dei casi e delle aree tematiche di intervento, considerino con attenzione le caratteristiche dei territori target e la loro posizione relativa in termini di opportunità e necessità.

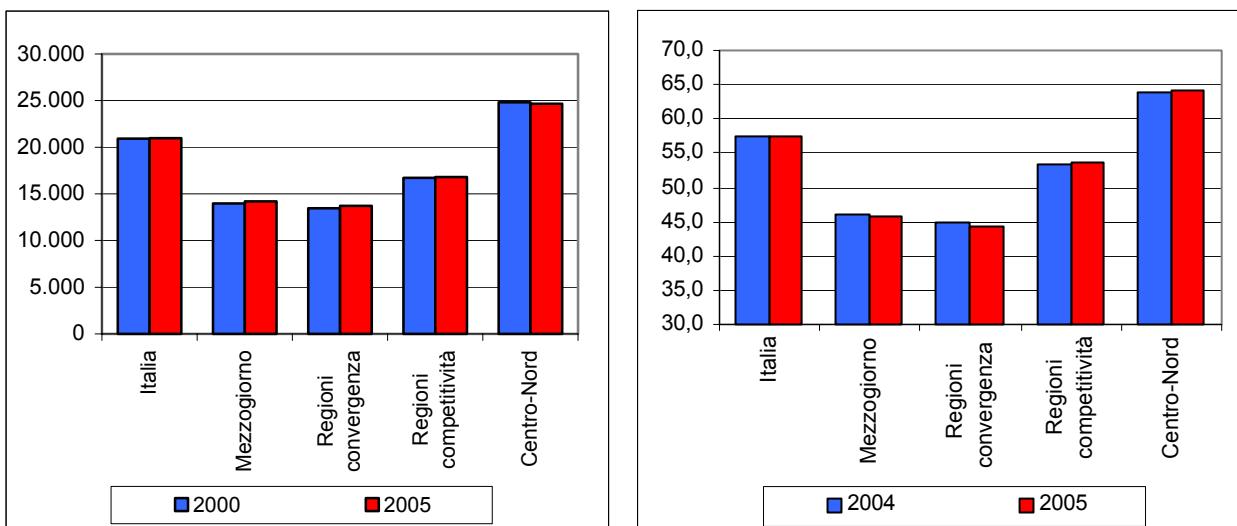
L'area Mezzogiorno e l'area CONV: debolezze e opportunità comuni e differenze tra le regioni

Il Mezzogiorno continua ad essere un'area target rilevante per l'intervento nazionale per lo sviluppo che ha come obiettivo quello della coesione interna al Paese.

Al miglioramento realizzato nel corso del tempo di alcuni indicatori di sviluppo per le tre regioni che nel prossimo ciclo di intervento comunitario sono ricomprese nell'Obiettivo "Competitività regionale e occupazione" (Abruzzo, Molise e Sardegna, quest'ultima in regime di "*phasing in*") si accompagna il permanere anche in questi territori di gap strutturali (in particolare per la dotazione infrastrutturale e dei servizi) che le accomunano alle altre regioni del Mezzogiorno che ancora ricadono nell'Obiettivo "Convergenza". Permangono peraltro in queste aree difficoltà specifiche, evidenziate soprattutto dalla concomitante presenza di fenomeni di esclusione sociale e di maggiore incidenza e pericolosità di fenomeni criminali, che in parte è all'origine della persistenza della maggior condizione di svantaggio e che richiede pertanto politiche mirate.

Negli ultimi anni, comunque, i risultati raggiunti in termini di coesione interna al Paese si sono rivelati inferiori agli obiettivi fissati dalle politiche, sia nelle aree del Mezzogiorno che ancora rimangono nell'Obiettivo "Convergenza", sia per quelle che oggi sono parte dell'Obiettivo "Competitività" (figura 13).

Figura 13 – Grado di convergenza delle Regioni del Mezzogiorno⁽¹⁾
PIL procapite valori concatenati (euro) **Tassi di occupazione 15-64 anni**



Fonte: elaborazioni DPS su dati Istat.

Nota⁽¹⁾: Regioni “Convergenza” dell’area Mezzogiorno: Calabria, Campania, Puglia, Sicilia e Basilicata in “phasing out”. Regioni Competitività dell’area Mezzogiorno: Abruzzo, Molise e Sardegna in “phasing in”.

Dal 2000 al 2005, l’incidenza del PIL pro capite medio dell’area “Convergenza” sul PIL pro capite nazionale (pari a circa 21.000 euro nel 2005) è cresciuta solo dal 64,3 al 65,4 per cento. Pur se più elevato, nelle regioni del Mezzogiorno dell’area “Competitività”, il PIL pro-capite non ha mostrato variazioni significative. Anche se il minor tasso di impiego delle risorse umane nel Mezzogiorno rimane condizionato dai bassissimi tassi di occupazione soprattutto delle regioni dell’area della “Convergenza” (che nel 2005 hanno determinato addirittura una riduzione, sia pure lieve, del tasso di occupazione della ripartizione), la distanza dai valori del Centro-Nord rimane assai ampia anche per le regioni dell’area “Competitività”, per le quali pure si osserva un aumento di mezzo punto percentuale.

Per alcune dimensioni di rilievo nel sostenere percorsi stabili di sviluppo, le tre regioni dell’area “Competitività” mostrano però una situazione di disagio anche maggiore di quella registrata nelle regioni dell’area “Convergenza” (Campania, Puglia, Calabria, Sicilia e Basilicata, quest’ultima in regime di “phasing out”). Particolarmente arretrata appare la dotazione ferroviaria in grado di sostenere il trasporto merci (Fig. 14) e non dissimile la situazione per la qualità del servizio idrico per usi civili (Fig. 15).

Figura 14 - Merci per ferrovia (% su tot modalità)

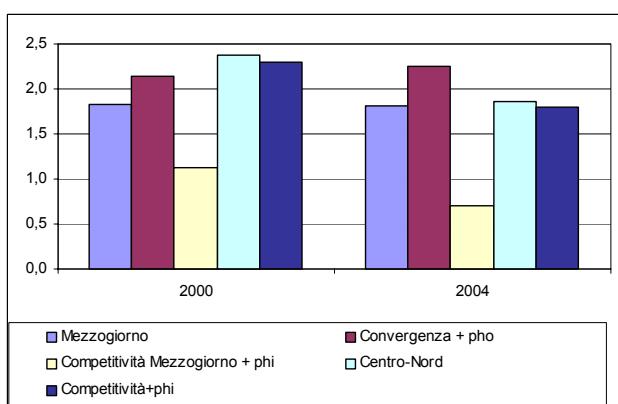
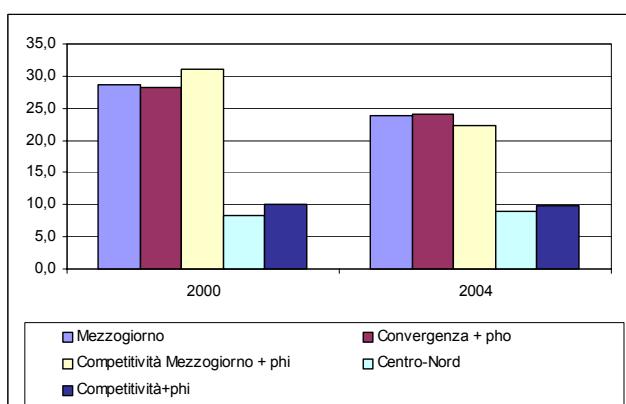


Figura 15 - Irregolarità nella distribuzione dell’acqua alle famiglie (%)



Fonte: DPS-Istat Banca dati indicatori regionali per le politiche di sviluppo.

Con riferimento all'ambito di altri servizi ambientali, la situazione risulta essere più articolata. Rispetto ad esempio alla gestione dei rifiuti, a fronte di una raccolta, espressa in kg pro capite, simile tra le due aree “Competitività regionale e occupazione” e “Convergenza”, intorno al valore medio del Mezzogiorno (491,6 kg pro capite), la quantità di rifiuti smaltiti in discarica, diminuita in tutte le aree negli ultimi 4 anni, ha subito un incremento del 3,6 per cento nell'area “Competitività regionale e occupazione” e un calo di oltre il 18 per cento nell'area “Convergenza”. Quanto alla percentuale di rifiuti oggetto di raccolta differenziata, sebbene in crescita, essa è ancora lontana, in tutte le aree del Sud, dai valori medi annui raggiunti nel Centro-Nord (vedi comunque oltre il par. I.5).

Sul fronte della ricerca, gli indicatori di spesa pubblica e privata per R&S e di addetti alla R&S per 1000 abitanti (figura 16), pur registrando un avanzamento delle regioni dell'area “Competitività regionale e occupazione”rispetto all'area “Convergenza”, evidenziano la persistenza di un notevole *gap* rispetto all'area centro settentrionale. Anche la quota di brevetti registrati all'*European Patent Office* (EPO) evidenzia un fortissimo divario tra tutte le aree del Mezzogiorno (12,3 per 1 milione di abitanti) e il Centro-Nord (122,7 per 1 milione di abitanti), sebbene la posizione relativa delle tre regioni dell'area “Competitività regionale e occupazione” (24,2) sia migliore rispetto alle altre regioni meridionali (figura 17).

Figura 16- Spesa pubblica e privata per R&S in % del PIL

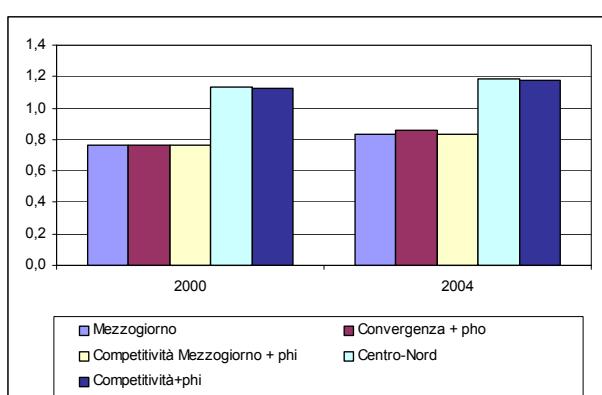
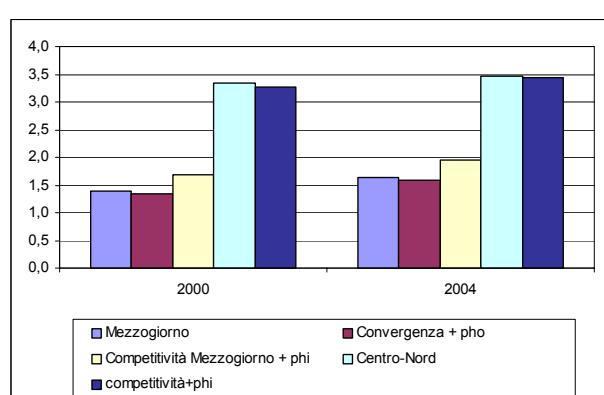


Figura 17 - Addetti R&S per 1.000 abitanti



Fonte: DPS-Istat Banca dati indicatori regionali per le politiche di sviluppo.

Dal punto di vista delle condizioni sociali, le regioni dell'area “Convergenza” mostrano come prima richiamato, situazioni di particolare allarme. Nelle quattro grandi regioni dell'Obiettivo “Convergenza” appare elevato il grado di pervasività della criminalità organizzata(cfr. tavola 4).

Tavola 4 – Incidenza dei delitti di criminalità organizzata³⁵ – Anno 2005

Criminalità organizzata	Delitti commessi per 10.000 abitanti	Indice Italia=100	Incidenza criminalità organizzata sul totale dei delitti
ITALIA	9,1	-	2,1
Ob. CRO	8,8	97,3	1,8
Centro-Nord	8,8	97,2	1,8
Ob. CRO Mezzogiorno	8,6	95,1	2,6
Mezzogiorno	9,5	105,0	2,8
Ob. CONV + Basilicata	9,7	106,4	2,3

Fonte: elaborazione DPS su dati del Ministero dell'Interno.

Anche il fenomeno dell'esclusione sociale, misurato dalla presenza di famiglie povere, appare più grave nelle Regioni della “Convergenza”: nel 2005 in esse risiedeva oltre il 60 per cento del totale delle famiglie italiane classificate come povere(cfr. tavola 5).

Tavola 5 – Famiglie povere e incidenza di povertà – Anno 2005

Area geografica	Famiglie residenti		Famiglie povere		Incidenza di povertà (%) ⁽¹⁾
	numero assoluto	% su Italia	numero assoluto	% su Italia	
ITALIA	23.351.696	100,0	2.584.730	100,0	11,1
Ob. CRO	17.011.501	72,8	964.062	37,3	5,7
Centro-Nord	15.831.417	67,8	779.863	30,2	4,9
Ob. CRO Mezzogiorno	1.242.505	5,3	184.199	7,1	14,8
Mezzogiorno	7.520.279	32,2	1.804.867	69,8	24,0
Ob. CONV + Basilicata	6.263.100	26,8	1.620.669	62,7	25,9

⁽¹⁾Rapporto fra famiglie povere e famiglie residenti

Fonte: elaborazioni DPS su dati Istat.

Oltre che da ancora persistenti profili di arretratezza, l'aggregato Mezzogiorno è però caratterizzato dalla presenza di comuni potenzialità e opportunità, il cui sfruttamento richiede la condivisione di opzioni strategiche tra le regioni stesse.

Tra le potenzialità comuni all'intero territorio meridionale vi sono i vantaggi connessi alla compresenza di fattori climatici e di beni artistici e naturali, che fanno del Sud un luogo di grande potenzialità di sviluppo turistico che però necessita di una strategia più coordinata, stante la relativa similitudine e la diffusione sul territorio delle potenzialità attrattive.

Gli spazi di sviluppo sono in particolare collegati alla valorizzazione delle aree naturali (il 52 per cento delle aree protette e dei siti naturali, pari a circa il 9,7 per cento del territorio nazionale, si trova nel Mezzogiorno) e del patrimonio museale e archeologico del Mezzogiorno. Una maggiore offerta di servizi di assistenza culturale per il pubblico e in generale una gestione efficace del servizio potrà elevare la quota di visitatori nei siti museali del Sud ora decisamente inferiore a

³⁵ Cfr. Rapporto DPS 2005 par. I.4.3.

quella del Centro-Nord. I siti archeologici e i musei del Mezzogiorno sono ancora essenzialmente sottoutilizzati, rispetto alle potenzialità, con una media di circa 66 mila visitatori per istituto a fronte di 95 mila al Centro-Nord. Nonostante numerosi siti del Mezzogiorno figurino fra i principali attrattori turistici, il flusso dei visitatori è polarizzato su quelli più famosi e concentrato nei mesi estivi, pur in presenza di condizioni climatiche favorevoli per una parte più lunga dell'anno³⁶.

L'economia del Mezzogiorno potrebbe ricevere un forte impulso da una migliore capacità di sfruttamento della sua collocazione geografica nel cuore del Mediterraneo.

Una prima potenzialità per le regioni meridionali è costituita dall'area balcanica. Il volume degli scambi con questa area, in larghissima parte connesso ad operazioni di decentramento internazionale della produzione (in particolare in Albania e in Romania), è limitato proprio dalla mancanza di collegamenti mare-terra tra i porti dell'Adriatico e le aree interne del Sud-Est Europa.

Gli effetti di un consistente miglioramento delle vie di comunicazione sarebbero evidenti, il potenziale di commercio del Sud con i Balcani è infatti molto ampio³⁷. Alla domanda di trasporto generata dal commercio attuale e potenziale con il Mezzogiorno va aggiunta anche quella che potrebbe provenire da altre regioni del Mediterraneo, i cui commerci con i Balcani transitano attualmente lungo la direttrice da nord, scendendo dall'Austria, da Sud attraverso la Grecia.

Ulteriori vantaggi in termini di crescita potrebbero derivare anche dalla capacità di intercettare i traffici con i Paesi dell'Estremo Oriente che attraversano il Mediterraneo, in concorrenza con gli altri porti dello stesso mare e del Nord Europa. Nel Sud Italia esistono casi rilevanti, non solo a livello nazionale ma europeo, di infrastrutture portuali (Gioia Tauro, Taranto) che fungono da piattaforme per scambi intercontinentali. Vi sono poi alcune infrastrutture importanti (interporti di Nola e Marcianise e progetto interporto di Salerno); manca tuttavia un vero e proprio sistema portuale e logistico ed una promozione non delle singole infrastrutture ma del sistema nel suo insieme. Anche per questo motivo il potenziale dell'area appare in parte inespresso. Punti di forza del sistema portuale e logistico del Mezzogiorno sono la posizione geografica, dal *know-how* e dalle tradizioni marinare, i porti di *transhipment* e la volontà politica espressa dalle autorità competenti; vi si contrappongono la carenza di connessioni con le altre reti di trasporto, la scarsa cooperazione tra Autorità portuali, la frammentazione e scarsità di terminal nonché i tempi amministrativi, che rappresentano invece elementi di debolezza per il sistema.

Tra le opportunità rileva anche l'attitudine partenariale delle otto Regioni, che deriva da una condivisione storica di problemi e politiche e che è stata significativamente consolidata dalla esperienza del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006. Tale esperienza ha rafforzato la capacità effettiva e potenziale delle regioni meridionali di attuare un più efficace coordinamento e avviare iniziative interregionali, volte a rimuovere i vincoli comuni allo sviluppo.

Elementi di sintesi dell'analisi per regioni, macroaree geografiche e aree obiettivo ai fini degli interventi comunitari

Il quadro sinora delineato evidenzia, in un contesto nazionale contraddistinto da una crescita complessivamente modesta e da indubbie difficoltà sistemiche, la permanenza di forti differenze fra

³⁶ Cfr. Rapporto Annuale 2006 del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione, par. II.1.

³⁷ Una proiezione al 2009 riferita alle due direttive da sud (ingresso rispettivamente da Bar e Durazzo), prevede che alle attuali condizioni di trasporto, utilizzando l'asse Bar-Belgrado, a fronte di un export di 465 milioni di euro nel 2003, si otterebbe un export di 617 milioni di euro nel 2009, stima che riflette esclusivamente la crescita fisiologica delle economie delle regioni interessate, senza prevedere un'intensificazione dei traffici. Invece l'export potenziale salirebbe a 1.700 milioni di euro verso Serbia-Montenegro, Romania, Ungheria, in ragione di fattori quali l'aumento della presenza italiana nell'area, il rafforzamento dei legami culturali e soprattutto il miglioramento delle vie di comunicazione. Attraverso l'asse Durazzo, Skopje, Sofia, Varna (corridoio VIII) a fronte di un export di 361 milioni di euro nel 2003 avremo 439 milioni di euro nel 2009. L'export potenziale salirebbe verso Albania, Macedonia e Bulgaria a 792 milioni di euro in ragione dei fattori menzionati. In complesso l'export del Mezzogiorno aumenterebbe di 1,4 miliardi di euro. Con i medesimi presupposti, nel lungo periodo (2013) la stima complessiva del potenziale di crescita delle esportazioni dal Mezzogiorno ai Balcani, passando attraverso i due assi, potrebbe variare da un ammontare di circa 1,3 miliardi di euro ad una cifra più che doppia (fino a 2,9 miliardi di euro). Cfr Rapporto DPS 2005.

le due grandi aree del Paese, Mezzogiorno e Centro-Nord, segnalando la persistenza del forte dualismo territoriale.

I ritardi più significativi, soprattutto in termini di infrastrutture e servizi infrastrutturali e di condizioni sociali e di legalità, sono certamente presenti nelle regioni meridionali dell'area CONV (Campania, Puglia, Calabria, Sicilia e Basilicata, quest'ultima in regime di “*phasing out*”), ma situazioni di difficoltà si riscontrano anche nelle regioni CRO dell'aggregato Mezzogiorno (Abruzzo e Molise, già uscite dal vecchio Obiettivo 1, e Sardegna, attualmente in regime di “*phasing in*”).

Misurate le distanze in termini di sviluppo su scala nazionale e le comuni opportunità derivanti dalla presenza di *asset* contigui e di proiezione sul Sud mediterraneo, l'area balcanica e Sud-Est europeo, il Mezzogiorno italiano, pur con rilevanti diversità regionali e subregionali, rimane un'area di *policy* da considerare in maniera unitaria e di cui valorizzare, al contempo, le specifiche potenzialità regionali di cerniera: verso Nord, con le altre regioni italiane e l'Europa; e verso Sud e Sud-Est, con le regioni mediterranee extraeuropee e del Sud Est europeo. La situazione dell'area, peraltro, segnala differenze in termini di sub aree *target*, da considerare con attenzione. Emergono in particolare due questioni. La prima attiene alla necessità di non trascurare i persistenti fabbisogni di adeguamento infrastrutturale delle regioni più a nord del Mezzogiorno (Abruzzo e Molise) che, in quanto regioni di montagna e a forte caratterizzazione rurale, presentano deficit non automaticamente colmati dalla loro relativa maggiore vicinanza geografica ai mercati più dinamici del Centro-Nord. Tale questione, peraltro, si pone – pur con caratteristiche diverse – anche nel caso della Regione Sardegna (che rimane per le sue caratteristiche specifiche di insularità una regione con grandi potenzialità, ma necessariamente eccentrica). La seconda questione riguarda la necessità di prestare attenzione alle situazioni di emergenza sociale, non riconducibili a meri ritardi infrastrutturali, delle regioni della “Convergenza” in cui rimane concentrata una quota assai considerevole di popolazione italiana.

Peraltro all'interno delle stesse regioni dell'area CRO nel suo complesso si evidenziano, pur in un quadro di livelli di sviluppo mediamente più elevati, differenze interne ragguardevoli - anche in termini di recenti *performance* di crescita - che non sono unicamente riconducibili al fatto che sono parte dell'area obiettivo anche regioni del Mezzogiorno, dal momento che vi sono specificità e condizioni diverse anche all'interno dello stesso Centro-Nord. Nell'area si evidenziano, in particolare, differenze nella capacità di mantenere la quota di esportazioni sul prodotto che segnalano l'emergere di difficoltà anche in sistemi locali tradizionalmente forti.

Si evidenzia invece una maggiore uniformità e criticità tra le varie aree territoriali del Paese per quanto riguarda in particolare gli indicatori legati all'innovazione scientifica e tecnologica e agli indicatori che segnalano il grado di potenziale aggiornamento del capitale umano nella popolazione adulta per cui, pur con differenze, tutte le regioni italiane risultano ancora molto distanti dai target europei.

I.3 AREE URBANE E RURALI³⁸

La dimensione urbana

Una lettura dei maggiori fenomeni socioeconomici nelle città italiane non riserva particolari sorprese rispetto al comportamento degli indicatori regionali nelle diverse aree del Paese: l'analisi comparativa del benessere e dello sviluppo economico (i livelli di reddito, occupazione, tasso di attività nel mercato del lavoro, PIL territoriale, etc.) nelle 109 città capoluogo riflette, e in alcuni casi accentua, le differenze che caratterizzano il confronto tra le Regioni e/o tra gli aggregati macro-

³⁸ L'analisi di contesto delle aree urbane e di quelle rurali utilizza metodi di territorializzazione di tipo differente. Mentre le aree urbane sono state definite facendo riferimento ai Sistemi Locali del Lavoro, le aree rurali sono state definite secondo la metodologia applicata dal Piano Strategico Nazionale per lo sviluppo rurale, ovvero una rivisitazione nazionale della metodologia OCS, descritta in dettaglio nella sezione sulle aree rurali.

regionali del Sud e del Centro-Nord³⁹.

Più che sulle differenze tra le città nelle diverse macro-regioni, è importante definire le caratteristiche della complessa e articolata armatura urbana dell'Italia, con specifiche caratteristiche che la distinguono da gran parte dei paesi europei, con una rete costituita - come in Germania e Olanda, e in parte Spagna e Inghilterra - da numerose e vivaci città intermedie che accolgono, se si considerano le aree urbane potenziali (date dall'aggregazione di bacini metropolitani contermini) una popolazione pari al 57 per cento del totale nazionale.

Nella riflessione europea, della definizione di città, si fa sovente riferimento al dato della popolazione urbana: le categorie urbane analizzate in Urban Audit comprendono città di dimensioni medie (tra 50.000 e 250.000 abitanti) e città di grandi dimensioni (più di 250.000 abitanti). Nel caso italiano (Urban Audit 2004) sono state incluse 27 città, di cui 12 di grandi dimensioni e 15 di dimensioni medie, per un totale di circa 11 milioni di abitanti, pari al 19 per cento della popolazione complessiva.

Considerando, però, tutti i comuni italiani al di sopra della soglia minima dei 50 mila abitanti, arriveremmo a stimare la popolazione urbana nel 34 per cento, che salirebbe però all'85 per cento considerando l'area metropolitana di influenza⁴⁰.

Le aree metropolitane sono difficilmente comparabili, perché entità eterogenee nei diversi paesi e perché misurate in modo diverso. Limitandoci alle 76 aree urbane potenziali (aree urbane con più di 150 mila abitanti, date dall'aggregazione di bacini metropolitani contermini), abbiamo comunque in Italia una popolazione urbana pari al 57 per cento del totale nazionale, grazie al contributo delle numerose e vivaci città intermedie che costituiscono – come in Germania e Olanda, e in parte Spagna e Inghilterra – l'ossatura della rete e della diffusione urbana nel nostro paese.

Un'ulteriore particolarità della rete urbana italiana, che la distingue da gran parte dei paesi europei, riguarda il peso demografico e economico della capitale: il sistema metropolitano di Roma accoglie meno del 6 per cento della popolazione nazionale, laddove la metà delle capitali europee concentra tra il 12 e il 50 per cento della popolazione. Utilizzando una schematizzazione gerarchica, è possibile quindi segnalare che la piramide urbana in Italia è più larga alla base e meno alta al vertice. Ne consegue che i fattori di competitività legati alla massa e alla scala urbana (che non sono gli unici, ma sono comunque rilevanti e privilegiati in numerosi approcci analitici) non favoriscono in modo particolare la posizione delle nostre città nella competizione internazionale.

I confini amministrativi dei comuni italiani non permettono una lettura adeguata dei fenomeni socioeconomici e demografici. Tuttavia, una lettura sulla base di dati e recenti elaborazioni analitiche può identificare le aree urbane attraverso tre semplici criteri: il riferimento ad un'area funzionale estesa oltre il comune capoluogo, abitualmente fatta coincidere con i Sistemi Locali del Lavoro (SLL) che misurano gli spostamenti casa-lavoro; la soglia demografica degli SLL analizzati fissata a 150 mila abitanti nel 2001; ed i caratteri qualitativi della morfologia territoriale e della organizzazione conurbativa.

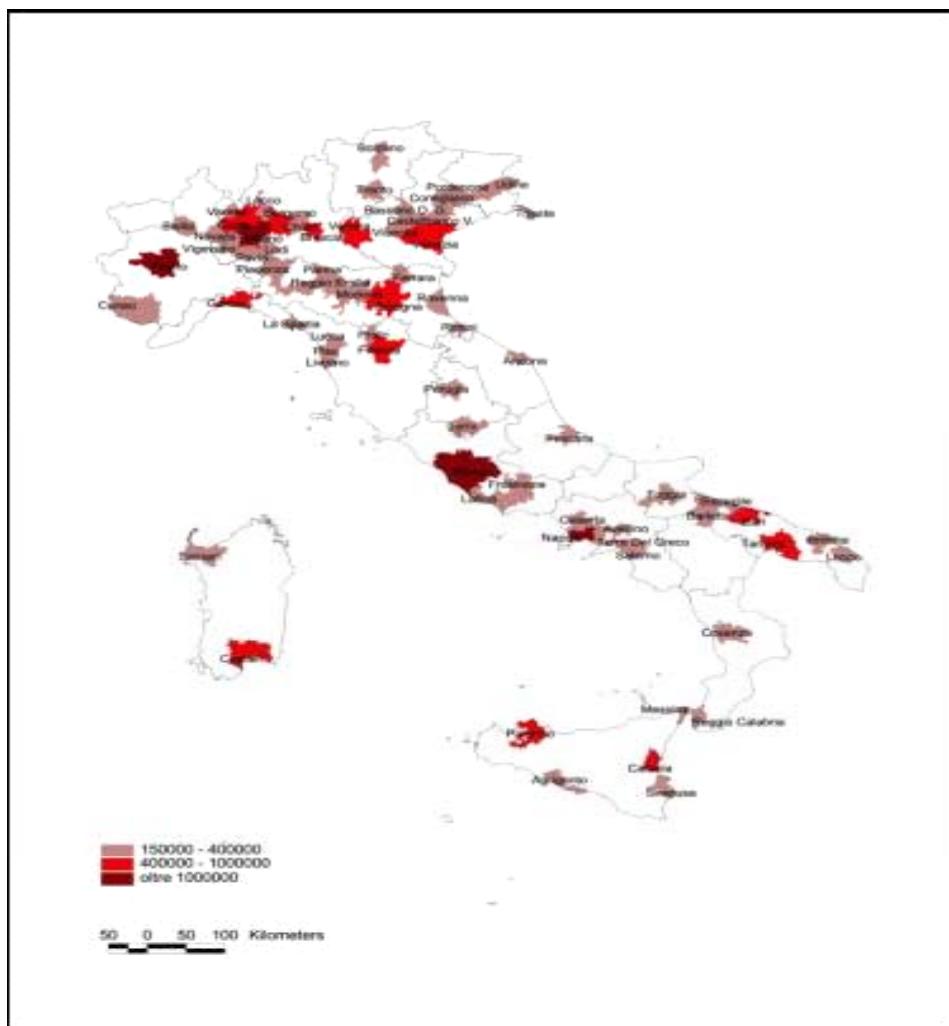
In tale modo, si identificano 72 SLL intorno alle grandi città che ospitano, nel complesso, oltre 32 milioni di persone e 2.205 comuni (il 27 per cento del totale dei comuni italiani: in media, ogni SLL urbano comprende 16 comuni, ma i 20 maggiori ne comprendono almeno 48); molti SLL urbani sono contigui e soggetti a importanti fenomeni conurbativi; ne risultano infine delle potenziali aree metropolitane di taglia e forma molto differente. La figura 18 visualizza gli SLL per classe demografica nel 2001⁴¹.

³⁹ Cfr. Rapporto Annuale del DPS 2004, p. 101.

⁴⁰ In Urban Audit esistono tre modelli principali di “zona urbana”: Città unità amministrativa, che nella maggior parte dei casi coincide con il Comune; Zona sub-urbana o periferica, che è compresa amministrativamente nella prima zona, riguarda i quartieri più esterni della città; Vasta Zona Urbana, che nei casi degli agglomerati urbani più importanti come le aree metropolitane, ricomprende gli hinterland.

⁴¹ Per informazioni di dettaglio sulle aggregazioni urbane individuate cfr. Rapporto Annuale del DPS 2005, p. 144-152, http://www.dps.tesoro.it/documentazione/docs/rapp_annuale_2005/Cap_II.pdf

Figura 18 – Concentrazione territoriale e popolazione nei sistemi locali del lavoro con oltre 150 mila abitanti



Fonte: elaborazioni DPS su dati Istat 1991 e 2001.

Diversi aggregati urbani sono cresciuti, da un lato, intorno alle grandi città; ma dall’altro, la diffusione metropolitana ha investito territori più ampi, creando nuovi legami, almeno potenziali, tra aree vicine interessate da medesimi fenomeni.

Il quadro territoriale così disegnato permette di identificare:

- i fenomeni conurbativi o di aggregazioni metropolitane intorno a Milano, Roma e Napoli, dove gravitano rispettivamente 5,5, 3,3 e 3,6 milioni di persone, complessivamente oltre il 20 per cento della popolazione del paese (l’incidenza che da sola assume la capitale in metà dei paesi europei). Si tratta di ambiti e territori molto diversi per morfologia, reddito e per articolazione amministrativa. La loro rilevanza, come sistemi territoriali, è stata riaffermata nel 2007 attraverso un disegno di legge presentato dal governo con nuovi indirizzi e procedure per giungere finalmente, in queste (ed in altre sei) aree urbane, alla conformazione delle città metropolitane;
- quattro potenziali sistemi metropolitani, tra 1 e 2 milioni di abitanti, in Piemonte, Veneto, Emilia, Toscana. Si tratta di sistemi con assetti e configurazioni territoriali differenti (radiali, policentrici, lineari) e con caratteri territoriali specifici ed eterogenei (ex

monoindustria, PMI);

- altre nove aree metropolitane, superiori alla soglia dei 400 mila abitanti, in diverse regioni, tra cui Liguria, Sicilia, Puglia, Sardegna. Sono centri che potrebbero probabilmente migliorare i propri servizi e attrarre maggiori investimenti se fossero nelle condizioni di operare in modo unitario e con la formazione di *autorità metropolitane* (coordinamento degli attori pubblici, elaborazione di una agenda comune, finalizzazione di risorse comuni); si tratta delle aree industriali di base o di piccola impresa, e delle maggiori città amministrative del Mezzogiorno;
- infine, importanti aree urbane⁴² presenti in molte regioni, (soprattutto nel Centro e nel Sud), spesso coincidenti con centri dinamici di media dimensione e caratteristici della diffusa armatura urbana italiana. Ad esempio, nella figura 18 sono ben visibili, nelle regioni centrali, Perugia, Terni, Frosinone, Pescara e nel Sud la Puglia policentrica.

La composizione della realtà urbana in tale classificazione offre alcuni spunti di riflessione.

La dinamica demografica ed economico-produttiva del complesso delle aree urbane non si discosta molto dalla media nazionale. Tuttavia, i comportamenti delle singole aree urbane risultano abbastanza differenziati. I “quattro potenziali sistemi metropolitani” e “le quattro agglomerazioni settentrionali” mostrano una capacità di attrazione degli addetti superiore al loro peso demografico, a differenza dei centri e delle aree metropolitane meridionali segnalando che, non solo gli assetti territoriali sono profondamente diversi, ma anche la capacità di attrazione economica.

Riguardo all’andamento demografico, la popolazione urbana in Italia è complessivamente stabile (tra il 1991 e il 2001 la variazione è stata dello 0,3 per cento) ma anche in recente intensa dispersione. Nella grande maggioranza dei comuni capoluogo al centro delle aree metropolitane è in atto un calo di popolazione, mentre crescono i comuni di cintura urbana: il fenomeno è evidente a Torino, Milano, Firenze, Roma e Napoli. Tuttavia, la lettura combinata dell’andamento demografico e dell’attrattività economica urbana, evidenzia una forte differenziazione dei percorsi di sviluppo che riflette, da una parte, la congiuntura nazionale; dall’altra l’intreccio tra le dinamiche dell’invecchiamento, dell’immigrazione e della dispersione insediativa che si combinano in specifiche dinamiche locali.

In particolare, alcuni esempi⁴³:

- il sistema di Roma, pur perdendo popolazione nel suo insieme, cresce in addetti in misura superiore alla media nazionale;
- lo stesso si può dire, seppure con una crescita inferiore in termine di addetti, delle metropoli torinese e toscana;
- crescono in modo dinamico sia come peso demografico che come addetti le agglomerazioni settentrionali e del Centro-Nord che gravitano nella pianura padana e sulla costiera adriatica;
- alcuni agglomerati urbani del Mezzogiorno crescono limitatamente e solo dal punto di vista demografico.

La complessiva diminuzione della popolazione insieme alla crescita degli addetti, fenomeni solo apparentemente in contraddizione, fornisce una buona rappresentazione delle pressioni alla peri-urbanizzazione che interessano i maggiori centri urbani. Anche i dati disponibili sull’andamento dello stock abitativo indicano una consistente dispersione. Il generico incremento edilizio del decennio (quasi il 10 per cento in più nel numero delle abitazioni complessive) nasconde comportamenti difformi dei comuni, che riguardano in modo non ovvio le città e soprattutto alcune parti della cinture metropolitane. Senza entrare nel dettaglio degli indicatori, l’andamento complessivo è frutto della somma di diversi comportamenti. Il cuore delle aree metropolitane

⁴² Cuneo, La Spezia, Perugia, Terni, Frosinone, Pescara, Brindisi, Lecce, Foggia, Cosenza, Reggio Calabria, Siracusa, Agrigento, Messina, Sassari.

⁴³ Per i dati completi sulle dinamiche demografiche e degli addetti cfr. Rapporto Annuale del DPS 2005, p. 147.

declina in termini demografici e cresce in modo limitato anche dal punto di vista edilizio. Alcuni settori metropolitani di seconda cintura sono invece in espansione sia come popolazione che come abitazioni; altri invece crescono solo nel numero di abitanti (ma anche per opportunità legate ai vantaggi fiscali della residenza) registrando addirittura un recupero di alloggi sfitti. Al tempo stesso, numerosi comuni (ad esempio in Trentino e in Sicilia) - per lo più turistici - permangono in declino demografico ma accolgono consistenti incrementi edilizi. La dinamica differenziale dei sistemi urbani introduce però un'altra caratteristica. Il profilo prevalente degli attivi di ciascun comune, commisurato rispetto a quello medio regionale, consente di caratterizzare il tipo di sistema produttivo. Non differentemente da quello che si riscontra sui distretti, tale misurazione rivela un'Italia dove il manifatturiero non è scomparso, neanche nei sistemi urbani che sono per natura in prevalenza terziari. Le aree funzionali urbane si allargano, seguendo la dispersione degli abitanti e dei percorsi pendolari, ma mostrano caratteri specifici.

I grandi sistemi territoriali manifatturieri sono evidenti nelle grandi e dinamiche aree urbane disposte lungo l'arco prealpino, ma anche nei sistemi minori dell'Italia centrale e del Mezzogiorno, che disegnano quasi delle trasversali transappenniniche all'altezza dell'Umbria e del Molise. Restano manifatturiere le corone urbane delle grandi metropoli. Appaiono inoltre, anche in ambito metropolitano, alcune piccole aree a specializzazione produttiva rurale presumibilmente di pregio e qualità.

Oltre che sui macro-settori, le strategie per lo sviluppo economico delle città si concentrano su specifiche categorie di industrie di servizi e tecnologia caratterizzati, tra l'altro, da attributi quali: l'intensità conoscitiva e tecnologica, l'immaterialità e "creatività", l'alto valore aggiunto, e l'eco-compatibilità. Gli stessi dati Istat 1991 e 2001 segnalano che, nella dispersione residenziale, la popolazione con titoli di studio e mansioni qualificate tende a concentrarsi nelle aree metropolitane, secondo una tendenza comune nelle nazioni industrializzate e in cui alcune differenze tra paesi dipendono dalle caratteristiche specifiche dei percorsi di terziarizzazione e innovazione delle attività produttive. Le *funzioni urbane superiori* (FUS) ad es. alta formazione e ricerca, editoria e cultura, produzione high-tech, servizi finanziari, si concentrano – anche in Italia, come pure negli altri paesi europei – nelle città. Nel 2001 gli addetti nei settori in questione si localizzavano per il 75 per cento all'interno dei 72 SLL urbani, e in particolare nei comuni capoluogo posti al centro delle agglomerazioni (cfr. Tav. 6). L'insieme delle FUS è in crescita, rispetto al 1991, del 48 per cento, in modo simile nelle diverse ripartizioni geografiche.

Andamenti diversi si riscontrano invece nelle singole aree, con casi in particolare di vistoso recupero. Nelle principali aree urbane, soprattutto quelle del Nord, le funzioni superiori incidono di più sul totale degli addetti: nel sistema locale di Milano l'incidenza è addirittura del 30 per cento, ed è in generale più elevata della media nelle grandi aree metropolitane e al Nord, (nel Mezzogiorno, soltanto a Bari dove tali attività registrano un incremento evidente). Vanno ancora segnalate Pisa e Trieste, due città sede di importanti università e poli di ricerca, dove l'incidenza delle funzioni superiori (rispettivamente 25,1 e 23,9) è significativamente più elevata della media.

In definitiva, nella riflessione sul ruolo delle città come motori di sviluppo occorre tenere presente la sovrapposizione di questi diversi schemi: una geografia complessa delle attività manifatturiere, che non si identificano più né con un settore privilegiato, né con un'attività di base, né con una regione in particolare; altre attività con profilo geografico, localizzativo e qualità diversificate, come il rurale di qualità e le attività di servizio specializzate e diffuse.

Tavola 6 – Funzioni urbane superiori (Sistemi Locali del Lavoro urbani)

	Incidenza addetti a funzioni superiori su totale addetti (%)	Variazione addetti a funzioni superiori 1991- 2001 (%)	Variazione addetti 1991–2001 (%)
Italia	16,5	43,2	8,0
Aree urbane	19,9	42,6	8,7
<i>di cui:</i>			
Aree urbane	20,8	42,8	9,4
Centro-Nord			
Aree urbane Sud	16,5	42,0	6,3
Milano	30,3	37,5	8,1
Roma	27,8	47,5	15,5
Napoli	19,6	36,4	5,1
Bologna	21,9	40,0	5,2
Torino	22,3	34,6	1,2
Firenze	21,0	27,6	4,2
Genova	20,1	25,5	0,4
Bergamo	15,4	47,9	16,6
Brescia	18,5	70,1	18,1
Verona	19,8	55,0	16,8
Palermo	18,3	25,7	-0,5
Bari	21,2	59,0	8,3
Catania	16,0	25,2	7,7
Cagliari	17,6	49,1	11,8
Taranto	12,3	41,1	-4,1

I dati presentati si riferiscono ai sistemi urbani considerati nelle prime quattro categorie identificate in precedenza, ovvero: a) Milano,

Roma, Napoli; b) quattro potenziali sistemi metropolitani; c) quattro agglomerazioni (>400 mila ab.) settentrionali; e (d) Cinque agglomerazioni meridionali.

Fonte: elaborazioni DPS su dati Istat 1991 e 2001.

Per la definizione delle priorità per la dimensione urbana per la programmazione 2007-2013, le analisi delle tendenze in atto nelle città metropolitane e nei sistemi territoriali vanno integrate da elementi valutativi e considerazioni strategiche. In particolare: la valutazione degli obiettivi iniziali e dei risultati oggi visibili nella programmazione 2000-2006 (POR, Docup e Accordi di Programma Quadro) nelle città, che presenta punti qualificanti, ma anche alcune debolezze; e gli orientamenti e le indicazioni elaborate dalla Commissione per le strategie e gli interventi per la dimensione urbana nel 2007-2013. La lettura combinata di tali analisi e valutazioni identifica alcune sfide prioritarie della programmazione per la dimensione urbana:

- la centralità economica delle agglomerazioni metropolitane per il sistema paese (nei settori della ricerca, dell'innovazione, e dei servizi avanzati). Il consolidamento di queste dinamiche dovrebbe avere riflessi chiari e tempestivi sulle politiche pubbliche: la mobilità, ma anche i servizi per cittadini e imprese, la tutela ambientale e molti altri servizi collettivi con un respiro sovra-comunale e metropolitano;

- ulteriori analisi in corso⁴⁴ segnalano che la concentrazione del disagio in aree periferiche e peri-urbane rendono necessario intervenire con obiettivi specifici focalizzati sui temi di lotta alle marginalità nelle stesse, con particolare rilievo nel Mezzogiorno, dove la necessità di fronteggiare le emergenze sociali e di recupero fisico e socio-economico nelle città dovrà trovare risposte specifiche nella programmazione operativa.

Le aree rurali

Le aree rurali dell’Italia hanno caratteristiche assai differenziate, a seconda della macroarea di appartenenza, della regione e della tipologia di area rurale considerata. Si tratta di aree che possono presentare profili socio-economici e di reddito assai differenti. In questa sede si riprende la definizione di area rurale utilizzata nel Piano Strategico Nazionale per lo Sviluppo Rurale (PSN) e si analizzano le aree rurali nel loro insieme, ma anche secondo una specifica classificazione delle stesse in: aree rurali ad agricoltura intensiva specializzata, aree rurali intermedie, aree rurali con problemi complessivi di sviluppo⁴⁵.

Queste aree rappresentano poco più del 92 per cento della superficie totale del Paese, superficie che risulta leggermente superiore nel Mezzogiorno. In termini di popolazione, nelle aree rurali italiane vive il 57 per cento della popolazione, percentuale che nel Mezzogiorno arriva al 63 per cento. La differenza è meno importante se si considerano gli aggregati “Competitività” e “Convergenza”, dove questa quota si attesta rispettivamente al 59 e al 56 per cento. Considerando la distribuzione della popolazione rurale per macro-aree del Paese, il 60 per cento vive al Centro-Nord, con le aree del Mezzogiorno che accolgono il rimanente 40 per cento. A caratterizzare le aree rurali è la densità della popolazione dieci volte più bassa di quella propria dei Poli urbani, ma al tempo stesso la ricca presenza di Comuni (ivi si colloca l’87 per cento del totale dei Comuni italiani), che specialmente nelle *aree rurali con problemi di sviluppo* possono raggiungere dimensioni decisamente esigue⁴⁶. Questa forte presenza di comuni nelle aree rurali fa sì che il legame città-campagna caratterizza molte delle aree rurali del Paese, ad eccezione delle aree più isolate e marginali. Questo legame può assumere carattere di tipo differente a seconda del tema e dell’area considerata⁴⁷.

Il Piano Strategico Nazionale per lo Sviluppo Rurale descrive le tre tipologie di aree rurali individuate come segue:

- *Aree rurali ad agricoltura intensiva specializzata*, rientrano in questo gruppo tutte quelle aree di pianura che presentano una caratterizzazione di rurale, significativamente rurale o anche rurale urbanizzato e alcune aree di collina immediatamente adiacenti e particolarmente intensive, collocate essenzialmente nel Centro-Nord del Paese;
- *Aree rurali intermedie*, comprendono soprattutto territori di collina e di montagna, prevalentemente o significativamente rurali, che presentano un certo livello di diversificazione delle attività economiche e sono sede di sviluppo diffuso. Vi rientra anche una parte della montagna significativamente rurale del Centro-Nord, in particolare

⁴⁴ Cfr. Rapporto Annuale del DPS 2006.

⁴⁵ La metodologia applicata dal PSN per la classificazione delle aree rurali è descritta nell’Allegato IV del PSN. Riassumendo, in una prima fase sono stati esclusi i comuni capoluogo di provincia con oltre 150 ab./kmq. Ai comuni rimanenti è stata applicata la metodologia OCSE individuando le aree prevalentemente rurali, significativamente rurali e prevalentemente urbane non a livello di provincia ma distinguendo i comuni, nell’ambito di ogni provincia, per zona altimetrica (pianura, collina e montagna) e calcolando per ciascuna di queste tre l’incidenza delle popolazioni dei comuni classificati come rurali sulla popolazione totale. Le aree prevalentemente urbane sono state poi disaggregate ulteriormente, per individuare quei comuni “rurali urbanizzati”, caratterizzati da una densità abitativa alta ma da un rilevante peso dell’agricoltura (oltre 2/3 della superficie totale). Si sono così ottenute 36 tipi di aree che sono state riaggredite in 4 macro-aree omogenee: Poli urbani; Aree rurali ad agricoltura intensiva specializzata; Aree rurali intermedie e aree rurali in ritardo di sviluppo. La riaggredazione è avvenuta sulla base della metodologia OCSE per zona altimetrica e sulla base di elementi conoscitivi forniti dalle singole regioni.

⁴⁶ La concentrazione di Comuni nelle aree rurali è particolarmente forte nel Mezzogiorno.

⁴⁷ Le città costituiscono mercati importanti per le filiere agro-alimentari del Paese; i comuni e i consorzi di comuni offrono e possono affidare servizi di base fondamentali per la vivibilità di queste aree; le aree verdi e agricole urbane costituiscono *assets* che molte città stanno cercando di proteggere e valorizzare; le diverse aree rurali assumono sempre più un ruolo importante in termini di offerta residenziale e costituiscono mete turistiche per gli abitanti dei centri urbani., anche perché in queste aree risiede la gran parte del patrimonio naturale del Paese.

quella più inserita nei processi di sviluppo extra-agricolo;

- *Aree rurali con problemi complessivi di sviluppo*, in questo gruppo rientrano le aree di montagna e di collina significativamente rurali del Mezzogiorno, la montagna del Centro-Nord con più spiccate caratteristiche di ruralità e alcune aree di pianura del Sud e delle isole.

Struttura e dinamica demografica

Alcune caratteristiche demografiche, in particolare spopolamento e invecchiamento della popolazione sono proprie soprattutto delle aree rurali con problemi complessivi di sviluppo. In termini di variazione della popolazione totale negli ultimi dieci anni le aree rurali risultano più dinamiche di quelle urbane, con l'eccezione delle aree rurali in ritardo di sviluppo in cui si registra una diminuzione della popolazione. Confrontando Centro-Nord e Mezzogiorno, si nota una diminuzione consistente della popolazione residente nelle aree urbane del Mezzogiorno, una diminuzione meno importante nelle aree urbane del Centro-Nord, mentre le aree rurali “tengono”, con l'eccezione delle aree in ritardo di sviluppo del Mezzogiorno che perdono popolazione. L'analisi non cambia se si considerano gli aggregati “Convergenza” e “Competitività”, anche se la differenza tra aree urbane che perdono popolazione e aree rurali che attraggono popolazione è decisamente più accentuata nelle aree della competitività. Le aree rurali in ritardo di sviluppo, invece, perdono popolazione in entrambi questi aggregati, ma il fenomeno è decisamente più importante nelle aree della “Convergenza”.

Per quanto riguarda l'invecchiamento, la quota della popolazione con più di sessantacinque anni è leggermente più alta nelle aree rurali rispetto a quelle urbane (19 per cento contro il 18 per cento), più alta nelle aree rurali in ritardo di sviluppo (20 per cento). L'indice di vecchiaia segue lo stesso trend, con l'eccezione delle aree rurali specializzate, dove questo valore è più basso. Su questo fenomeno, però, esistono importanti differenze tra Centro-Nord e Mezzogiorno. L'invecchiamento è un fenomeno più forte nel Centro-Nord (con un indice di vecchiaia doppio e una quota degli ultrasessantenni del 20 per cento, contro il 17 per cento nel Mezzogiorno), ma in un'ottica di analisi di territori urbani e rurali, è necessario rilevare come mentre nel Centro-Nord l'invecchiamento è un fenomeno che riguarda in maniera abbastanza omogenea tutti i territori, nel Mezzogiorno esistono importanti gap tra territori urbani e rurali (14 per cento contro il 17 per cento per la quota di sessantenni e l'indice di vecchiaia è notevolmente più alto nelle aree rurali). Le aree rurali in ritardo di sviluppo sperimentano livelli di invecchiamento più elevati in tutte le macro-aree⁴⁸. Specularmente, la popolazione più giovane segue il *trend* inverso.

Reddito, occupazione e innovazione

Sul piano economico, è alquanto scarsa l'analisi esistente nel Paese sul livello di reddito nelle diverse tipologie di aree. Secondo gli indicatori presentati nel PSN, il reddito disponibile per abitante è nelle aree rurali circa l'80 per cento di quello percepito nelle aree urbane e particolarmente critica risulterebbe la situazione delle aree rurali specializzate del Mezzogiorno⁴⁹. Il settore dei servizi è quello che garantisce maggiore occupazione nelle aree rurali del Paese, mentre l'agricoltura continua a perdere importanza, sebbene assicuri occupazione all'8 per cento dei lavoratori delle aree rurali (contro il 5 per cento nell'intero Paese) e tale percentuale sia più importante nel Mezzogiorno e in generale nelle aree rurali in ritardo di sviluppo.

Per quanto riguarda il mercato del lavoro e guardando all'aggregato aree rurali e urbane non si rileva una grande differenza nei tassi di attività, di occupazione e di disoccupazione, con

⁴⁸ Ovvero Centro-Nord/Mezzogiorno; CONV - CRO .

⁴⁹ Fonte: Ancitel 1999. Esistono però studi che hanno tentato di analizzare queste questioni, anche attraverso indici che tentano di misurare “i livelli di ricchezza” delle diverse aree rurali utilizzando delle variabili che possono essere considerate delle proxy (vedi Anania G., Tenuta A., "Ruralità, urbanità e ricchezza nelle Italie contemporanee", Agriregioneuropa Anno 2 Numero 7, Dicembre 2006).

l’eccezione di un tasso di disoccupazione leggermente più basso nelle aree rurali. Nel 2001, sia i tassi di attività, che quelli di occupazione femminili sono più bassi nelle aree rurali che in quelle urbane, e risultano particolarmente bassi nelle aree rurali in declino di sviluppo (28 per cento comparato al 32 per cento media Italia)⁵⁰. In linea con le differenze tra le macro aree del Paese, la situazione delle donne all’interno del mercato del lavoro risulta particolarmente critica nel Mezzogiorno, ma senza una particolare differenza legata al fatto di appartenere ad un’area rurale o urbana (questo è vero anche per le aree “Convergenza” e le aree “Competitività regionale e occupazione”). I tassi di disoccupazione femminile, allarmanti nell’area della “Convergenza”, risultano più alti nelle aree urbane rispetto alle diverse categorie di aree rurali. Infine, un’analisi dei tassi di disoccupazione giovanile mostra che, mentre nell’area “Competitività regionale e occupazione”, i comuni con tassi particolarmente alti di disoccupazione giovanile (>30 per cento) rappresentano il 17 per cento del totale dei Comuni, nell’area “Convergenza” questa percentuale sale al 96 per cento. Tale universo di comuni, in entrambe le aree, tende ad essere concentrato nelle aree rurali intermedie e in quelle in ritardo di sviluppo.

Nelle aree rurali, in particolare in quelle in ritardo di sviluppo, la bassa presenza di giovani, l’alto livello dell’invecchiamento e, in particolare nell’area “Convergenza”, la preoccupante situazione della disoccupazione giovanile e la scarsa capacità di attirare nuovi operatori economici, spiegano in parte l’assenza in queste aree di soggetti “Innovatori”. In termini di infrastrutture di alta tecnologia, le statistiche ad oggi non permettono di misurare il “*digital divide*” tra aree rurali e urbane, ma verosimilmente, molte delle aree a macchia di leopardo che restano da coprire, potrebbero essere aree di montagna e rurali in ritardo di sviluppo. D’altra parte, il vero problema sembra essere piuttosto la bassa propensione ad innovare degli operatori economici. Questo fenomeno è legato anche al fatto che gran parte delle aziende che operano nelle aree rurali meno dinamiche, sono di piccole dimensioni e dal fatto che è statisticamente dimostrato che le aziende di più piccola dimensione sono anche quelle che hanno minore propensione ad innovare⁵¹. D’altra parte affinché queste aree siano in grado di attirare attori dinamici, è di estrema importanza la loro capacità di garantire un livello minimo di offerta di servizi alla persona. Su tale questione ad oggi non esistono statistiche che permettano di misurare sistematicamente l’offerta di istruzione, di servizi all’infanzia e di servizi sanitari nelle aree rurali e in quelle urbane⁵². La capacità di accedere ad una serie di servizi di base è però strettamente legata alla presenza di centri urbani nell’area rurale considerata, alla capacità di fare rete nel caso di preponderanza di comuni di piccole e medie dimensioni e alla capacità delle diverse politiche, anche quelle ordinarie, di tener conto delle esigenze di territori di tipo differente.

Dotazioni naturali, culturali e Infrastrutture per il turismo

Le aree rurali del Paese godono di una serie di dotazioni, legate al valore intrinseco del paesaggio, alle dotazioni ambientali nonché a quelle dell’agricoltura di qualità e dell’infrastruttura turistica, sulle quali si potrebbe puntare per sostenere processi di diversificazione economica già in corso di attuazione. Primo fra tutte è la concentrazione delle aree protette nei territori rurali, dove ricadono la grande maggioranza delle aree Natura 2000 (95 per cento)⁵³. Tale concentrazione è particolarmente forte proprio nelle aree rurali in ritardo di sviluppo che, per la particolarmente bassa densità abitativa, e le loro specifiche caratteristiche morfologiche, meritano una particolare attenzione sul piano delle politiche pubbliche⁵⁴. In un’ottica di confronto tra aree “Convergenza” e

⁵⁰ Fonte, Istat, XIV Censimento Generale della popolazione e delle abitazioni 2001.

⁵¹ A questo proposito, per quanto riguarda il settore agro-alimentare, si rimanda al Capitolo II.4.2.2 del Rapporto Annuale del DPS del 2005, su “Evoluzione dei consumi e strategie di innovazione delle aziende agro-alimentari”.

⁵² L’UVAL – DPS ha però elaborato una metodologia per misurare una serie di servizi alla persona nelle aree rurali e in quelle urbane, che è stata applicata alla Regione Umbria e che è in corso di applicazione in Calabria (vedi “Servizi socio-sanitari nell’Umbria Rurale”, Materiali UVAL n. 12, 2006).

⁵³ Le aree ZVN – vulnerabili da nitrati, hanno un peso molto più importante nelle aree urbane.

⁵⁴ Soprattutto nell’ottica della vivibilità di queste aree e del possibile connubio tra interventi per il miglioramento dei servizi alla persona, e interventi di sviluppo.

aree “Competitività regionale e occupazione”, risaltano due questioni. In primo luogo mentre nelle regioni dell’Obiettivo “Competitività regionale e occupazione” le aree protette sono concentrate nelle aree in ritardo di sviluppo, nelle regioni “Convergenza” sono maggiormente distribuite tra i tre gruppi di aree rurali individuati. In secondo luogo, guardando invece alla percentuale di area protetta, sulla superficie totale, le aree rurali della “Convergenza” risultano particolarmente dotate, con percentuali di superficie protetta superiori in tutte le tipologie di area rurale individuate (in particolare nelle aree in ritardo di sviluppo, dove il 22 per cento di queste aree risulta sotto regime di protezione). Per quanto riguarda le dotazioni in termini di agricoltura rispettosa dell’ambiente, le aree rurali sperimentano superfici coltivate da agricoltura biologica superiori a quelle urbane (anche se contenute), e queste sono più importanti proprio nelle aree rurali in ritardo di sviluppo. Non si rilevano importanti differenze tra l’area “Convergenza” e l’area “Competitività regionale e occupazione”, se non una più importante quota di agricoltura biologica nei poli urbani della “Convergenza”.

Sul piano della dotazione infrastrutturale turistica, le aree rurali del Paese risultano ben dotate per quanto riguarda i posti letto in strutture alberghiere, ma soprattutto per quanto riguarda quelli in strutture di esercizi complementari. Da questo punto di vista, misurando l’offerta in rapporto alla popolazione, risultano particolarmente ben fornite proprio le aree rurali in ritardo di sviluppo. Restano invece notevoli differenze tra le aree della “Convergenza” e quelle ricadenti nell’Obiettivo “Competitività regionale e occupazione”, con un’infrastruttura turistica decisamente più corposa nelle ultime. Anche nelle regioni della “Convergenza” però, benché la dotazione sia nell’insieme decisamente inferiore, quella delle aree rurali resta superiore a quella delle aree urbane. Non sorprende che il 93 per cento degli agriturismi sia concentrato nelle aree rurali e che siano particolarmente dotate le aree intermedie e in ritardo di sviluppo.

D’altra parte, affinché tale base infrastrutturale possa essere ben sfruttata in un’ottica di sviluppo, occorrerebbe rinforzare la filiera turistica e superare i problemi dell’alta concentrazione dei flussi e della stagionalità della domanda. Sul piano invece dell’utilizzazione di queste infrastrutture, l’indicatore di potenziale utilizzazione delle infrastrutture turistiche⁵⁵ mostra una sottoutilizzazione, che risulta particolarmente forte proprio nelle aree rurali. Un altro indicatore interessante, in un’ottica di dotazioni delle aree su cui poter costruire delle filiere di sviluppo, soprattutto a livello locale, è quello che si riferisce alla presenza di istituti culturali statali (tra cui i musei)⁵⁶. Questi ultimi sono più o meno equamente ripartiti tra le aree rurali e le aree urbane del Paese, mentre in media gli istituti localizzati nelle aree urbane hanno una frequenza di visitatori quattro volte superiore a quella dei musei basati nelle aree rurali. Più l’area si avvicina alla tipologia in ritardo di sviluppo, maggiormente si dirada la presenza dei visitatori stessi. La situazione nelle aree rurali delle regioni “Competitività regionale e occupazione” è migliore rispetto a quelle della “Convergenza”, con la sola eccezione dei musei basati nelle aree rurali in ritardo di sviluppo, che riescono ad attrarre meno visitatori delle corrispondenti aree “Competitività regionale e occupazione”.

⁵⁵ L’indice di potenziale utilizzazione delle strutture turistiche è derivato da = [Presenze 2002 / (Posti letto totali 2002 * 275 giorni di possibile utilizzazione)].

⁵⁶ In realtà si tratta di una misura parziale, dal momento che al patrimonio statale si aggiunge quello significativo del patrimonio non statale.

Tavola 7 – Indicatori economici e di contesto delle aree rurali

		Italia		Mezzogiorno		Centro Nord		Convergenza + Basilicata		Competitività		
		Urbana	Rurale	Urbana	Rurale	Urbana	Rurale	Urbana	Rurale	Urbana	Rurale	Totale Italia
Territorio	Superficie per area (kmq)	23.869	277.459	6.342	116.715	17.528	160.744	5.888	77.846	17.982	199.613	301.328
	Superficie per area (%)	8%	92%	5%	95%	10%	90%	7%	93%	8%	92%	100%
	Popolazione 2001 (milioni)	24,5	32,5	7,6	12,9	16,9	19,6	7,2	10,1	17,3	22,4	57,0
	(% sul totale di riga)	43%	57%	37%	63%	46%	54%	41%	59%	44%	56%	100%
	Densità popolazione	1.025	117	1.200	111	961	122	1.215	130	962	112	189
	Numeri dei Comuni	1.034	7.067	198	2.359	836	4.708	192	1.547	842	5.520	8.101
Popolazione	(% sul totale di riga)	13%	87%	8%	92%	15%	85%	11%	89%	13%	87%	100%
	Tassi di crescita popolazione ('91-'01)	-2,4%	2,7%	-0,9%	0,4%	-3,1%	4,3%	-0,2%	0,1%	-3,3%	3,9%	0,4%
	% popolazione > 64 (anni)	18%	19%	14%	17%	20%	20%	14%	17%	20%	20%	19%
	% popolazione < 14 (anni)	14%	14%	18%	16%	12%	13%	18%	17%	12%	13%	14%
	indice di dipendenza	47,9	36,1	47,2	50,9	48,2	49,2	47,3	51,7	48,2	49,0	49,0
	indice di vecchiaia	132,3	131,0	82,3	105,5	164,6	151,5	79,1	100,4	164,4	148,4	131,4
Economia	% occupati in agricoltura	2%	8%	13%	2%	6%	4%	14%	2%	6%	5%	5%
	% occupati nell'industria	29%	37%	23%	28%	31%	41%	24%	27%	30%	40%	33%
	% occupati in altri settori	69%	55%	73%	60%	68%	53%	72%	59%	68%	54%	61%
	Tassi di Attività Totali	48,9	48,3	44,3	51,2	50,8	43,8	44,1	43,0	50,8	50,6	48,6
	Tassi di attività femminili	38,5	36,9	31,6	40,5	41,3	31,2	31,1	30,2	41,2	39,8	37,6
	Tassi di attività maschili	60,5	60,5	58,3	62,5	61,5	57,2	58,3	56,7	61,4	62,1	60,5
	Tassi di Occupazione Totali	42,9	43,0	32,6	34,5	47,3	48,3	32,0	33,3	47,1	47,2	42,9
	Tassi occupazione femminili	32,7	31,5	20,9	22,2	37,7	37,3	20,2	21,0	37,5	36,0	32,0
	Tassi occupazione maschili	54,3	55,2	45,4	47,5	58,1	60,1	45,0	46,4	57,9	59,0	54,8
	Disoccupazione Totale	12,2	11,1	26,5	21,3	7,0	5,5	27,3	22,6	7,2	6,8	11,6
	Disoccupazione femminile	14,9	14,7	33,8	28,7	8,8	7,9	35,2	30,5	9,0	9,5	14,8
	Disoccupazione maschile	10,4	8,7	22,1	16,9	5,6	3,9	22,8	18,1	5,8	5,0	9,4

Fonte: Elaborazioni dati Istat, XIV Censimento Generale della popolazione e delle abitazioni 2001

		Italia		Mezzogiorno		Centro Nord		Convergenza + basilicata		Competitività		
		Urbana	Rurale	Urbana	Rurale	Urbana	Rurale	Urbana	Rurale	Urbana	Rurale	Totale Italia
Ambiente	Aree SIC (milioni di ettari) ⁽¹⁾	2.076	37.870	-	-	-	-	559	11.199	1.517	26.671	39.945
	(% sul totale di riga)	5%	95%					5%	95%	5%	95%	100%
	Aree ZPS (milioni di ettari) ⁽¹⁾	830	21.143	-	-	-	-	141	5.088	689	16.055	21.974
	(% sul totale di riga)	4%	96%					3%	97%	4%	96%	100%
	Aree Natura 2000 (milioni di ettari) ⁽¹⁾	2.136	41.241	-	-	-	-	574	11.656	1.562	29.586	43.377
	(% sul totale di riga)	5%	95%					5%	95%	5%	95%	100%
Turismo e Beni culturali	Aree ZVN (milioni di ettari) ⁽¹⁾	1.477	6.228	-	-	-	-	132	2.886	1.345	3.342	7.705
	(% sul totale di riga)	19%	81%					4%	96%	29%	71%	100%
	% Superficie totale agricola destinata a produzione biologica sulla SAU totale (anno 2000) ⁽²⁾	1,75%	3,33%	2,67%	4,87%	1,38%	2,03%	2,79%	3,38%	1,37%	3,31%	3,22%
	Posti letto esercizi alberghieri (anno 2002, valori in migliaia) ⁽⁴⁾	513	1.416	109	361	405	1.055	103	233	410	1.183	1.930
	Posti letto esercizi complementari (anno 2002, valori in migliaia) ⁽⁴⁾	258	1.893	32	482	226	1.411	32	351	226	1.542	2.151
	Posti letto totali (anno 2002, valori in migliaia) ⁽⁴⁾	771	3.309	141	843	630	2.466	135	584	636	2.725	4.080
	Posti Letto esercizi alberghieri per 100 ab (anno 2002) ⁽⁴⁾	2,1	4,4	1,4	2,8	2,4	5,4	1,4	2,3	2,4	5,3	3,4
	Posti Letto esercizi complementari per 100 ab (anno 2002) ⁽⁴⁾	1,1	5,8	0,4	3,7	1,3	7,2	0,4	3,5	1,3	6,9	3,8
	Posti Letto totale per 100 ab (anno 2002) ⁽⁴⁾	3,2	10,2	1,8	6,5	3,7	12,6	1,9	5,8	3,7	12,2	7,2
	N. agriturismo (anno 2004) ⁽³⁾	1.018	12.999	166	2.715	852	10.284	140	1.570	878	11.429	14.017
	(% sul totale di riga)	7%	93%	6%	94%	8%	92%	8%	92%	7%	93%	100%
	Istituti Statali Culturali (anno 2004) ⁽³⁾	216	239	67	90	149	149	54	64	162	175	455
	(% sul totale di riga)	47%	53%	43%	57%	50%	50%	46%	54%	48%	52%	100%
	Numeri medio visitatori per sito (anno 2004) ⁽³⁾	116.839	29.345	93.134	20.620	127.499	34.616	113.412	23.435	117.982	31.507	70.881

⁽¹⁾ Fonte: Elaborazioni su dati INEA

⁽²⁾ Fonte: Elaborazioni su dati Istat, V Censimento dell'Agricoltura 2000

⁽³⁾ Fonte: Elaborazioni dati Progetto Incipit, Istat-Dps. Nota: I dati non includono il patrimonio culturale della Regione Siciliana in quanto non compresi nel patrimonio statale

⁽⁴⁾ Fonte: Elaborazioni dati Progetto Incipit, Istat-Dps.

I.4 PARI OPPORTUNITÀ

Pari opportunità di genere

Nell'anno 2005, permangono segnali di difficoltà dell'occupazione femminile in Italia. Il livello di occupazione femminile presenta divari, rispetto al dato maschile, elevati (da un minimo di 19,5 punti percentuali nel Centro ad un massimo di 28 punti percentuali al Sud); nell'ultimo anno, l'occupazione femminile (per la prima volta da più di 30 anni) è cresciuta meno dell'occupazione maschile⁵⁷. In particolare, si osserva un calo dell'occupazione femminile al Sud⁵⁸ ed un ampliamento, quindi, dei divari territoriali. Il livello più elevato di disoccupazione femminile si riscontra al Sud (19,6 per cento nel 2005 contro il 10 per cento in media in Italia) e la sua riduzione dal 2001 al 2005 sembra imputabile più alla caduta del tasso di attività femminile (che si contrappone alla consistente crescita osservata nel decennio precedente), che ad una crescita occupazionale. Tale riduzione del tasso di attività femminile si può collegare allo scoraggiamento dell'offerta in particolare nel Sud, dove al citato calo dell'occupazione si aggiungono differenze strutturali, dovute ad esempio alla minore presenza di servizi di cura⁵⁹.

La popolazione femminile ha, in generale, una condizione sul mercato del lavoro meno stabile. La quota di donne occupate a tempo determinato rispetto all'occupazione alle dipendenze è pari al 14,7 per cento contro il 10,5 per cento degli uomini (tale squilibrio è particolarmente elevato in fase di assunzione) e si evidenzia una maggiore difficoltà per le donne nel passaggio ad un contratto a tempo indeterminato⁶⁰. Secondo i primi dati ISTAT sul fenomeno, le collaborazioni rappresenterebbero il 3 per cento dell'occupazione femminile totale e il 15 per cento di quella indipendente contro l'1,3 per cento dell'occupazione maschile totale e il 4,5 per cento di quella indipendente.

Le imprenditrici rappresentano solo lo 0,8 per cento dell'occupazione totale femminile (rispetto ad un dato per gli uomini dell'1,2 per cento).

Le donne occupate dipendenti fanno maggiormente uso del part-time (25,5 per cento delle occupate contro il 3 per cento degli uomini) ed emerge una tendenza alla segregazione verticale (le donne occupate in posizioni di dirigenza rappresentano l'1,3 per cento delle dipendenti, a fronte di un dato del 2,5 per cento per gli uomini).

Le donne risultano occupate soprattutto nei servizi alla persona ed in particolare, per il 24,6 per cento nel settore della sanità e dell'istruzione a fronte del 6,7 per cento degli uomini, evidenziando forme di segregazione orizzontale. È elevato il numero di donne impiegate in forme di lavoro sommerso in molte regioni italiane ed in particolare nel Centro-Sud. Permangono, inoltre, ancora rilevanti forme di differenziali salariali tra uomini e donne.

Emerge con evidenza la declinazione al femminile della povertà, soprattutto se si considera che, nel 2004, l'83,8 per cento degli anziani soli poveri sono donne e che l'83,2 per cento dei genitori soli poveri sono madri. Le percentuali più elevate si riscontrano nelle regioni meridionali (26 per cento contro 5,3 per cento e l'8,8 per cento rispettivamente delle regioni settentrionali e del centro).

Con riguardo alle problematiche inerenti la conciliazione vita-lavoro, i dati registrati finora in

⁵⁷ Cfr. ISTAT (2006) Rapporto Annuale 2005 p. 42: “nel 2005, il ritmo di crescita dell'occupazione maschile (più 0,9 per cento) è stata superiore a quello della componente femminile (+ 0,5 per cento). Di conseguenza, per la prima volta dalla metà degli anni '90, il contributo delle donne all'aumento dell'occupazione è stato inferiore a quello degli uomini...”, la quota delle lavoratrici sul totale degli occupati è scesa dal 39,2 per cento del 2004 al 39,1 per cento del 2005. Tale risultato ha determinato un ulteriore ampliamento del divario con l'Unione Europea: nel complesso dei 25 paesi aderenti all'Unione Europea l'incidenza dell'occupazione femminile è infatti aumentata di 2/10 di punto rispetto all'anno prima portandosi nel 2005 al 44,2 per cento”.

⁵⁸ Legato sia ad una minore crescita del prodotto che a una ripresa dei flussi migratori delle persone che hanno più elevati livelli di istruzione e maggiore probabilità di occupazione: si vedano su questo punto le ultime due relazioni annuali della Banca d'Italia.

⁵⁹ I dati ISTAT citati nella relazione della Banca d'Italia per il 2005 (p. 115) mostrano per il 2005 la flessione del tasso di attività femminile (-0,2 punti percentuali) flessione riscontrabile anche nel 2004 mentre nel periodo 1995-2003 si è assistito ad un aumento dei tassi di partecipazione femminile di 6,7 punti percentuali.

⁶⁰ Banca d'Italia (2005), cit. (p. 113), su dati ISTAT.

Italia non appaiono incoraggianti. Allo scopo di raggiungere gli obiettivi di Lisbona relativi a una maggiore partecipazione femminile al mercato del lavoro, gli Stati membri si sono impegnati nel Consiglio di Barcellona (marzo 2002) a estendere entro il 2010 il tasso di copertura dei servizi di cura al 33 per cento dei bambini sotto i 3 anni e ad almeno il 90 per cento dei bambini tra i 3 anni e l'età scolare. La situazione italiana si può considerare soddisfacente riguardo al secondo obiettivo, mentre i servizi risultano largamente insufficienti per i bambini sotto i 3 anni con un dato medio nazionale pari al 9 per cento e al 3 per cento nel Mezzogiorno, con disagi per le famiglie e per le donne, sulle quali gravano in particolare i carichi familiari, a causa di orari di apertura dei servizi spesso poco attinenti.

Principio di non discriminazione e diritti fondamentali

La società italiana è sempre più una società multiculturale (dove convivono ormai persone provenienti da numerose diverse nazioni), ed il fenomeno migratorio si pone come elemento di grande rilevanza per dimensioni, crescita e struttura generazionale. Al 1° gennaio 2006 gli stranieri residenti in Italia sono 2.670.514 (1.350.588 maschi e 1.319.926 femmine). Rispetto all'anno precedente gli iscritti all'anagrafe aumentano di 268.357 unità (+11,2 per cento).

L'aumento dei flussi è anche riconducibile ai "ricongiungimenti familiari" pari al 27,6 per cento del totale dei permessi di soggiorno rilasciati nel 2005 e che hanno coinvolto 498.000 donne (43,6 per cento dei permessi rilasciati nel 2005 per motivi di famiglia). La popolazione immigrata tende quindi ad insediarsi in Italia in modo più stabile e si profila un fenomeno di immigrazione di seconda generazione. Nell'arco di circa dieci anni, infatti, dagli 8.000 nati da famiglie straniere rilevati nel 1994, si è passati ai 51.971 nel 2005, con un saldo naturale in quest'ultimo anno (differenze tra nascite e decessi) positivo (48.838 unità) in grado di compensare quello negativo della popolazione di cittadinanza italiana (-62.120 unità), che registra uno dei minori *trend* di crescita fra i paesi occidentali ed un forte invecchiamento progressivo.

Di conseguenza, la popolazione studentesca di nazionalità non italiana è in costante aumento (430.000 unità nell'anno 2006, quasi il 5 per cento degli studenti⁶¹), principalmente nel Centro-Nord e nei grandi centri urbani (gli studenti con famiglia proveniente dall'estero sono l'1 per cento in Campania e Sicilia, l'8 per cento in Lombardia, Veneto e Marche, il 9,5 per cento in Emilia Romagna o il 15 per cento in città come Milano).

In ambito lavorativo, la piena occupazione e valorizzazione della componente straniera diviene un'opzione strategica fondamentale per il rilancio della crescita e dell'occupazione. Secondo le denunce raccolte dal Centro di Contatto dell'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (UNAR), le disparità di trattamento e le discriminazioni dei lavoratori immigrati si manifestano principalmente nella difficoltà di accesso al mercato del lavoro (26,3 per cento) e, all'interno dell'ambiente lavorativo, nell'essere bersaglio di emarginazione, dequalificazione personale, assegnazione di mansioni umilianti (20 per cento), in particolare per i giovani. La maggior parte delle denunce pervengono dalle aree del Nord-Ovest e del Nord-Est, dove l'insediamento più stabile degli immigrati porta ad una maggiore esposizione ad episodi discriminanti nella gestione della quotidianità (ricerca di una casa, domanda di servizi pubblici, ricerca di un lavoro, accesso al credito), mentre nel Sud, area prevalentemente di transito, un'ampia percentuale di lavoratori immigrati è collocata nell'economia sommersa⁶².

La definizione della consistenza numerica della popolazione disabile in Italia sconta difficoltà sia nella definizione stessa di persona con disabilità, sia nella relativa rilevazione statistica. In base alle stime ottenute dalle più recenti indagini ISTAT sulla salute e il ricorso ai servizi sanitari (1999 –

⁶¹ Ministero della Pubblica Istruzione, Alunni con cittadinanza non italiana: scuole statali e non statali, Anticipazioni dei principali dati, Anno scolastico 2005-2006, Settembre 2006.

⁶² UNAR, Un anno di attività contro la discriminazione razziale: Rapporto 2005, Ministero per le Pari Opportunità.

2000)⁶³, emerge che in Italia le persone con disabilità, intesa come totale mancanza di autonomia per almeno una funzione essenziale della vita quotidiana, sono circa 2,6 milioni, pari al 5 per cento circa della popolazione di età superiore a 6 anni che vive in famiglia (la stima sale a circa 7 milioni se si includono le persone che manifestano una “apprezzabile” difficoltà nello svolgimento di una o più di queste funzioni).

A livello territoriale, si osserva un tasso di disabilità maggiore nel Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord (rispettivamente 5,5 per cento e 4,5 per cento), in particolare nelle regioni Calabria e Sicilia (6,3 per cento). Il numero di persone disabili in età lavorativa, nella classe di età tra 15 – 64, ammonterebbe a 584 mila unità. La presenza di disabilità è maggiore nelle classi di età più anziane (19,3 per cento tra le persone di 65 anni o più e 47,7 per cento tra le persone di 80 anni o più), anche considerando che le stime citate non includono 169 mila anziani non autosufficienti che vivono nelle residenze socio-sanitarie. Il 66 per cento delle persone disabili sono donne, anche in correlazione con la loro maggiore longevità.

Le difficoltà nella sfera della comunicazione coinvolgono circa l’1 per cento della popolazione di 6 anni e più. Al riguardo, dai dati relativi alle invalidità permanenti rilevate sempre con l’indagine sulle condizioni di salute, risultano circa 352 mila ciechi totali o parziali, 877 mila persone con problemi dell’udito più o meno gravi, 92 mila sordi prelinguali (sordomuti)⁶⁴. Circa il 3 per cento della popolazione di 6 anni e più presenta difficoltà nello svolgimento delle attività quotidiane di cura della persona (una persona ultraottantenne su 3); il 2,2 cento manifesta disabilità nel movimento (il 22,5 per cento degli ultraottantenni); il 2,1 per cento (il 25 cento della popolazione di età superiore agli 80 anni) si trova nella situazione definita dall’indagine ISTAT di confinamento individuale (costrizione a letto, su una sedia non a rotelle o in casa).

⁶³ Tutti i dati sono tratti dal Rapporto di monitoraggio sulle politiche sociali - Direzione generale per la gestione del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali e monitoraggio della spesa sociale - Settembre 2005.

⁶⁴ Tali dati includono i bambini fino a 5 anni. La nozione di invalidità è diversa dal concetto di disabilità in quanto rimanda al diritto di percepire un beneficio economico in conseguenza di un danno biologico.

I.5 SVILUPPO SOSTENIBILE E STATO DEI SERVIZI AMBIENTALI

A fronte della ricchezza di risorse naturali e ambientali presenti in Italia e delle opportunità di sviluppo ad esse associate, i sistemi di tutela e valorizzazione sono risultati spesso inefficienti e carenti, con pesanti ricadute sulla crescita e sulla competitività del Paese. Allo stesso tempo, i servizi ambientali, in modo particolare la gestione delle risorse idriche e dei rifiuti, presentano livelli non adeguati ai fabbisogni delle popolazioni e delle imprese, e ancora molto marcate risultano le differenze tra regioni del Mezzogiorno e regioni del Centro-Nord. Permangono difficoltà di applicazione del principio “chi inquina paga”, nonché una forte ottica settoriale nel disegno e nell’attuazione delle politiche, che limita la capacità di integrare pienamente gli aspetti ambientali nelle decisioni pubbliche.

L’*assetto normativo* si presenta ancora frammentato e persistono ritardi nel recepimento nell’ordinamento nazionale delle direttive comunitarie, nonché nella loro applicazione. L’ambiente è il settore per il quale l’Italia registra il maggior numero di procedure di infrazione, relative prevalentemente alla normativa su rifiuti, qualità dell’aria e valutazione d’impatto ambientale⁶⁵.

D’altra parte il *quadro delle competenze* in materia di gestione dell’ambiente e del territorio assegna alle Regioni e agli Enti Locali un ruolo di primo piano, sebbene siano presenti ancora elementi di sovrapposizione e vi sia una forte necessità di coordinamento.

Resta preoccupante la diffusione di *comportamenti illeciti* e di vere e proprie attività criminose legate ad alcuni settori ambientali, quali per esempio il ciclo dei rifiuti e l’abusivismo edilizio, soprattutto nelle quattro regioni meridionali a tradizionale presenza di criminalità organizzata. Il ricorso ai *commissariamenti* troppo prolungati nel tempo si è rivelato una misura fallimentare per gestire le ricorrenti emergenze ambientali, verificatesi soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno. In queste regioni, nonostante l’accelerazione degli ultimi anni, la *pianificazione di settore* risulta ancora carente, anche in termini della adeguatezza delle basi conoscitive tecnico-scientifiche a fondamento dei piani stessi e dei *sistemi di monitoraggio* per la verifica della loro efficacia.

I principali indicatori ambientali su gestione del territorio, dotazione di infrastrutture ambientali e qualità dei servizi, cambiamento climatico e qualità dell’area, sono proposti nella seguente tavola 8.

⁶⁵ A fine 2005 l’Italia era lo Stato Membro dell’UE con il maggior numero di procedure d’infrazione (77) (Commissione europea, *Seventh Annual Survey on the implementation and enforcement of Community environmental law 2005*, Bruxelles, settembre 2006). La Relazione annuale 2005 del Dipartimento per le Politiche Comunitarie ha denunciato che fino alla fine del 2004 l’Italia ha avuto in assoluto il primato di contestazioni alla Corte di Giustizia Europea e che il maggior numero di infrazioni è relativo all’ambiente.

Tavola 8 - Indicatori ambientali

Settore	Indicatore	Aggregazioni territoriali						
		Anno	Italia	Ob. CRO + phi	Centro-Nord	Mezzogiorno	Ob. CONV + pho	Ob. CRO Mezzogiorno + phi
Gestione del territorio								
Siti inquinati	Siti da bonificare inseriti o inseribili nelle anagrafi regionali (numero) ^{(a)(d)}	2005	5013	4802	4413	600	211	389
	Siti bonificati (per cento dei siti da bonificare) ^{(a)(d)}	2005	14,7	15,3	16,7	0,3	0,5	0,3
	Siti da bonificare di interesse nazionale (numero) ^(b)	2006	54	38	34	20	16	4
Rischio idro-geologico	Superficie regionale interessata da rischio idrogeologico più elevato (per cento) ^(b)	2004	9,3	10,2	11,6	5,9	6,8	4
	Comuni interessati da rischio idrogeologico più elevato (per cento) ^(b)	2004	78,4	76	78,9	77,3	87,3	56
Foreste	Superficie forestale (per cento della superficie regionale)	2005	21,8	24	24,6	17,3	15,6	21,2
	Superficie forestale percorsa dal fuoco (per cento)	2005	0,28	0,22	0,18	0,5	0,56	0,41
Aree protette	Superficie regionale ricadente in aree protette (EUAP) (per cento) ^(c)	2003	9,7	8,3	7,9	12,3	13,3	10,23
	Superficie regionale ricadente in aree protette (EUAP) e siti Natura 2000 (per cento) ^(c)	2003	18,7	17,6	16,5	22	21,7	22,5
Dotazione di infrastrutture ambientali e qualità dei servizi								
Risorse idriche	Famiglie che denunciano irregolarità nell'erogazione dell'acqua (per cento)	2005	13,8	9,9	9	23,8	24,2	22,2
	Coste non balneabili per inquinamento (per cento)	2005	5,6	4	4	6,2	7,3	3,9
	Disponibilità di risorse idropotabili (per cento)	2005	31,1	33	33,8	26,1	26	26,3
	Popolazione regionale servita da impianti di depurazione completa delle acque reflue (per cento)	2005	55,4	53,3	51,8	61,9	60,2	70,8
	Conformità dei sistemi di depurazione relativi ad agglomerati maggiori di 15.000 abitanti equivalenti (per cento) ^(a)	2005	77,2	91,0	92,7	56,2	50,8	78,9
Rifiuti	Raccolta differenziata dei rifiuti urbani (per cento)	2005	24,3	30,3	31,8	8,7	8,1	11,9
	Rifiuti urbani smaltiti in discarica per abitante (kg)	2005	310,3	274,1	263,8	395,3	395,6	393,7
Energia	Energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili (per cento della produzione totale)	2005	16,9	19,7	20	9,8	7,7	16,9
	Potenza efficiente lorda delle fonti rinnovabili (per cento della potenza efficiente lorda totale)	2005	24,5	28,1	27,5	17,7	12,9	33,5
	Consumo interno lordo di energia elettrica coperto da fonti rinnovabili (per cento)	2005	14,1	16	16,1	9,1	7,3	14,8

Cambiamento climatico e qualità dell'aria								
Emissioni di gas serra	Emissioni pro capite di CO ₂ da trasporto stradale (tonnellate)	2003	2,2	2,06	2,06	1,94	1,91	2,05
	Emissioni pro capite di gas serra (CO ₂ , CH ₄ , N ₂ O) (tonnellate) ^(e)	2000	7,80	8,17	8,11	7,27	6,96	8,94
	Intensità di emissioni di gas serra (CO ₂ , CH ₄ , N ₂ O) (tonnellate/ M€ Valore Aggiunto prezzi 2000) ^(e)	2000	417,89	377,29	363,81	590,54	586,65	607,46
Qualità dell'aria	Numero stazioni di monitoraggio della qualità dell'aria ^(a)	2006	359	328	286	73	31	42
	Stazioni di monitoraggio che hanno registrato superamenti del valore limite giornaliero per l'O ₃ (per cento) ^{(e)(f)}	2004	65,7	66,7	72,2	17,6	0,0	20,0
	Stazioni di monitoraggio che hanno ecceduto i 35 superamenti del valore limite giornaliero per il PM ₁₀ (per cento) ^{(e)(f)}	2004	69,1	71,2	73,6	50,0	45,5	53,3
<i>Fonte:</i> Banca dati DPS-ISTAT Indicatori regionali per le politiche di sviluppo, salvo dove diversamente specificato.								
(a)	APAT							
(b)	Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare.							
(c)	Elaborazione DPS su dati Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e Elenco Ufficiale delle Aree Protette (EUAP).							
(d)	Per alcune regioni, le valutazioni sui siti contaminati sono ancora in corso.							
(e)	Elaborazioni DPS su dati APAT e ISTAT							
(f)	La rilevazione considera le stazioni di monitoraggio che hanno fornito dati con copertura temporale superiore al 75 per cento							
NOTA: Ob. CRO + phi = Regioni Ob. Competitività Regionale e Occupazione, inclusa la Sardegna in phasing-in; Ob. CONV + pho = Regioni Ob. "Convergenza", inclusa la Basilicata in phasing-out; Ob. CRO Mezzogiorno + phi = Regioni dell'Ob. Competitività Regionale e Occupazione del Mezzogiorno, inclusa la Sardegna in phasing-in.								

Pianificazione e gestione del territorio

La *pianificazione e la gestione del territorio* sono risultate spesso inadeguate a fronteggiare le crescenti pressioni derivanti dalla elevata densità demografica, dall'espansione urbanistica e dalla concentrazione delle attività economiche, anche in aree sensibili come quelle a rischio idrogeologico e lungo le fasce costiere. Questi processi di antropizzazione del territorio determinano, da un lato, un incremento delle potenziali fonti di contaminazione dei suoli e, dall'altro, un'accelerazione del naturale processo di erosione, soprattutto dei litorali, nonché un potenziamento dei fattori di rischio idrogeologico, già legati alle fragili caratteristiche geomorfologiche del territorio.

Per quanto riguarda la contaminazione dei suoli, al 2005 si registravano oltre 5.000 siti inseriti o inseribili nelle anagrafi regionali dei *siti da bonificare*, definiti come aree che presentano alterazioni delle caratteristiche naturali del suolo/sottosuolo, o delle acque, dovute alle elevate concentrazioni di determinati inquinanti. La bonifica è stata completata per meno del 15 per cento di questi siti, mentre gli interventi di bonifica risultano avviati o in corso per circa la metà dei restanti siti inseriti nelle anagrafi. Il ritardo risulta accentuato nel Mezzogiorno, dove la quota dei siti bonificati è inferiore all'1 per cento⁶⁶. Parzialmente più avanzata risulta la realizzazione degli interventi di bonifica e messa in sicurezza sui 54 Siti di Interesse Nazionale (SIN). A partire dal 2001, anno di emanazione del "Programma Nazionale di bonifica e ripristino ambientale", in tutti i SIN è in corso o è stata completata la messa in sicurezza d'emergenza, si registrano piani di caratterizzazione per oltre il 70 per cento delle aree ubicate in ciascun sito e per 15 SIN (8 nel Centro-Nord e 7 nel Mezzogiorno) si dispone di una progettazione definitiva per gli interventi di bonifica (oltre 50 progetti).

Lo strumento per la definizione delle priorità degli interventi di bonifica e le modalità tecniche e procedurali relative è il Piano Regionale di Bonifica: nel 2004, 5 regioni (di cui una nel Mezzogiorno) risultavano ancora prive del piano e in 6 delle rimanenti regioni lo strumento di pianificazione necessitava di aggiornamenti⁶⁷.

Elevato è il *rischio idrogeologico*, che interessa quasi il 10 per cento del territorio, in termini di potenziali danni ambientali, alle persone ed ai manufatti, con aree ricadenti in circa l'80 per cento dei comuni italiani. Nel Mezzogiorno situazioni particolarmente critiche si registrano in Calabria, Campania, Basilicata e Molise.

La predisposizione dei Piani per l'Assetto Idrogeologico (PAI) ha fatto registrare significativi progressi, in particolare nelle regioni del Mezzogiorno dove, a settembre 2006, risultano approvati 13 PAI sui 17 previsti, contro un totale di 11 sui 21 previsti nelle regioni centro-settentrionali. Tuttavia, i ritardi nell'adozione dei PAI e l'assenza di una pianificazione di bacino complessiva hanno condizionato la realizzazione delle opere strutturali, che presentano ancora notevoli ritardi.

Un ulteriore rischio di degrado del territorio è associato alla *desertificazione*, ossia al progressivo inaridimento legato sia a fenomeni climatici, sia agli incendi boschivi e all'abbandono dei suoli agricoli, nonché a pratiche di sfruttamento intensivo del suolo e delle risorse idriche. Il 5,5 per cento del territorio nazionale risulta vulnerabile ai processi di desertificazione⁶⁸. Le aree maggiormente a rischio sono localizzate nelle regioni più meridionali (Basilicata, Calabria e Puglia) e nelle due isole maggiori.

Elementi positivi sono riscontrabili nella costante tendenza all'aumento delle *superfici forestali*, che sono cresciute tra il 1995 e il 2005 dello 0,6 per cento e dell'1,28 per cento nel Mezzogiorno, e nell'incremento delle aree incluse nel sistema nazionale delle *aree protette* e della *rete Natura*

⁶⁶ Tuttavia, per alcune regioni le valutazioni sono ancora in corso, in particolare per Abruzzo, Basilicata, Calabria e Sicilia.

⁶⁷ Rete delle Autorità Ambientali e della Programmazione, Gruppo di Lavoro Bonifiche, *Bonifica dei siti inquinati nella programmazione dei fondi strutturali 2000-2006: analisi delle problematiche, valutazione e suggerimenti*, dicembre 2004.

⁶⁸ Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare – Comitato Nazionale per la Lotta alla Desertificazione.

2000, che costituiscono quelle aree di rilevante valore naturalistico e ambientale sottoposte a uno speciale regime di tutela e gestione. In particolare, la quota di territorio nazionale tutelata attraverso le aree protette è pari al 9,7 per cento (poco meno di 3 milioni di ettari, il 52 per cento nel Mezzogiorno), quota che raggiunge quasi il 19 per cento se si considerano i Siti di Interesse Comunitario (SIC), le Zone di Protezione Speciale (ZPS) e le zone di connessione incluse nella rete Natura 2000. Con l'eccezione dei parchi nazionali, l'estensione media delle aree protette è piuttosto modesta e, tuttavia risultano interessati oltre 1.000 Comuni e una popolazione di oltre 6 milioni di abitanti⁶⁹.

Persiste un sostanziale ritardo, in particolare nel Mezzogiorno, in merito all'avanzamento istituzionale e organizzativo-gestionale delle aree protette: istituzione del soggetto gestore, adozione del piano del parco, nomina degli organi gestionali e amministrativi. Questi ritardi appaiono particolarmente seri in Sardegna, Puglia e Campania, dove l'estensione delle aree e la numerosità degli enti coinvolti nella gestione rende più complesso il processo di concertazione, definizione e adozione degli strumenti gestionali. Ugualmente in ritardo la valorizzazione delle potenzialità di sviluppo dei territori protetti, compatibile con la tutela della biodiversità e del paesaggio, per l'attrattività territoriale e il miglioramento della qualità della vita dei residenti.

Dotazione di infrastrutture ambientali e qualità dei servizi

La dotazione di infrastrutture ambientali e l'efficienza dei servizi associati all'uso delle risorse naturali presenta ancora gravi lacune, in particolare nel Mezzogiorno, nonostante i significativi passi avanti compiuti tra il 2000 e il 2005.

Dopo un lungo processo avviato a metà degli anni Novanta, il 2005 ha visto il sostanziale compimento del percorso di riordino istituzionale del *settore idrico* in Italia, dopo oltre dieci anni dal varo della riforma, attuata con la legge n. 36/1994. L'insediamento delle Autorità d'ambito nei 91 Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) in cui è suddiviso il Paese si può ritenere sostanzialmente concluso. Più problematica appare la situazione degli affidamenti del servizio idrico integrato, in particolare nel Mezzogiorno (solo la metà della popolazione è oggi servita da gestioni integrate) e, soprattutto, la qualità del servizio agli utenti, sia in termini oggettivi, sia come percepita dall'utenza. Le famiglie che denunciano irregolarità nell'erogazione dell'acqua sono il 24 per cento circa nel Mezzogiorno contro il 9 per cento nel Centro-Nord. Critica resta anche la situazione delle infrastrutture, in particolare di quelle di depurazione, nonostante nel Mezzogiorno la quota di popolazione servita da impianti di depurazione sia superiore alla media nazionale: nel 2005 il grado di conformità agli standard dei sistemi di depurazione delle acque reflue urbane a servizio di agglomerati con carico nominale maggiore di 15.000 abitanti equivalenti era ancora pari al 77 per cento a livello nazionale e al 56 per cento nel Mezzogiorno, con una notevole variabilità regionale. La maggiore quota di coste non balneabili per inquinamento rilevata nel Mezzogiorno conferma indirettamente il grado di contaminazione delle acque marino-costiere dovuto alla carente depurazione degli scarichi urbani, civili e agrozootecnici. Molto resta da fare inoltre per affermare il principio di tutela integrata della risorsa idrica sulla scala del bacino idrografico e per una più intensa integrazione fra aspetti gestionali e profili di tutela ambientale che sono alla base della direttiva 2000/60/CE.

Il sistema di *gestione dei rifiuti urbani*, pur se positivamente modificatosi in Italia nel periodo 2000-2005, mostra ancora ritardi e forti differenze territoriali. La quantità di rifiuti inviata a discarica, che secondo l'obiettivo normativo dovrebbe divenire residuale rispetto ad altre forme di smaltimento, è ancora molto elevata nel Mezzogiorno dove è pari a circa il 79 per cento, contro una media del 47 per cento al Centro-Nord. Tale divario è causato da un livello di raccolta differenziata dei rifiuti ancora troppo modesto (nel 2005 nel Mezzogiorno era pari all'8,7 per cento, contro circa

⁶⁹ I dati sono stati elaborati dal DPS sulla base dell'ultimo aggiornamento dell'elenco ufficiale delle aree naturali protette del 2003 e considerano i Comuni con almeno il 10 per cento della superficie protetta, escludendo i Comuni capoluogo di aree metropolitane.

il 32 per cento del Centro-Nord) e da una dotazione impiantistica per il trattamento dei rifiuti che, pur se in chiara crescita, non ha ancora raggiunto un livello e una composizione ottimale. Basti ricordare la quota ancora assolutamente marginale (7 per cento del totale nazionale) di recupero di energia elettrica da rifiuti e la totale assenza nella macroarea di recupero di energia termica.

Le *infrastrutture energetico-ambientali* hanno registrato in Italia una crescita della potenza installata per la *produzione di energia da fonti rinnovabili* (FER) del 18,5 per cento nel periodo 2000-2005, raggiungendo così il 24,5 per cento della potenza installata totale⁷⁰. Questa crescita è stata molto sostenuta nel Mezzogiorno, dove la potenza FER installata è passata dal 13,8 al 17,7 per cento della potenza totale installata nell'area, restando però ben al di sotto della quota rilevata nel Centro-Nord (27,5 per cento). Il risultato è di particolare rilevo ove si consideri che, al netto dell'idroelettrico, la quota di potenza FER installata nelle regioni meridionali è pari al 7 per cento del totale installato, a fronte del 4 per cento del Centro-Nord. Tuttavia, la risorsa idroelettrica resta la principale fonte rinnovabile, oltre che la più importante delle risorse energetiche interne, con una potenza installata pari a circa l'80 per cento della potenza delle FER, seguita da biomasse (9,2 per cento) e eolico (7,6 per cento). La quota del fotovoltaico resta marginale.

Nonostante l'incremento della capacità produttiva, nel 2005 la produzione linda di energia elettrica da FER era pari al 14 per cento del consumo interno lordo di energia elettrica, rispetto all'obiettivo del 25 per cento al 2010 stabilito dalla normativa europea⁷¹. Nel complesso, la quota di consumo interno di energia primaria coperta da fonti rinnovabili nel 2005 era pari al 6,2 per cento, lontana dall'ambizioso obiettivo del 20 per cento di energie rinnovabili sul totale dei consumi energetici dell'UE entro il 2020, assunto in sede di Consiglio Europeo di Primavera del 2007⁷². A questo target, si aggiungono l'obiettivo del 10 per cento di biocarburanti sul totale dei consumi di carburanti per autotrazione e quello del 20 per cento di risparmio dei consumi energetici dell'UE, entrambi da raggiungere al 2020.

In merito agli usi dell'energia, va rilevato che l'Italia presenta un livello di *intensità energetica* dell'economia (consumo totale di energia per unità di PIL) relativamente basso, che però nel 2004 ha lievemente superato la media EU-15, raggiungendo 189,1 tep/Meuro di PIL (prezzi 1995), dopo un lungo periodo in cui era rimasto al di sotto della media europea. In particolare, si è avuto un aumento dell'intensità energetica dei trasporti, del settore industriale e del settore terziario e residenziale⁷³.

Cambiamento climatico e qualità dell'aria

Nell'ambito del Protocollo di Kyoto, l'Italia si è impegnata a ridurre le *emissioni nazionali di gas ad effetto serra*, responsabili del fenomeno del cambiamento climatico, del 6,5 per cento rispetto ai livelli del 1990 nel periodo 2008-2012. Tuttavia, le emissioni complessive di gas serra, il principale dei quali è l'anidride carbonica (CO₂), sono aumentate del 12 per cento nel periodo 1990-2004, evidenziando un trend ben lontano dal raggiungimento del *target* citato. Gli ultimi dati disponibili a livello territoriale risalgono al 2000 e indicano livelli pro capite di emissioni di gas serra superiori al Centro-Nord. Al contrario, le emissioni per unità di valore aggiunto appaiono di gran lunga superiori al Mezzogiorno. Il settore trasporti e le industrie energetiche (produzione e trasformazione di energia), che sono all'origine di oltre la metà delle emissioni di gas serra, hanno fatto registrare gli incrementi più elevati nel periodo 1990-2003, rispettivamente del 24 e 16,5 per cento. Anche per

⁷⁰ I dati fanno riferimento alla potenza efficiente linda: massima potenza elettrica possibile in condizioni ottimali e di piena efficienza degli impianti.

⁷¹ La Direttiva 2001/77/CE sulla promozione dell'elettricità prodotta da fonti rinnovabili, recepita dal D.Lgs. 387/2003, indica come obiettivo per l'Italia al 2010 una quota di produzione di elettricità da fonte rinnovabile del 25 per cento rispetto al consumo interno lordo. L'Italia ha indicato come realistico un obiettivo del 22 per cento.

⁷² Dall'obiettivo globale per le energie rinnovabili saranno ricavati obiettivi nazionali differenziati, che terranno conto dei diversi punti di partenza e potenzialità nazionali, compreso il livello esistente delle energie rinnovabili e del mix energetico. Cfr. Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Bruxelles del 8-9 marzo 2007.

⁷³ Eurostat (indicatori strutturali) e APAT, Annuario dei dati ambientali, edizione 2005-2006.

i trasporti, il livello di emissioni per abitante è maggiore al Centro-Nord. Sebbene in misura minore, anche il raggruppamento dei settori terziario e residenziale ha prodotto un aumento di emissioni (circa 10 per cento)⁷⁴. Persiste un gap informativo relativamente alla disaggregazione territoriale delle emissioni di gas ad effetto serra, complessive e settoriali.

Per quanto riguarda le altre emissioni atmosferiche, l'Italia ha compiuto progressi significativi nella riduzione delle emissioni delle principali *sostanze responsabili dei processi di acidificazione ed eutrofizzazione* (ossidi di zolfo e di azoto), che presentano un trend in linea con gli obiettivi fissati dalla normativa europea ed italiana, principalmente in virtù dei miglioramenti nei processi industriali. Tuttavia, restano molto elevate le emissioni di ossidi di azoto derivanti dal trasporto su strada. I dati disponibili (al 1995 ed al 2000) indicano che non vi sono sostanziali differenze tra Centro-Nord e Mezzogiorno nelle tendenze relative a queste emissioni.

Al contrario, desta preoccupazione la situazione della *qualità dell'aria in ambito urbano*, caratterizzata da ripetuti superamenti, soprattutto nei grandi centri, dei valori limite fissati dalla normativa per le concentrazioni di polveri sottili e ozono troposferico, entrambi responsabili di effetti dannosi per la salute umana. In particolare, nel 2004 il 65 per cento delle stazioni di monitoraggio ha registrato superamenti del valore limite giornaliero per l'ozono troposferico ($50 \mu\text{g}/\text{m}^3$) e il 69 per cento delle stazioni non ha rispettato il limite dei 35 superamenti del valore limite giornaliero per il PM_{10} ($50 \mu\text{g}/\text{m}^3$). Al Centro-Nord si registra un maggior numero di superamenti, anche correlati alle particolari condizioni meteoclimatiche del bacino padano. Le cause sono da ricercare prevalentemente nel costante incremento del traffico veicolare e delle emissioni associate al riscaldamento degli edifici. In questo ambito, in base al più recente aggiornamento (2006), la totalità delle regioni, con un'unica eccezione, ha presentato i piani di risanamento della qualità dell'aria. Tuttavia, sussistono difficoltà nel dotarsi di strumenti di monitoraggio adeguati e la distribuzione delle reti di monitoraggio e/o il loro grado di funzionamento e affidabilità non sono omogenei sul territorio nazionale. In particolare, vaste aree del Mezzogiorno presentano un insufficiente livello di copertura della rete di monitoraggio.

I.6 ELEMENTI DI SCENARIO DA CONSIDERARE NELLA POLITICA REGIONALE

Le tendenze economico-sociali delineate nei paragrafi precedenti e i quattro fattori di freno dell'innovazione individuati contrastano con un potenziale produttivo del Paese che rimane assai elevato: in termini di propensione a lavorare e a fare impresa; di centri di eccellenza nella ricerca e nella cultura; di patrimonio naturale e culturale; di policentrismo urbano con forti caratteri identitari; di un *design* apprezzato globalmente; di disponibilità a riformare le proprie istituzioni. Siamo dunque in presenza di una forte sottoutilizzazione di potenziale, ben evidenziata dal fatto che, come molti testimoni privilegiati riportano, «nel mondo si vende “Italia”, ma assai spesso non è l’Italia a vendere».

Le valutazioni di scenario a medio-lungo termine – di cui è obbligo tenere conto per impostare una programmazione che arriva fino al 2013 – confermano e rafforzano questo giudizio: l’Italia ha e continuerà ad avere un forte potenziale produttivo, ma solo riavviando un deciso processo innovativo potrà utilizzare questo potenziale.

Alcuni elementi di scenario appaiono favorire questo processo.

Il rapido cambiamento negli equilibri economici mondiali, con un graduale spostamento del baricentro dell'economia mondiale verso il Pacifico (legato alla rottura che la tecnologia dell'informazione ha prodotto nel monopolio indotto dai precedenti paradigmi tecnologici) e, in

⁷⁴ APAT, Annuario dei dati ambientali, edizione 2005-2006.

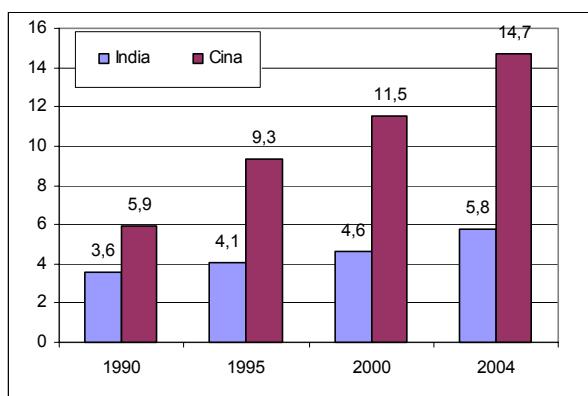
ambito europeo⁷⁵, verso l'Europa centro-orientale⁷⁶, chiude alcune opzioni di sviluppo ma ne apre altre, soprattutto a un paese che fosse capace di sfruttare nuovi, diffusi mercati di consumo, rilanciando innovazione e internazionalizzazione sul ceppo ancora robusto della propria imprenditorialità.

Gli scambi commerciali tra Europa e Paesi dell'Estremo Oriente hanno registrato nel corso degli ultimi anni una crescita molto sostenuta. Le caratteristiche di tali traffici sono molto diverse in base al paese partner (Cina, India, Taiwan, Giappone, ecc.) e secondo la direzione del flusso (export - import). Attualmente l'andamento positivo degli scambi commerciali con l'Estremo Oriente è guidato principalmente dalla forte crescita dell'economia cinese che ha rappresentato per anni, ed è tuttora, il fattore più dirompente nell'equilibrio dei mercati mondiali, con forte impatto sui prezzi delle materie prime, i noli di trasporto marittimo, l'attrazione di investimenti esteri. Il quadro è tutt'altro che assestato per effetto soprattutto della costante e sostenuta crescita del PIL e del commercio estero di Cina e India (cfr. figura 19).

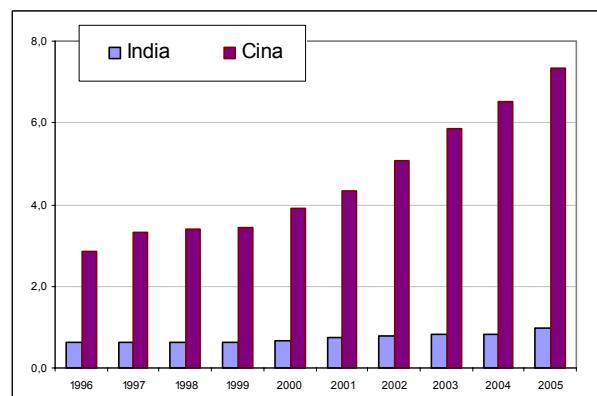
Figura 19 – Indicatori economici di Cina e India

(valori percentuali)

a) quote del PIL mondiale



b) quote di mercato del commercio mondiale



Fonte BCE, Bollettino mensile agosto 2005, Relazione annuale della Banca d'Italia 2006

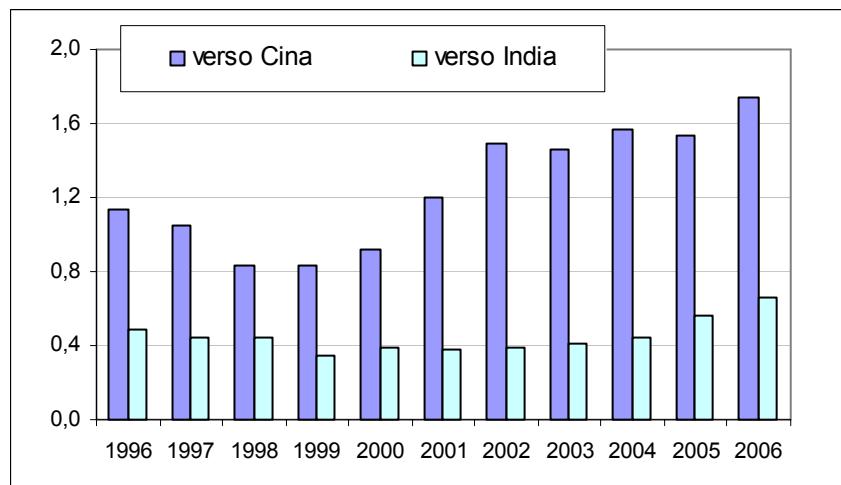
Sta emergendo in questi Paesi una forte domanda interna di beni e servizi, che potrebbe nel medio termine consentire un maggior bilanciamento degli attuali flussi commerciali con gli altri Paesi, fenomeno peraltro già registrato dagli scambi economici Cina - Giappone e Cina – Germania e che negli anni più recenti si è riflesso anche negli scambi con l'Italia. (Cfr. figura 20)

⁷⁵ Cfr. Relazione annuale della Banca d'Italia 2006 Capitolo 1 "Le principali economie emergenti"; Rapporto annuale DPS 2006, Capitolo VI, Riquadro Y "Il Mezzogiorno come piattaforma logistica per l'attrazione dei traffici transoceanici".

⁷⁶ Cfr. Rapporto annuale DPS 2005, Capitolo VI, Riquadro AH "Le opportunità del Mezzogiorno nell'area balcanica: un progetto operativo".

Figura 20 – Esportazioni italiane verso Cina e India

(quote percentuali sul totale nazionale)



Fonte: Rapporto ICE 2006

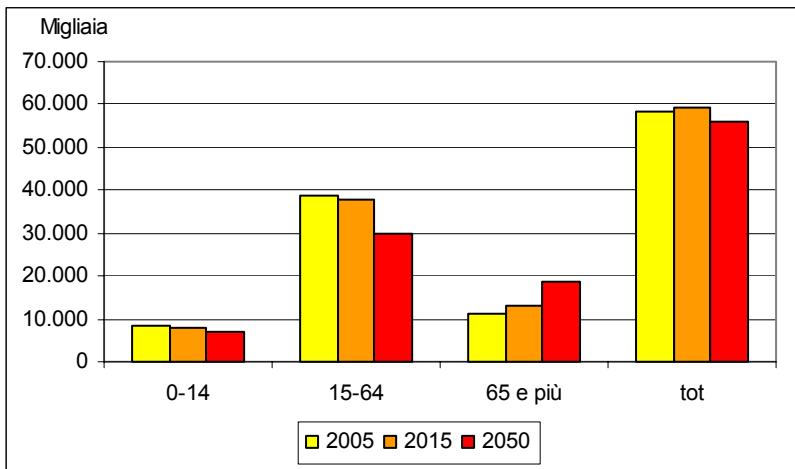
Si aprono in questo ambito scenari nuovi che richiedono più intensi processi di internazionalizzazione dei territori, una politica integrata dei collegamenti e delle reti materiali e immateriali verso l’Est e verso il Nord Africa e una politica della logistica che sfrutti i vantaggi comparati della posizione geografica del Mezzogiorno.

Un altro elemento è rappresentato dalla più stretta vicinanza fra scienza e tecnologia, per la quale le principali innovazioni richiedono una sistematica elaborazione e applicazione di principi scientifici e queste richiedono un elevato contenuto tecnologico. Tale vicinanza permette forti accelerazioni innovative e di produttività solo se è assai elevato l’impegno di ricerca e se continuo è il suo rapporto con l’impresa e le applicazioni produttive; grazie anche alla rapida evoluzione delle preferenze dei consumatori ciò può consentire di conservare quote di mercato anche in settori tradizionali, dove il Paese è robusto.

La stessa evoluzione demografica, segnata da tassi assai modesti di natalità, e da un crescente indice di vecchiaia (pari nel 2004 a 137,8) obbliga a mettere in gioco nel mondo del lavoro una popolazione matura oggi inattiva, tramite forti e riqualificati percorsi formativi. Le prospettive demografiche, che nel lungo periodo (50 anni) indicano una diminuzione della popolazione attiva del 26 per cento (cfr. figura 21), inducono altresì a investire con decisione su una popolazione immigrata dotata in gran parte di forti potenzialità e motivazione e a creare condizioni di vita e di lavoro, soprattutto per le donne, che restituiscano ai cittadini la libertà di procreare quando lo desiderano. In questo ambito potranno svolgere un ruolo importante le politiche dirette a incrementare l’offerta di servizi di assistenza all’infanzia (in particolare aumento della disponibilità di posti in asili nido⁷⁷) e sanitari in particolare nel Mezzogiorno.

⁷⁷ Tra gli obiettivi enunciati dal Consiglio di Barcellona di marzo 2002, a integrazione degli originari obiettivi di Lisbona, vi è quello di garantire assistenza all’infanzia per almeno il 33 per cento dei bambini al di sotto dei tre anni.

Figura 21 - Struttura per età della popolazione italiana al 2005, 2015 e 2050



Fonte: Istat

Infine le profonde riforme istituzionali realizzate nell'ultimo quindicennio nei mercati dei capitali, dei prodotti e del lavoro e nell'assetto e organizzazione dello Stato e dell'Amministrazione pubblica costituiscono un potenziale in larga parte ancora inutilizzato: se attuate con continuità e con obiettivi strategici trasparenti e condivisi, essi possono essere messi a disposizione di un rilancio della capacità innovativa.

Nell'ambito delle politiche regionali di sviluppo sono state in occasione del ciclo in corso promosse alcune innovazioni che costituiscono una base avanzata di partenza per la nuova programmazione. In primo luogo, l'adozione sistematica di un metodo di partenariato istituzionale tra livello centrale e Regioni fondato sulla consultazione tecnica e politica e sull'individuazione condivisa degli obiettivi. In secondo luogo, è stato avviato un accordo basato sulla condivisione di regole, criteri di selezione, attività di monitoraggio e valutazione tra le due fonti di finanziamento delle politiche regionali (Fondi aggiuntivi nazionali - ora FAS - e Fondi strutturali). L'architettura stessa del QCS Ob.1 e alcune delle sue scelte di base ne hanno fatto un programma di cambiamento nella Pubblica Amministrazione. Infine, l'attribuzione di maggiori responsabilità ai livelli regionali di governo è stata sostenuta attraverso azioni dirette, mirate al rafforzamento dell'efficienza complessiva del sistema amministrativo e della capacità di programmazione e attuazione delle strutture regionali. Uno sforzo significativo è stato compiuto per rafforzare le strutture di programmazione e facilitare la creazione di un sistema di assunzione delle decisioni basato sulla conoscenza, attraverso la diffusione di metodi e criteri di selezione dei progetti, valutazione degli interventi e responsabilizzazione dei dirigenti soggetti a sistemi di controllo di gestione ed a valutazioni⁷⁸. Si è incentivata la predisposizione di studi di fattibilità, la costruzione di sistemi di osservazione degli interventi e di migliori statistiche con dettaglio territoriale⁷⁹ e, con l'istituzione dei Nuclei di valutazione presso tutte le Amministrazioni centrali e regionali coinvolte nelle politiche di sviluppo, si è inteso rafforzare la capacità dell'Amministrazione pubblica di sostenere processi decisionali informati. Si è inoltre promossa la diffusione degli strumenti telematici e

⁷⁸ Nell'ambito dell'OB.1, risultano completati da parte di tutte le Regioni, con l'unica eccezione della Regione Sardegna, i processi relativi al conferimento degli incarichi dirigenziali e all'attivazione delle unità di controllo interno di gestione. Cfr. "Relazione Annuale di Monitoraggio sul consolidamento degli obiettivi di premialità dei Fondi strutturali", anno 2005, disponibile all'indirizzo www.dps.tesoro.it/qcs/monitoraggio_premialita.asp

⁷⁹ Un incentivo al miglioramento della *performance* pubblica nel governo del territorio può provenire da una maggiore trasparenza delle informazioni sull'azione pubblica, quindi da un maggiore controllo democratico che i cittadini, meglio informati sulle attività della PA e sui risultati che questa consegne, possono esercitare. Un iniziale sforzo in questo senso è rappresentato dall'individuazione di indicatori di contesto e variabili di rottura che l'ISTAT costruisce e rende disponibili sul suo sito e dalla diffusione di Rapporti sulle politiche di sviluppo, come il Rapporto del DPS.

informatici⁸⁰.

In conclusione, la ricognizione delle tendenze in atto e degli elementi di scenario a medio-lungo termine, mostrando l'esistenza di un forte potenziale produttivo inutilizzato e identificandone le principali cause, suggeriscono che al recupero di competitività può effettivamente dare un forte contributo una politica regionale di sviluppo che, coinvolgendo le risorse e le competenze dei territori, sappia affrontare i quattro principali ostacoli dello sviluppo relativi allo stato non soddisfacente del livello delle competenze, dell'innovazione, dei servizi collettivi e concorrenza e del mercato dei capitali.

⁸⁰ Progressi generalizzati, anche in questo caso con ritardi rilevati per Sardegna e anche Calabria, riguardano la diffusione di sistemi telematici di trasferimento di dati tra Amministrazioni Regionali e beneficiari degli interventi.

II LA POLITICA REGIONALE: IMPOSTAZIONE TEORICA ED ESPERIENZE

II.1 LA POLITICA REGIONALE COME POLITICA DELL'OFFERTA

Il contesto nel quale oggi viene elaborata la politica regionale è segnato, dai cambiamenti richiamati nel capitolo I, in larga misura legati al nuovo paradigma tecnologico. Vede, sul piano interpretativo, il rilancio di teorie della crescita incentrate sul processo innovativo e sul rapporto fra istituzioni e innovazione. Beneficia delle esperienze di politica regionale di sviluppo realizzate in molti paesi industriali e in Italia, specie nel disegno istituzionale di interventi fondati sulla cooperazione tra diversi livelli di governo in condizioni cd. di “incompletezza contrattuale” in cui accanto ai necessari impegni di ciascuno e a meccanismi incentivanti è necessaria una tensione alla collaborazione per trovare soluzioni a circostanze nuove nell’interesse generale.

Osservava nel 1989 il rapporto Delors, nell’aprire la strada alla moneta unica: “l’esperienza storica suggerisce che in assenza di politiche di riequilibrio, l’impatto complessivo (dell’integrazione economica) sulle regioni periferiche potrebbe essere negativo. I costi di trasporto e le economie di scala tendono a favorire lo spostamento delle attività economiche dalle regioni meno sviluppate, specialmente se si trovano alla periferia della Comunità, verso le aree più sviluppate, al centro. L’unione economica e monetaria dovrebbe incoraggiare e guidare gli aggiustamenti strutturali che possono aiutare le regioni povere a ridurre le distanze da quelle più ricche”⁸¹. Questa posizione che ha segnato, non senza contrasti, la strategia dell’Unione europea appare sostenuta dai fatti e dalla ripresa del confronto teorico.

È diffuso oggi un minore ottimismo circa gli effetti “automatici” sulle regioni meno competitive dei processi di integrazione economica⁸², mentre riemerge l’attenzione al rapporto fra crescita e istituzioni e al ruolo possibile per l’azione pubblica.

I tradizionali schemi teorici che prevedono vantaggi per le aree meno competitive sono ancora presenti. Essi sottolineano le opportunità che deriverebbero alle regioni in ritardo di sviluppo dal rendimento ancora elevato dei propri fattori produttivi, dai costi di congestione delle altre aree, dai processi di diffusione/imitazione delle innovazioni; questi vantaggi sarebbero accresciuti dalla progressiva rimozione delle barriere alla libera circolazione delle merci, dei fattori di produzione, delle innovazioni. Ma è andata crescendo l’enfasi sui rischi che le regioni più deboli corrono e che frenano i processi di rincorsa: rendimenti di scala crescenti, economie esterne, carattere cumulativo dei processi di apprendimento e innovativi. Tutte queste cause possono favorire le imprese e i sistemi avanzati in un processo di integrazione, non le realtà arretrate⁸³.

⁸¹ Commissione europea (1989), Committee for the study of economic and monetary union, Report on economic and monetary union in the European Community, (Rapporto Delors), Bruxelles.

⁸² Sono numerosi gli studi empirici pubblicati negli ultimi anni che analizzano i processi di convergenza/divergenza delle regioni europee con risultati non univoci. Essi dipendono dal periodo analizzato, dai paesi e dalle regioni osservate e dai metodi utilizzati. Si possono ad esempio ricordare Barro R. J. e Sala-i-Martin X. (1991), “Convergence across States and Regions”, in Brookings Papers on Economic Activity, 1, che osservano una convergenza anche se piuttosto lenta delle regioni europee nel periodo dal dopoguerra fino ai primi anni Ottanta, ma non in seguito. Secondo Boldrin M. e Canova F. (2001), “Inequality and convergence in Europe’s regions: reconsidering European regional policies”, in Economic Policy, 32, nel periodo 1980-1996, non vi sarebbe stata né convergenza né divergenza nei livelli di prodotto pro capite delle regioni europee, mentre si sarebbe verificata una convergenza molto lenta in termini di produttività del lavoro. Ma per il periodo 1995-2002, che comprende la formazione e l’avvio dell’Unione monetaria, diversi studi osservano nell’UE-25 convergenza tra paesi ma divergenza delle regioni all’interno dei paesi. Spesso viene inoltre segnalata la formazione di aree multiregionali (cluster) che tendono a differenziarsi secondo diversi indicatori di sviluppo economico e sociale (Cuadado-Roura J.R., Parellada M. eds. (2002), Regional Convergence in the European Union: Facts, Prospects and Policies, Springer-Verlag, Berlin, Heidelberg, New York; Fingleton B. (2003) ed., European Regional Growth, Springer-Verlag, Berlin, Heidelberg, New York; Corrado L., Martin R., Weeks M. (2005), “Identifying and Interpreting Convergence Clusters across Europe”, The Economic Journal, vol. 115, no. 502.

⁸³ In particolare, secondo la Nuova Geografia Economica (si veda, ad esempio, Krugman, P. (1991), Geography and trade, Cambridge (Mass.), The MIT Press; Venables, A. J. (1996), “Equilibrium locations of vertically linked industries”, International Economic Review, 37 (2); Puga D. (2002), “European regional policies in light of recent location theories”, CEPR Discussion Paper, n. 2767) il processo di divergenza può essere ricondotto a un insieme di forze “agglomerative” – dovute all’azione di economie di scala, alla presenza di manodopera qualificata, alla prossimità ai mercati; in altri termini, a vantaggi localizzativi superiori ai costi di agglomerazione dovuti alla congestione (trasporti, alloggio) e alle condizioni del mercato del lavoro – che tende a rafforzare la concentrazione geografica delle attività e a perpetuare i divari fra aree geografiche. L’importanza sullo sviluppo di un’area che così viene riconosciuta ai fattori di contesto (dotazione di infrastrutture materiali e immateriali, presenza di manodopera

Si chiarisce così lo spazio per un ruolo attivo delle istituzioni e della politica economica. A esse è affidato il compito di intervenire dove la presenza di ostacoli strutturali rischia di rallentare lo sviluppo delle aree meno competitive. Al centro della politica economica vengono visti interventi che assicurino la produzione di beni pubblici capaci di creare un contesto competitivo, ricercando per ogni tipologia di intervento la dimensione territoriale più appropriata: super-nazionale, nazionale, regionale/locale. La chiave per valutare quest'ultimo profilo viene individuata nella natura delle conoscenze – più locali, più globali – necessarie per realizzare gli interventi e nel meccanismo migliore per indurre scelte pubbliche virtuose (verificabilità delle responsabilità, credibilità, riduzione dei rischi di cattura).

Un impulso ulteriore al disegno di nuove forme di intervento deriva dalla riproposizione di teorie della crescita incentrate sull'analisi del processo innovativo.

In particolare, secondo l'impostazione che adatta un paradigma interpretativo dell'inizio del secolo scorso⁸⁴, un elevato tasso di crescita si associa a un elevato turnover tra imprese, a un processo di “distruzione-creatrice” di agenti economici. Solo gli agenti economici capaci di innovare e dunque di mantenersi sulla frontiera tecnologica della produzione hanno spazio sul mercato. Si distinguono due grandi categorie di innovazioni: quelle riconducibili a invenzione e quelle legate a processi di diffusione. Quando un sistema economico è lontano dalla frontiera tecnologica, le innovazioni da diffusione divengono la fonte principale di crescita della produttività. Mano a mano che l'economia si avvicina alla frontiera, le innovazioni più radicali assumerebbero maggiore rilevanza⁸⁵.

L'assetto istituzionale del governo dell'economia e dei mercati nel quale gli agenti economici operano (grado di sviluppo dei mercati finanziari; regolamentazione dei mercati; ecc.) e la natura dell'azione pubblica hanno effetti rilevanti sulla dinamica dell'innovazione (sia essa frutto di invenzioni, oppure di imitazioni). Quel che è comunque necessario, è che gli interventi di politica economica definiti in ciascun contesto siano appropriati rispetto allo stato di avanzamento dello sviluppo e della tecnologia nella realtà in esame: in caso contrario, essi potrebbero non solo risultare privi di effetto, ma persino di ostacolo a una dinamica di crescita⁸⁶.

In sintesi, si vanno delineando gli elementi di uno schema concettuale a sostegno di una strategia di intervento pubblico articolata in tre direzioni: la produzione di servizi pubblici locali e di rete che, specie nelle aree più arretrate e anche per il modo in cui viene realizzata, crei i prerequisiti di uno sviluppo accelerato; un'azione di promozione della ricerca, dell'innovazione e del capitale umano, commisurata allo stadio tecnologico; la garanzia di condizioni di concorrenza ed efficacia

qualificata, accessibilità ai mercati) o a eventi esogeni che producono una modifica nel grado di agglomerazione, comporta un forte ruolo per le politiche regionali di supporto alla competitività territoriale.

⁸⁴ Ci si riferisce al quadro concettuale che ha come riferimento il paradigma schumpeteriano. Cfr. in particolare Aghion P. e Howitt P. (1992), “A model of growth through creative destruction”, *Econometrica*, 60. Tra gli articoli più recenti, si veda in particolare, Aghion P. e Howitt P. (2005), “Appropriate growth policy: a unifying framework, the 2005 Joseph Schumpeter Lecture, delivered to the 20th Annual Congress of the European Economic Association, Amsterdam, August 25, 2005. http://posteconomics.harvard.edu/faculty/aghion/papers/Appropriate_Growth.pdf; Acemoglu D., Aghion, P. e Zilibotti F. (2002), “Distance to frontier, selection and economic growth”, NBER Working Paper, n. 9066.

⁸⁵ Sipri et al (2003) suggeriscono che, contrariamente a quanto avvenuto nel dopoguerra quando la crescita europea era legata a processi di accumulazione dei fattori e di diffusione delle innovazioni, oggi la bassa crescita dell'Europa, rispetto a quella degli Stati Uniti, sia da attribuire al ritardo accumulato nell'adeguare le istituzioni e nel promuovere politiche per la ricerca e l'innovazione.

⁸⁶ Cfr. Aghion, P., Burgess R., Redding S., Zilibotti F. (2005), “Entry liberalisation and inequality in industrial performance”, *Journal of the European Economic Association, Papers and Proceedings*. Si consideri un intervento che miri ad abbattere le barriere all'entrata in un determinato mercato favorendo la competizione tra un maggior numero di imprese. Una competizione più serrata può indurre due effetti: (i) rallentare il processo di innovazione e di crescita del sistema (appropriability effect), disincentivando le imprese nei loro investimenti in R&S a seguito di “premi per la ricerca” velocemente erosi da rivali impegnati nella produzione di innovazioni più avanzate, o (ii) indurre maggiori investimenti nella R&S da parte di imprese che rischiano altriamenti di essere estromesse dal mercato (escape-competition effect). Il secondo effetto risulta dominante in quei sistemi economici nei quali le imprese non mostrano una elevata eterogeneità e condividono un medesimo stadio di avanzamento tecnologico. Una politica per la concorrenza andrà dunque accompagnata a una politica per l'innovazione appropriata allo scopo di sortire gli effetti desiderati. In altre parole, per un verso le imprese andranno sostenute nei loro investimenti in ricerca e sviluppo, per l'altro l'apertura dei mercati andrà accompagnata da misure che tengano conto dell'interazione dei due effetti sopra menzionati. Analoghe considerazioni vengono sviluppate nel campo delle politiche per l'istruzione (cfr. Aghion P. e Howitt P. (2005)), dove diverse categorie di spesa per l'istruzione (primaria, secondaria, terziaria) influenzano le attività di innovazione e di diffusione delle innovazioni. In particolare, investimenti nell'istruzione terziaria hanno un impatto maggiore sulla capacità del sistema economico di promuovere innovazioni; mentre l'istruzione primaria e secondaria è fondamentale in quei sistemi economici che si trovano lontano dalla frontiera tecnologica.

dei mercati dei servizi e dei capitali che favorisca l'entrata e la rapida crescita di nuove imprese innovative.

Questi elementi concettuali lasciano in realtà aperte diverse interpretazioni, almeno su un aspetto rilevante: il carattere più o meno locale delle politiche regionali di sviluppo. Queste politiche devono essere decentrate, realizzate cioè da istanze del territorio, o devono essere attuate dal centro?

A rispondere a tale quesito e, in generale, a indirizzare e calibrare l'impronta concettuale sul disegno effettivo di una politica regionale di sviluppo vengono in soccorso le numerose esperienze realizzate nei paesi industriali nell'ultimo decennio. Quella italiana è nota.

Dopo la lunga e controversa stagione dell'intervento straordinario, il nuovo indirizzo trova riscontro nel Rapporto 1999 della Commissione Bilancio della Camera dei Deputati, che accompagna la svolta di politica regionale⁸⁷. Vi si riconosce l'inadeguatezza della teoria che vede “la crescita economica come l'esito meccanico di un abbondante disponibilità di pochi fondamentali fattori, come il lavoro e il capitale fisico”, e si osserva che “la crescita e, più in generale, lo sviluppo dipendono da un insieme di altre importanti condizioni che definiscono il contesto entro il quale si svolge il processo economico”.

Centralità è data al nesso di causalità tra sviluppo e contesto territoriale, che viene significativamente rovesciato rispetto ai modi di pensare tradizionali. Mentre versioni della teoria economica della crescita degli anni Cinquanta assumevano che lo sviluppo economico, sostenuto dalla disponibilità di capitale e lavoro, avrebbe trascinato con sé anche la disponibilità dei fattori di contesto (dalla formazione, alle infrastrutture, ai servizi di ogni genere, alle istituzioni), si riconosce ora che questi fattori debbono essere assicurati “prima”; si riconosce, cioè, che essi rappresentano condizioni essenziali per lo sviluppo. Ne deriva un ridimensionamento della valenza attribuita agli incentivi finanziari e tributari rivolti al capitale investito e al lavoro in quanto leve di politica dello sviluppo; e l'accentuazione dell'importanza che deve essere attribuita alle politiche volte al sostegno dell'offerta di servizi per i cittadini, per le agglomerazioni di imprese, per l'accessibilità delle risorse immobili (ambientali, culturali, sociali). Alla politica regionale di sviluppo viene, in sintesi, assegnato il compito di compensare la sottoproduzione di beni collettivi meritori o comunque di interesse sociale indotta dall'incapacità dei soggetti privati di coordinarsi e di mettere assieme la conoscenza dispersa necessaria a specificare la domanda e l'offerta di tali beni, nonché ad apprezzarne gli effetti esterni e di ricercare modalità in cui conoscenze e consapevolezze non esistenti vengano prodotte o acquisite dall'esterno per innescare virtuosi processi di trasformazione.

Negli orientamenti della politica regionale italiana 2000-2006, e poi nella prassi, si trova così una risposta al dilemma prima proposto.

La conoscenza dei fabbisogni e di come soddisfarli è spesso esistente, ma frammentata in parte rilevante fra molti soggetti privati. Le istituzioni pubbliche possono svolgere la funzione che la politica assegna loro se operano come “mediatori” e assemblatori di questa conoscenza. Ma essa è in larga misura locale e ciò richiede che locale sia, primariamente, la responsabilità della politica, salvo in quei casi in cui la conoscenza necessaria è in misura preponderante non-locale ovvero non disponibile e alle istituzioni pubbliche ed alla politica è, allora, richiesto uno sforzo ulteriore per ritrovare modalità di collaborazione e cooperazione attiva tra livelli diversi per favorire l'acquisizione, la produzione e l'applicazione di conoscenze.

In questo schema stilizzato, al livello centrale di governo risiede la responsabilità decisiva di governare l'allocazione dei fondi fra territori e fra priorità, svolgendo a un tempo due ruoli: dare credibilità – per la distanza dagli interessi beneficiati – al sistema di regole preposto alla selezione dei progetti; assicurare alle scelte locali l'apporto di conoscenza non-locale, essenziale in un

⁸⁷ Camera dei Deputati (1999), Il Mezzogiorno nella politica generale del dopo-Euro, Rapporto alla Commissione Bilancio, Servizio Studi, n. 16.

contesto di competitività globale. L’azione pubblica quindi deve essere: locale, per agire come intermediaria fra risorse e interessi dei territori; centrale, ma soprattutto cooperativa tra centrale verso e con il locale, per sfruttare saperi globali ed esternalità e per avviare processi di innovazione e trasformazione che richiedano insieme capacità di intermediazione e produzione di soluzioni non già sperimentate.

È questa l’essenza del paradigma di politica regionale che, in forme diverse, ma affini, si va affermando anche nella maggior parte dei paesi europei (soprattutto Gran Bretagna e Austria), così come in paesi industriali dell’Asia (in particolare Giappone e Corea), dell’America Centrale e Meridionale (Messico e Cile) e negli Stati Uniti⁸⁸.

Non dissimile è l’impostazione relativa agli specifici interventi destinati alla ricerca e all’innovazione, variabili decisive per lo sviluppo, specie nell’attuale paradigma tecnologico.

I profili della conoscenza globale, della normativa nazionale preposta alla tutela della proprietà intellettuale, degli interventi pubblici destinati a sostenere direttamente progressi tecnologici di larga scala attraverso commesse, o attraverso il finanziamento di grandi centri di ricerca, assumono qui forte rilievo, ma anche l’attenzione agli specifici contesti locali si afferma come determinante. L’attività innovativa delle imprese in una determinata area geografica, la loro propensione a cooperare con altre imprese e con Università/centri di ricerca dipende da molteplici fattori legati al sistema territoriale, come la tipologia produttiva, la presenza e il comportamento innovativo delle imprese esistenti, il grado di integrazione della filiera produttiva e, più in generale, il quadro istituzionale locale. Si parla a questo proposito di *learning regions* per evidenziare la circostanza che su scala territoriale si sviluppano peculiari meccanismi formali/informali di produzione e trasferimento della conoscenza fortemente *place-specific*⁸⁹.

L’esperienza italiana e degli altri paesi mostra, infine, come sia possibile concretamente coniugare le responsabilità locali e centrali che caratterizzano la politica regionale.

Si va, infatti, configurando un governo generale degli interventi basato, da un lato, su sistemi di trasferimenti condizionati (*conditional grants*), dove livelli federali o statali di governo trasferiscono fondi a livelli regionali-locali, vincolandone l’uso a priorità, indirizzi sull’allocazione delle risorse, sistemi premiali-sanzionatori, obiettivi di servizio, modalità di attuazione; requisiti che vengono poi monitorati congiuntamente da diversi livelli di governo. Dall’altro, però sia l’incompletezza informativa che caratterizza il rapporto tra livelli di governo che rende incomplete le condizionalità che caratterizzano questo sistema, sia l’esigenza di fronteggiare problemi nuovi richiedono che un ruolo importante sia affidato a processi conoscitivi e negoziali, formali e informali, a carattere continuativo fra i livelli di governo stessi. Questi processi consentono anche di dare a tutti i soggetti pubblici incentivi appropriati a ottimizzarne l’azione e di far crescere i punti di arretratezza. La sedimentazione di sistemi fiduciari e cooperativi fra i diversi livelli di governo può facilitare il processo innovativo e di cambiamento economico.

In questo contesto, è determinante per l’efficacia della strategia la credibilità del sistema di *governance*, dei suoi livelli di coordinamento, dei sistemi di regole, esplicite o implicite⁹⁰. Questa credibilità dell’azione pubblica – che riguarda sia la componente contrattuale, sia quella fiduciaria della politica regionale – riduce l’incertezza e promuove comportamenti cooperativi e comunque

⁸⁸ Per gli Stati Uniti, Cfr. Drabenstott M. (2005), A Review of the Federal Role in Regional Economic Development, Federal Reserve Bank of Kansas City, www.kansascityfed.org. Si vedano anche OECD (2003), Territorial Reviews, Oresund, Denmark/Sweden; OECD (2006), Territorial Reviews, France; OECD (2005), Territorial Reviews, Japan; OECD (2006) Territorial Reviews, The Mesoamerican Region: Southeastern Mexico and Central America; OECD (2005), Building Competitive Regions: Strategies and Governance, Paris.

⁸⁹ Cfr. Asheim B. (1999); The territorial challenge to innovation policy: agglomeration effects and Regional Innovation Systems, in: Asheim B. – Smith K. (eds); Regional Innovation Systems, Regional Networks and Regional Policy; E. Elgar, Cheltenham; Cooke P. (2002); Knowledge economies. Clusters, learning and cooperative advantage; Routledge, London.

⁹⁰ Per due recenti rassegne sul legame tra istituzioni e crescita di lungo periodo si vedano Pande R. e Udry C. (2006), “Institutions and development: a view from below”, http://www.econ.yale.edu/~rp269/website/papers/institutions_revisionjan.pdf; Bennedsen M., Malchow-Møller N.; Vinent F. (2005), “Institutions and Growth - a Literature Survey”, Centre for Economic and Business Research, Report 2005-01.

virtuosi, facilitando il processo di cambiamento economico. Nelle aree più arretrate dove lo Stato è incerto, poco robusto e inefficiente⁹¹ la credibilità delle regole, dei meccanismi premiali e sanzionatori, delle condizionalità, dei rapporti cooperativi e fiduciari che presiede alla politica regionale può divenire in sé fattore di cambiamento.

II.2 LEZIONI DALL'ESPERIENZA 2000-2006

L'impianto valutativo che ha accompagnato la politica regionale 2000-2006 ha consentito di condurre, a livello nazionale⁹² e regionale⁹³, un'analisi dei risultati conseguiti e dei fattori che hanno impedito il conseguimento degli obiettivi. Questa analisi sostiene, in primo luogo, la scelta di confermare l'impostazione generale della politica regionale di sviluppo descritta nel paragrafo precedente (II.1): una politica dell'offerta orientata da criteri di valutazione, monitoraggio e premialità e caratterizzata da una *governance* multilivello, articolata in progetti che trovano integrazione nei territori.

In questo paragrafo si ripercorrono più in dettaglio alcune riflessioni, basate su apprendimenti dall'esperienza e dalla valutazione⁹⁴, articolate su quattro grandi aree su cui è intervenuta la politica regionale: Capitale umano e società della conoscenza; Qualità della vita e del territorio; Valorizzazione e competitività dei sistemi territoriali; Costruzione di capacità nell'amministrazione. Tali apprendimenti e riflessioni hanno fornito suggerimenti specifici di cui si è tenuto conto nel confronto partenariale nel delineare la strategia complessiva per il 2007-2013 e la sua declinazione in priorità delineata nel capitolo successivo (III). Al tempo stesso, la valutazione dell'esperienza 2000-2006, nell'identificare le criticità, ha consentito di individuare alcune discontinuità più generali da introdurre nel prossimo ciclo di programmazione, relative all'impianto del programma e non solo a singole linee di intervento.

II.2.1 Apprendimenti su “capitale umano e società della conoscenza”

Istruzione e formazione del capitale umano

Nel campo dell'istruzione l'esperienza della programmazione 2000-2006 appare nel complesso positiva e ha prodotto nel Mezzogiorno risultati significativi in almeno quattro ambiti: la diminuzione della dispersione scolastica, l'avanzamento dei tassi di scolarizzazione, la qualità del servizio scolastico, lo sviluppo della società dell'informazione nelle scuole.

Questi significativi risultati indicano che le iniziative hanno colto fabbisogni reali. Il loro rilievo a fronte di un quadro assai preoccupante, che mostra un grave ritardo di competenze per i giovani nel Mezzogiorno (cfr. capitolo I), suggerisce di dare a questa linea di intervento un ruolo primario nei prossimi anni, continuando sulle linee già sperimentate, ma affrontando con decisione il tema della qualità dell'apprendimento e dell'effettivo raggiungimento di competenze. Le evidenze suggeriscono, inoltre, di attuare l'intervento con modalità che accrescano la consapevolezza degli attori territoriali rispetto al tema dell'istruzione e delle competenze di base e di dare rilievo al coinvolgimento locale nel disegno e nell'attuazione di ogni intervento. Molte esperienze positive paiono derivare da un coinvolgimento del territorio, dei cittadini e delle imprese nei percorsi di istruzione di ogni singola scuola, e il convincimento crescente che il grave divario negativo di competenza degli studenti del Mezzogiorno sia dovuto in misura rilevante a un contesto sociale

⁹¹ Ossia, “molte” in cui “l'apparato pubblico ... [è] caratterizzato da una sistematica incapacità di fissare e far osservare norme autoritative, incapacità a cui corrisponde, nella cittadinanza, un diffuso atteggiamento di indisciplina”, le normative sono “porose, ricche di deroghe e scappatoie, suscettibili di applicazione altamente discrezionale e particolaristica” e i pubblici dipendenti sono “incompetenti, pagati in modo non conforme alle loro prestazioni effettive, irresponsabili, troppo numerosi, reclutati senza criterio o con criteri clientelari”. Cfr. La Spina A. (2005) *Mafia, legalità debole e sviluppo del Mezzogiorno*, il Mulino, che parafrasa il contributo di un famoso saggio di Myrdal.

⁹² Si veda il Documento Strategico Preliminare Nazionale, capitoli II e III.

⁹³ Si veda il Documento Strategico Mezzogiorno, capitoli II e III; e Documenti Strategici regionali.

⁹⁴ In particolare si fa riferimento alle valutazioni relative ai programmi dei Fondi strutturali e del QCS Ob.1 (Rapporti di aggiornamento della valutazione intermedia).

disattento ai risultati scolastici in termini di effettive competenze⁹⁵.

I risultati riguardanti gli interventi della società dell'informazione nella scuola permettono di indicare, su questo terreno, una ulteriore lezione specifica che muove dall'osservazione di persistenti difficoltà di trasferire le positive esperienze che si vanno accumulando grazie ai progetti nell'innovazione della didattica tradizionale. Si osserva infatti che l'incremento significativo delle dotazioni e delle attrezzature non si accompagna sempre ad un loro impiego "normale" e diffuso a causa di un lento adeguamento dell'organizzazione e degli operatori. Senza un'adeguata attenzione a questo riguardo, il rischio è di un lento ma progressivo degrado della qualità e funzionalità delle stesse attrezzature per il venire meno di incentivi diffusi al loro aggiornamento.

Infine, altre indicazioni riguardano la necessità di superare gli ostacoli che si frappongono alla valorizzazione e diffusione delle innovazioni introdotte con le risorse aggiuntive, e in particolare: il rafforzamento della relazione tra scuola, territorio, imprese e cittadini, per migliorare le esperienze di alternanza scuola-lavoro e per trasformare le scuole in luoghi di incontro, democrazia e accrescimento culturale; l'integrazione e il travaso nella didattica tradizionale delle esperienze acquisite, delle attività extracurriculare, delle metodologie innovative.

Formazione e politiche attive del lavoro basate sulla promozione di competenze

La programmazione comunitaria è stata impostata – in linea con la strategia Europea per l'occupazione – quale strumento per integrare e rafforzare la politica nazionale del lavoro e della formazione e contribuire in questi campi all'attuazione di riforme. In generale l'attuazione degli interventi si è concentrata sulla formazione, realizzando in positivo diverse esperienze pilota, sia nell'ambito della formazione iniziale (soprattutto al Centro-Nord), sia (in modo più diffuso) nell'ambito della formazione superiore. Una insufficiente chiarezza di orientamento delle politiche ordinarie, tuttavia, non ha finora consentito di comprendere se tali esperienze possano essere convogliate in un quadro di maggiore stabilità. Tuttavia, nel complesso, si è registrata, soprattutto per l'Obiettivo 1, una preponderanza di azioni formative tradizionali rispetto al più ambizioso *policy mix* identificato in fase di programmazione. Preponderante rimane il contributo all'offerta di percorsi di formazione professionale di secondo livello, a completa titolarità regionale (quasi totalmente dipendente dalla programmazione comunitaria). Con riguardo alle azioni di formazione permanente per adulti – concentrata sulle competenze di base – si sono registrate quasi solo esclusivamente nel Centro-Nord modalità più innovative (scelta del singolo nell'ambito di cataloghi e concessione di *vouchers*), ma il loro peso rimane poco significativo. Nel Mezzogiorno si sono riscontrate non poche difficoltà da parte dell'azione regionale nel raggiungere l'utenza potenziale più debole (persone in età attiva, ma con bassi o senza titoli di studio).

Peraltro, si è avviato con consapevolezza crescente un percorso diretto a migliorare la qualità dell'offerta di interventi, procedendo al rafforzamento delle pratiche di procedure concorrenziali per la selezione dei progetti, all'avvio dell'accreditamento dei soggetti attivi nell'erogazione di servizi di formazione con procedimenti di verifica dell'esistenza di requisiti di capacità (non ancora peraltro estesi diffusamente anche a profili di qualità dei servizi forniti) e un maggior decentramento di responsabilità di *policy* verso il livello provinciale, realizzato soprattutto nelle Regioni del Centro-Nord. Permane peraltro una notevole debolezza nella capacità della programmazione di orientare in senso più fine i contenuti degli interventi. Le azioni di sistema, previste a favore del livello regionale, volte a sostenere l'attuazione di riforme e l'innovazione

⁹⁵ Le analisi quantitative condotte sul divario nelle competenze matematiche mostrano che il ritardo del Sud non è spiegato né dai minori livelli di reddito o "culturale" delle famiglie di provenienza, né dalla qualità delle strutture scolastiche, né dalla prevalenza di tipologie di scuole meno efficaci. Anche in base all'evidenza che, a fronte di modesti livelli di competenza, i quindicienni del Mezzogiorno danno una auto-valutazione elevata delle proprie competenze, emerge con forza l'ipotesi che i risultati del Mezzogiorno siano dovuti alle minori aspettative che studenti, famiglia, territorio e insegnanti nutrono sugli obiettivi conseguibili. È questa la ragione per cui avrebbero particolare efficacia interventi dove azioni anche apparentemente "ordinarie" (formazione degli insegnanti, prolungamento dell'orario scolastico, lezioni mirate, ecc.) sono realizzate con una preparazione ex ante e un "controllo sociale" ex post ben diversi dall'ordinario.

operativa, anche attraverso studi e sperimentazioni di modelli⁹⁶, non risultano ancora essere state in grado di innovare le prassi in modo sufficientemente diffuso.

Le riforme del sistema di istruzione e formazione, in atto pur con alcune discontinuità di indirizzo, da diversi anni non sono comunque entrate pienamente a regime e alcune anticipazioni realizzative hanno assunto carattere solo sperimentale. Gli interventi vengono pertanto attuati in un quadro in cui non è evidente che si siano stabilizzate alcune scelte di fondo. Nonostante le iniziative sul miglioramento della qualità si osserva, inoltre, che il sistema della formazione non possiede ancora meccanismi unitari di riconoscimento delle qualifiche, che rimangono differenziati nei diversi sistemi regionali.

L'esperienza della programmazione 2000-2006 indica quindi alcune direzioni di lavoro. Per accrescere l'efficacia degli interventi appare necessario:

- definire, in complemento allo sforzo sull'istruzione, la direzione e l'entità degli interventi per la copertura degli utenti della formazione iniziale;
- operare maggiormente in direzione di un sistema che offra opportunità di apprendimento lungo tutto l'arco della vita, che la popolazione, tradizionalmente non abituata ad accostarsi alla formazione al di fuori di alcune specifiche fasce d'età, trovi utili (affrontando quindi anche azioni particolarmente complesse, e lungamente attese, quali la costruzione di un sistema nazionale di definizione e certificazione dei crediti formativi e degli standard di conoscenze);
- chiarire il quadro della programmazione territoriale pubblica per fornire maggiori indicazioni e certezze alle attività dei soggetti che operano sul territorio ed estendere a tutte le aree del Paese gli approcci più innovativi sperimentati.

Per evitare eccessive differenziazioni interne al sistema e promuovere la diffusione delle soluzioni migliori, sembra opportuno mantenere un'istanza di accordo a livello nazionale.

Ricerca e innovazione

L'esperienza della politica per la ricerca maturata nell'ambito della programmazione 2000-2006 si connota per la forte efficienza attuativa, conseguita soprattutto a livello centrale grazie anche all'utilizzo di una collaudata strumentazione sulla cui capacità di cogliere, in chiave evolutiva, il rapporto ricerca-innovazione si è avviata la riflessione. Sul fronte regionale i risultati appaiono molto diversificati e tendono a riflettere le diverse capacità/maturità dei singoli contesti ad interpretare le opportunità offerte dalla politica aggiuntiva. L'efficacia effettiva dell'intervento potrà essere valutata pienamente solo alla fine del ciclo attuativo.

Per quanto riguarda il sostegno all'innovazione tecnologica nell'ambito del QCS, sembrano necessari attenti approfondimenti sul versante dell'efficacia, sia per gli interventi realizzati dalle Amministrazioni centrali che per quelli realizzati dalle Regioni. Sotto questo profilo, un'esperienza rilevante è quella realizzata nell'ambito del PON "Sviluppo Locale" tramite i "Pacchetti Integrati di Agevolazione" (mix di strumenti quali incentivi per investimenti fissi e azioni di ricerca e sviluppo, accesso al credito e servizi reali, attività di formazione e acquisizione di tecnologia). La certezza nel percorso di investimento e la semplificazione procedurale costituiscono fattori di gradimento presso le imprese di questi strumenti. Ma, anche in questo caso, i profili di efficacia dello strumento non sono documentabili con esattezza.

⁹⁶ Le azioni realizzate e in corso hanno coperto un vasto ambito, fa cui: servizi dell'impiego; qualità dei sistemi formativi (modelli di accreditamento delle strutture formative, modelli per certificazione delle competenze e riconoscimento dei crediti; analisi dei fabbisogni professionali e formativi); sviluppo e consolidamento di nuove filiere formative (formazione continua, formazione permanente, formazione all'interno dell'apprendistato, IFTS, diritto-dovere all'istruzione e formazione); costruzione di capacità della PA e dei sistemi locali di governance; azioni di valutazione e avvio di un processo di recupero della carenza di sistemi informativi.

Allo stesso tempo, le politiche nazionali della ricerca⁹⁷, finanziate con risorse ordinarie, sono state dirette al rafforzamento del sistema scientifico del Paese nel suo complesso, con particolare enfasi al miglioramento della qualità della vita, sul suo orientamento verso i settori strategici⁹⁸ e sulla sua maggiore coerenza e sinergia con il sistema europeo della ricerca. Questo, in un quadro di risorse scarse, ha vincolato la localizzazione degli interventi, producendo una struttura territoriale della spesa ordinaria che tende a riflettere la consolidata dislocazione per aree del sistema ricerca.

In generale, il tentativo di realizzare sistemi di relazione tra le imprese e tra queste e le Università per sostenere processi innovativi si è scontrato, da una parte, con la debolezza del sistema industriale nazionale (in cui diminuiscono le grandi strutture di ricerca della grande impresa, le piccole e medie imprese hanno difficoltà ad accedere e assorbire ricerca pubblica e i processi di nuova imprenditorialità ad alta tecnologia risultano ancora troppo deboli); dall'altra parte, il sistema universitario è risultato inadeguato a cogliere l'esigenza di rafforzare i legami con il sistema delle imprese.

Un'ulteriore criticità è data dalla mancanza di un'offerta adeguata di strumenti finanziari idonei a superare la logica del merito di credito, che risulta troppo rigida per gli ambiti come la ricerca e l'innovazione in cui i rischi legati all'incertezza dell'investimento sono amplificati e i tentativi di far decollare un mercato del capitale di rischio si sono scontrati con problemi di regolazione.

Nel complesso emergono cinque lezioni specifiche. Tre riguardano le condizioni che consentono alle imprese piccole e medie di innovarsi:

1. i vincoli derivanti dalla piccola dimensione delle imprese e i persistenti fenomeni di autoreferenzialità del mondo della ricerca sono due fattori di cui tener maggior conto nel progettare interventi per la realizzazione di reti di cooperazione fra ricerca e imprese: a tal fine, appare opportuno valorizzare le competenze e le modalità di mediazione fra le due sfere emerse in esperienze di questi anni;
2. il processo di modernizzazione della nostra economia non può intensificarsi senza un più intenso coinvolgimento del settore finanziario privato, da perseguire attivando gli strumenti più adatti a favorire la partecipazione di banche e intermediari di capitale di rischio al finanziamento di iniziative di ricerca e di imprese innovative;
3. l'innovazione di tipo organizzativo o gestionale costituisce spesso la condizione per poter realizzare attività di ricerca e innovazione tecnologica ed è quindi assolutamente da non trascurare, promuovendola anche attraverso la qualificazione dell'offerta di servizi alle piccole e medie imprese, in particolare nel Mezzogiorno.

Le altre due riguardano le pre-condizioni relative alla disponibilità di capitale umano, in aggiunta alle considerazioni effettuate riguardo ai sistemi dell'istruzione e formazione:

4. il nostro sistema è penalizzato da un vistoso ritardo nella produzione di laureati in materie scientifico-tecnologiche; persistono difficoltà nel passaggio dalla scuola e dagli atenei alla vita attiva e la fase di apprendimento non si estende lungo tutto l'arco della vita: da ciò scaturisce che occorre effettuare sostanziali interventi sulla formazione del capitale umano, considerando l'intera filiera che va dalla scuola secondaria all'alta formazione universitaria, ai cicli formativi post-laurea, in modo da alimentare delle necessarie competenze il sistema produttivo e le istituzioni scientifiche;
5. il sistema di ricerca italiano resta eccessivamente contenuto nei confini nazionali, limitando le opportunità che scaturiscono dall'interazione reciproca; è quindi opportuno rafforzarne l'inserimento nel più ampio contesto internazionale e rendere il nostro Paese una meta appetibile per i ricercatori stranieri, rafforzando fortemente i criteri meritocratici di selezione

⁹⁷ Ci si riferisce alle Linee Guida sulla politica scientifica e tecnologica del Governo (aprile 2002) e al Piano Nazionale della Ricerca 2005-2007 di più recente approvazione.

⁹⁸ Nel PNR essi sono: energia, ambiente, trasporti, agroalimentare, salute, ICT e nanotecnologie, sistemi di produzione e beni culturali.

interni all’Università. A tal fine, è importante considerare che i relativi interventi hanno certamente una forte dimensione economica, ma una non meno rilevante dimensione organizzativa, in quanto investono in modo sostanziale le modalità di funzionamento delle Università e degli Enti di ricerca.

Inoltre l’esperienza fatta suggerisce di rafforzare fortemente il monitoraggio e la valutazione dei risultati e prestare maggiore attenzione alla adeguata presenza o attivazione di alcune condizioni a valle delle attività di ricerca (dotazione di capitale umano, utilizzo di tecnologie ICT, creazione di imprese innovative, ecc.), che condizionano l’efficacia delle politiche per l’innovazione e la ricerca.

Emerge, infine, come lezione generale, la necessità di rafforzare ancora la cooperazione e il coordinamento fra livello centrale e regionale di governo, così da evitare la sovrapposizione, fra azioni dei due livelli, promuovendo, al contempo, l’indispensabile maturazione del disegno strategico in tutte le Regioni e la cooperazione tra le Regioni stesse.

Società dell’informazione

La consapevolezza sul potenziale e la pervasività della società dell’informazione non erano pienamente diffuse ad avvio della programmazione 2000-2006. La possibilità di promuovere un’adeguata azione è stata quindi condizionata dalla relativa arretratezza del contesto complessivo. Relativamente al mondo delle imprese ciò ha riguardato la non piena consapevolezza delle difficoltà che un sistema di imprese piccole e medie avrebbe avuto nello sfruttare le nuove potenzialità; per gli interventi di infrastrutturazione, in particolare quelli riguardanti la banda larga, la loro predisposizione e attuazione ha scontato (e sconta tuttora) la mancanza di una chiara strategia unitaria di infrastrutturazione e di politica dell’offerta a livello nazionale, influenzata, in quella fase, anche da una debole capacità di coordinamento interistituzionale, in parte superata dall’istituzione di un centro di coordinamento nazionale⁹⁹ a partire dal 2001.

A ciò si aggiunge che, per l’Amministrazione Pubblica, ciò si è accompagnato talora alla difficoltà di disporre, al proprio interno delle capacità per gestire la complessità di un ambito di intervento in cui è sempre più indispensabile integrare i principi della neutralità tecnologica, il rispetto delle regole sugli aiuti di Stato, sulla concorrenza, nonché le condizioni di accesso aperto alle infrastrutture e servizi.

Inoltre la stessa elaborazione delle Strategie Regionali per la Società dell’Informazione, ha stentato a manifestarsi come un’opportunità e luogo di definizione di politiche (anche derivanti da più fonti finanziarie) di cui monitorarne e valutarne i risultati, essendo prevalsa, almeno in una prima fase, una concezione adempimentale e meramente ordinatoria di questa opportunità. Nel caso ad esempio delle numerose iniziative e progetti finanziati dal Fondo Aree Sottoutilizzate, soprattutto attraverso gli APQ, questi raramente trovano riscontro, o meglio sono previste all’interno di tali Strategie Regionali.

In generale, l’esperienza realizzata evidenzia come i maggiori successi si sono realizzati laddove, colti i fabbisogni reali (è il caso degli interventi nella Scuola), è stata realizzata un’effettiva integrazione con gli interventi delle politiche di settore maggiormente orientate al servizio. In sintesi¹⁰⁰ e più in dettaglio, l’esperienza realizzata indica:

1. relativamente alla *governance*, la necessità di un coordinamento strategico forte fra

⁹⁹ Nel 2001 è stato istituito il Dipartimento per l’Innovazione Tecnologica; successivamente, nel 2003 l’Aipa (Autorità per l’Informatica nella PA) e il Centro Tecnico per la Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione sono stati unificati nel Centro Nazionale per l’Informatica nella Pubblica Amministrazione (Cnipa).

¹⁰⁰ Per maggiori informazioni confrontare il Documento Strategico Preliminare Nazionale, il Documento Strategico Mezzogiorno, i lavori dei Tavoli e gruppi tecnici per la preparazione del Quadro Strategico Nazionale, i rapporti di valutazione indipendente del QCS e l’aggiornamento della valutazione, le relazioni di monitoraggio ai Comitati di Sorveglianza, la banca dati indicatori di contesto Istat-Dps, il III e IV Rapporto sull’Innovazione nelle Regioni d’Italia predisposto dai Centri Regionali di Competenza del CNIPA.

- livelli di governo orientato soprattutto all'utilizzo della società dell'informazione da parte dei cittadini e delle imprese e quindi a esaltarne l'impatto innovativo superando, nel confronto Centro-Regioni, la negoziazione incentrata sulle risorse disponibili per entrare nel merito delle linee strategiche e dei progetti avviati;
2. relativamente alle competenze tecniche e gestionali, l'esigenza di rafforzamento e consolidamento delle strutture tecniche di supporto, a livello regionale, nonché l'attribuzione in tutte le Regioni di una responsabilità politica ad hoc sui temi in esame e l'adozione estesa di strumenti di *governance* che facilitino l'integrazione-cooperazione tra le diverse competenze settoriali all'interno delle Amministrazioni regionali;
 - 3 relativamente alle politiche per l'innovazione digitale e l'accesso alle reti, occorre che gli interventi siano rivolti in primo luogo alla qualificazione della domanda, concependo le infrastrutture come una condizione (non come il fine dell'azione pubblica);
 - 4 relativamente all'e-government, resta tutt'ora aperta la sfida legata ai processi di innovazione amministrativa interni alle Amministrazioni, orientati a una maggiore semplificazione delle procedure e tempi di reazione relativamente al rapporto tra PA e imprese, a un maggiore e evidente orientamento alla produzione di servizi on-line più interattivi, a una maggiore inclusività dei cittadini;
 5. sul piano della regolazione, la diffusione delle tecnologie *wireless* e il solo recente adeguamento della regolamentazione, ha in parte frenato l'espansione di tale mercato e della relativa domanda. In questo ambito inoltre, risulta fondamentale andare oltre le attuali sperimentazioni.

II.2.2 Apprendimenti su “qualità della vita e del territorio”

Tutela del territorio e delle risorse naturali e per l'efficienza dei servizi ambientali

Nel 2000-2006, gli obiettivi di lungo periodo di tutela del territorio e delle risorse naturali e il miglioramento dell'efficienza dei servizi ambientali sono stati perseguiti attraverso obiettivi intermedi di natura istituzionale, organizzativa e di pianificazione che, al momento dell'avvio della programmazione, scontavano un grave ritardo, in particolare nelle regioni del Mezzogiorno, nonché attraverso l'allocazione di significative risorse finanziarie per la realizzazione di interventi per infrastrutture. L'effetto combinato del “quadro di regole” e dell'allocazione mirata delle risorse finanziarie ha contribuito ad accelerare l'attuazione della normativa ambientale, rafforzare le Amministrazioni Pubbliche, rendere più esplicita la necessità di integrare gli aspetti ambientali nelle politiche di settore, migliorare l'efficienza gestionale dei servizi (idrico e rifiuti, principalmente). Nonostante i notevoli sforzi compiuti, a fine della programmazione 2000-2006, gli obiettivi di politica ambientale attesi sono stati conseguiti, però, in modo parziale e diversificato a livello di settore e area territoriale.

Il supporto fornito dalle azioni di assistenza tecnica ha permesso, inoltre, nei diversi settori di intervento di: rafforzare le strutture istituzionali preposte ad integrare le considerazioni ambientali nella definizione e attuazione dei programmi (Autorità Ambientali), a raccogliere ed elaborare le informazioni relative allo stato dell'ambiente (Agenzie Regionali per la Protezione Ambientale); introdurre e consolidare gli strumenti di valutazione ambientale ex ante; affinare e irrobustire i criteri di selezione dei progetti infrastrutturali per minimizzare gli impatti negativi sull'ambiente.

Permangono numerose criticità sulla disponibilità e, soprattutto, sull'adeguatezza degli strumenti di pianificazione settoriale; ciò, assieme alle difficoltà riscontrate nell'elaborazione dei progetti, ha contribuito, in alcuni settori, ad accumulare ritardi nell'attuazione degli interventi e a realizzazioni

con una qualità progettuale non sempre rispondente alle previsioni di programma. La capacità di incidere sulla qualità progettuale e sulla capacità di integrazione degli aspetti ambientali nelle politiche infrastrutturali resta ancora oggi fortemente differenziata tra Amministrazioni del Centro-Nord e del Mezzogiorno, ma anche tra le stesse regioni del Mezzogiorno.

La parzialità dei risultati raggiunti è imputabile quindi alla debolezza di partenza delle istituzioni preposte all'attuazione dei programmi e a una sottovalutazione dei tempi necessari ad innescare stabilmente processi virtuosi, ma anche al frammentato e incerto quadro di riferimento normativo nazionale in materia ambientale.

Una variabile certamente sottovalutata, come evidenziano i risultati riferiti al contesto ambientale (vedi cap. I), è comunque relativa ai tempi necessari a recuperare i ritardi nella dotazione di servizi ambientali e nella gestione del territorio. Le lezioni dell'esperienza 2000-2006 sono per lo più correlate fra loro, riferite trasversalmente alla capacità di *governance* dei diversi settori ambientali e dei programmi di intervento a essi riferiti:

1. per quanto riguarda la *governance*, condizione preliminare di successo è il rafforzamento delle attività di supporto tecnico e affiancamento dei soggetti pubblici coinvolti, caratterizzati in tutti i settori ambientali da debolezze operative e da carenze nella dotazione tecnica. Particolare rafforzamento richiedono le autorità di bacino incaricate della predisposizione dei relativi piani nella prospettiva di una loro evoluzione conforme al dettato della Direttiva 2000/60, nonché i soggetti incaricati a vario titolo delle *governance* delle aree protette e le autorità regionali/locali responsabili dell'elaborazione dei piani e programmi per la qualità dell'aria. Analogo sostegno dovrebbe essere fornito sugli aspetti progettuali e di monitoraggio ambientale, quale strumento per garantire la disponibilità di dati omogenei, attendibili e tempestivi. Inoltre, in taluni essenziali settori d'intervento (idrico, rifiuti, bonifiche) si avverte con forza l'esigenza di un superamento della programmazione a connotazione emergenziale e delle gestioni commissariali, per rientrare alla gestione ordinaria, sostenuta anche da specifiche sanzioni previste dalla programmazione comunitaria;
2. più forte deve essere l'impegno per un approccio integrato che tenga conto delle interconnessioni tra le politiche relative ai diversi compatti ambientali, da un lato, e tra queste, e le politiche settoriali e le politiche orizzontali a sostegno dell'apertura dei mercati, dall'altro. Analogamente, va rafforzata la strategia integrata, settorialmente e territorialmente, per affrontare e prevenire fenomeni (ad esempio, l'inquinamento atmosferico) che travalicano le delimitazioni amministrative nazionali, regionali e sub-regionali. L'efficacia degli interventi richiede una più adeguata pianificazione, le connesse valutazioni ambientali strategiche, un più forte partenariato. Ciò assume particolare rilievo per gli obiettivi di riduzione di gas serra (Protocollo di Kyoto), non essendo più sufficiente limitarsi ad adottare misure di promozione delle fonti rinnovabili di energia, come previsto nel periodo 2000-2006;
3. l'insufficiente capacità di sviluppare tecnologie per l'ambiente e di sostenere la promozione di filiere produttive sulla frontiera tecnologica ha limitato le opportunità di sviluppo produttivo e occupazionale; ciò riguarda in particolare il settore dell'energia per le tecnologie connesse all'uso di fonti rinnovabili, ma interessa con varia intensità tutte le tecnologie ambientali, dalla gestione dei rifiuti ai sistemi di disinquinamento del suolo e delle acque. Per quanto specificamente riguarda l'efficienza energetica e le energie rinnovabili, argomenti centrali nella strategia di Lisbona, le due principali lezioni emerse riguardano: a) la necessità di intensificare l'azione volta alla sicurezza degli approvvigionamenti attraverso il completamento delle interconnessioni, specie per quanto concerne le reti transeuropee, al miglioramento delle reti elettriche e al completamento e potenziamento delle reti di trasporto e di distribuzione del gas; b) una

più determinata azione verso il risparmio energetico, a partire dagli edifici pubblici, e verso la riduzione della dipendenza energetica dalle fonti tradizionali promuovendo le energie rinnovabili.

Inclusione sociale

Nell'ambito degli interventi diretti e delle politiche per l'inclusione sociale nei Programmi del QCS 2000-2006 (inserimento lavorativo dei soggetti a rischio di esclusione sociale; lotta e prevenzione della dispersione scolastica; servizi alla persona, servizi di base per le popolazioni urbane e rurali, in particolare infrastrutturali, servizi per l'economia sociale; promozione a sostegno della legalità), le attività di formazione hanno assorbito circa il 70 per cento delle risorse programmate.

In fase di attuazione la strategia inizialmente prevista, caratterizzata da una pluralità di interventi, spesso di carattere innovativo, ha finito per privilegiare azioni più tradizionali, che non tengono sufficientemente conto delle molteplicità delle forme di esclusione sociale e che non necessariamente coinvolgono nuovi attori o nuove modalità di programmazione.

Le criticità sono quindi in parte riconducibili alla mancanza di una specifica strategia attuativa nel QCS. Ma questo deriva specie nel Mezzogiorno, da problemi relativi all'attuazione della politica nazionale secondo le linee della legge 328/2000. Essa regola il riassetto delle competenze amministrative nel campo delle politiche sociali¹⁰¹, attribuendo alle Regioni l'esclusiva competenza legislativa (mentre quella amministrativa spetta ai Comuni), nonché un ruolo centrale in fase di gestione. Non sempre tuttavia le Amministrazioni regionali hanno dimostrato di possedere le capacità necessarie per attuare gli interventi programmati.

La lezione generale appresa dall'esperienza del QCS è che le politiche per l'inclusione sociale richiedano una strategia più esplicita, legata all'attuazione della politica nazionale, cui spetta non solo garantire risorse ordinarie adeguate per l'erogazione e la copertura dei servizi, ma anche contribuire a chiarire i ruoli dei diversi livelli di *governance* e degli attori coinvolti. Le lezioni specifiche riguardano:

1. le opportunità di apprendimento e trasferimento di buone prassi e delle innovazioni realizzate nella programmazione 2000-2006 sia dai programmi comunitari (come quelli finanziati dal QCS in Obiettivo 1 e 3, ma anche da *Equal*), sia dalle prime esperienze dei Piani di Zona Sociale;
2. la necessità di estendere queste esperienze per contrastare diverse forme di marginalità e disagio, come l'immigrazione e più in generale le forme di discriminazione legate alla nazionalità o all'origine etnica;
3. la necessità di considerare esplicitamente il legame tra inclusione e disponibilità, accessibilità e qualità di servizi (alla persona, di base per le popolazioni urbane e rurali, per l'economia sociale).

In generale, affinché l'integrazione tra politiche di inclusione sociale e le politiche per lo sviluppo economico sia efficace anche sul piano operativo, è necessario che l'inquadramento normativo e istituzionale sia sufficientemente sviluppato e coerente. A questo fine, è essenziale, inoltre, come l'esperienza del QCS 2000-2006 segnala, che gli obiettivi e le priorità operative delle politiche di inclusione sociale siano formulati in modo tale da integrare le finalità di inclusione sociale con quelle più direttamente rivolte alla crescita.

Sicurezza e legalità

¹⁰¹ Poi, in parte corretto dalle modifiche del 2001 dell'art. 117 del Titolo V della Costituzione.

L’impiego dei Fondi strutturali per la sicurezza resta una significativa peculiarità italiana¹⁰² che ha prodotto risultati differenziati, in gran parte ancorati alle esigenze del potenziamento tecnologico delle Forze di polizia.

La programmazione per la sicurezza 2000–2006, infatti pur concepita in termini di trasversalità e “servizio” all’intero QCS, con un’accresciuta cooperazione istituzionale (orizzontale e verticale), si è sviluppata con una debole integrazione tra l’intervento del PON e le programmazioni regionali, impegnate in settori contigui (come quelli del disagio sociale, della riqualificazione urbana, dell’emersione del sommerso, della tutela dell’ambiente, ecc.) riconducibili al campo della riduzione dell’insicurezza.

Non sono certamente mancati interventi più prossimi alla sensibilità delle Amministrazioni regionali (perché indirizzati a problemi sociali o a singoli territori “a rischio”), ma sono stati finanziariamente marginali e privi di un evidente percorso di trasferimento e *mainstreaming* a responsabilità più proprie della società civile e delle Amministrazioni territoriali.

L’azione a favore della legalità ha trovato spazio essenzialmente nelle attività di formazione, diffusione e comunicazione, con un avvio di coinvolgimento dei settori dell’apparato pubblico più esposti all’illegalità e/o al condizionamento criminale che segnala la necessità di rafforzare l’azione di accompagnamento “trasversale” alle politiche di intervento (controllo degli appalti; rilascio delle certificazioni antimafia; screening anticrimine sui beneficiari di finanziamenti). Il quadro delle evidenze statistiche di quella parte visibile dell’insicurezza che è la delittuosità non registra *trend* di concreta “rottura” rispetto agli assetti precedenti¹⁰³. Se è comunque possibile rintracciare taluni andamenti positivi, non è tuttavia semplice coglierne il legame causale con gli interventi condotti nell’ambito della programmazione 2000–2006, sia per la difficoltà di distinguere tra gli effetti della politica ordinaria di sicurezza pubblica e quella aggiuntiva, sia soprattutto perché il rafforzamento tecnologico (che rappresenta oltre l’80 per cento della spesa del programma) produce effetti diretti solo sull’efficienza degli apparati di prevenzione e contrasto e solo indirettamente sui soggetti, fenomeni e mercati, criminali.

Sotto altro aspetto, il percorso attuativo condotto dal PON Sicurezza esplicita, attesa l’entità e l’aggressività della criminalità organizzata nelle Regioni dell’Obiettivo “Convergenza”, una concezione dell’intervento per la sicurezza tendenzialmente “orizzontale”, che ha tenuto solo parzialmente conto della forte differenziazione in atto tra le diverse strategie e capacità dei radicamenti e delle presenze criminali sui vari territori del meridione, con la conseguente necessità, per l’avvenire, di una differenziazione anche della risposta delle Forze dell’ordine e quindi delle strategie di investimento e intervento.

La difficoltà del Programma Nazionale di concettualizzare una “diversità” degli interventi da proporre nell’ambito delle politiche regionali (rispetto al tema della sicurezza primaria ordinaria), deriva, del resto, dalla difficoltà delle Amministrazioni regionali di elaborare e condividere proposte.

Dal complesso delle riflessioni e valutazioni condotte sull’esperienza sin qui maturata emerge che gli interventi per la sicurezza in senso stretto richiedono necessariamente:

1. una maggiore definizione degli ambiti di intervento e delle risorse, rispettivamente della politica ordinaria e della politica finanziata con risorse aggiuntive (che non può che essere complementare alla prima);
2. un forte rafforzamento dei profili di supporto trasversale e di complementarietà con le programmazioni regionali, nonché alle altre politiche di settore o di rete. In questo senso va rafforzata la partnership istituzionale, verticale e orizzontale (la sicurezza

¹⁰² Non è stata ripresa neppure in quei Paesi di ultima adesione con forti problemi di criminalità organizzata ed esigenze finanziarie di recepimento dell’*acquis Schengen*.

¹⁰³ Lo stesso Ministero dell’Interno, nel contributo alla predisposizione del Documento Strategico Preliminare Nazionale in vista del Quadro Strategico Nazionale (pag. 4), sostiene “un lieve peggioramento della situazione complessiva, con un lieve incremento del divario tra Centro-Nord e Mezzogiorno, dopo un periodo che sembrava indicare una convergenza nelle condizioni di sicurezza”.

- nei progetti e nei programmi settoriali e territoriali) ed i meccanismi di *governance*, partendo da un’analisi delle minacce e da un quadro esigenziale condivisi, sino alla costruzione di moduli operativi integrati e multidisciplinari;
3. un’impostazione dei progetti per la sicurezza da concentrare prevalentemente su poche aree territoriali fortemente critiche, rispondenti alle differenti manifestazioni che assumono localmente i diversi fenomeni emergenziali dell’insicurezza, finalizzata ad obiettivi misurabili di effettivo aumento del servizio effettivamente reso ai cittadini e alle imprese.

II.2.3 Apprendimenti su “valorizzazione e competitività dei sistemi territoriali”

Trasporti

La politica dei trasporti nazionale è segnata dagli obiettivi tracciati dal Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL), ripresi e sviluppati nei Piani Regionali dei Trasporti (PRT) e nelle pianificazioni a valle (Piano delle infrastrutture strategiche, Piani ANAS e Ferrovie, ecc.). È dunque alla luce di tali obiettivi e, in generale, della politica nazionale per le reti e i collegamenti che può essere valutato l’intervento aggiuntivo della politica regionale.

Il QCS Obiettivo 1 ha messo a disposizione degli interventi per l’accessibilità del Mezzogiorno circa 7 miliardi di euro, rivolti a soddisfare la domanda di mobilità e movimentazione merci attraverso interventi riguardanti: a) accessibilità; b) riequilibrio modale; c) intermodalità; d) qualità e efficienza; e) riduzione degli impatti ambientali. I principali risultati riguardano: il completamento di opere autostradali e di viabilità ordinaria lungo la rete primaria e di alcuni lotti ferroviari che conducono all’apertura e esercizio di parti della rete ammodernata; in ambito urbano, o a servizio della rete delle città, interventi di completamento di aerostazioni e loro collegamenti ai centri urbani e ampliamento della rete regionale e urbana della metropolitana.

Tali risultati sono solo in parte caratterizzati da effettiva aggiuntività. Alle risorse aggiuntive disponibili non ha, infatti, corrisposto un parco progetti in grado di garantirne il tempestivo assorbimento. Rispetto al passato, l’efficiente gestione dei fondi comunitari ha consentito che al finanziamento di progetti già provvisti di copertura finanziaria corrispondesse la trasparente destinazione di risorse “liberate”, a copertura di progetti con caratteristiche strategiche, idonee al conseguimento degli obiettivi del QCS. Tuttavia, ciò consente un recupero di aggiuntività solo nel medio-lungo termine e concorre a spiegare il mancato conseguimento degli obiettivi di spesa totale del periodo.

L’esperienza di questi anni indica quindi, come forte lezione generale, che la politica regionale nazionale e comunitaria deve essere pienamente aggiuntiva per riuscire a accelerare la realizzazione dei programmi, concorrendo ad eliminare il rischio di vincolo alla crescita economica per carenza di servizi.

Ciò suggerisce che la politica regionale possa rivolgersi a questa priorità solo a partire da una pianificazione nazionale strategico-operativa, centrale e regionale, che fissi selezionate priorità e realistici tempi di attuazione per la progettazione e l’attuazione, e li verifichi in modo continuo con il monitoraggio e la diffusione pubblica dei suoi risultati. Accanto a questa lezione generale, le lezioni specifiche indicano come si debba procedere per:

1. concentrarsi sul rilancio della logistica per un ricollocamento strategico dei porti e aeroporti italiani e dei servizi a essi connessi, sfruttando il potenziale di crescita insito nei traffici di merci dall’estremo oriente verso l’Europa occidentale. Ciò anche individuando modalità utili ad estendere il modello di “autostrada del mare” ai Paesi del Mediterraneo;
2. assicurare integrazione e sinergia fra le reti dislocate alle diverse scale, da un lato, e i contesti interessati, dall’altro, puntando a servizi logistici e di trasporto funzionali

- allo sviluppo;
3. disegnare contestualmente l'infrastruttura, la sua manutenzione e la gestione del servizio offerto, tenendo conto dei vincoli e delle convenienze di contesto e della sostenibilità;
 4. rafforzare la capacità progettuale ed attuativa (in particolare degli enti di gestione di rete quali ANAS e RFI), assicurando robusti meccanismi di selezione delle priorità, concentrando su queste risorse e obiettivi operativi di velocizzazione dei tempi di realizzazione;
 5. rafforzare l'attuazione dei processi di apertura alla concorrenza del settore a livello nazionale e regionale (trasporto pubblico locale) creando le condizioni e sostenendo, in coerenza con le normative comunitarie, la crescita di nuovi operatori per nuovi collegamenti.

Servizi per il mercato del lavoro

Il sistema dei servizi per l'impiego, oggetto di una riforma avviata gradualmente già dalla metà degli anni '80 e accelerata dalla fine degli anni '90¹⁰⁴ anche per una forte spinta proveniente dalla UE, ha ricevuto una forte attenzione nella programmazione in corso, con l'apporto di risorse e azioni di sistema.

Per quanto riguarda i risultati raggiunti, si può considerare ormai quasi completata l'attuazione della riforma con riferimento alla definizione dei centri territoriali di servizio e all'introduzione degli standard minimi nazionali relativi alla tipologia di funzioni da attivare per i diversi bacini di utenza. In merito, il Piano nazionale per l'occupazione 2004 sottolineava che, su base territoriale, il maggiore miglioramento rispetto alle assai problematiche condizioni di partenza si è registrato nelle regioni del Sud, anche grazie alla considerazione dell'attivazione di funzioni nei Servizi pubblici nell'ambito della riserva di premialità del 6 per cento del Quadro Comunitario di Sostegno Obiettivo 1.

Tra i limiti nell'operare dei Servizi pubblici per l'impiego vi sono il debole il raccordo con l'offerta di formazione professionale; la bassa presenza di azioni specifiche per le donne; le ancora poche e non sistematiche azioni volte a favore dei lavoratori più anziani; la frammentazione dei sistemi informativi regionali. Persistono, inoltre, disuguaglianze territoriali nell'erogazione dei servizi e, in particolare, un livello medio ancora inferiore nelle aree del Mezzogiorno con una prevalenza di modalità di erogazione considerate di qualità e articolazione medio-bassa, anche se i monitoraggi periodici hanno sempre evidenziato miglioramenti.

Emerge la necessità di concentrare l'attenzione sull'innalzamento della qualità dei servizi offerti dai centri pubblici (o comunque offerti come servizio pubblico), anche in considerazione dell'accentuarsi della missione pubblica a favore delle categorie che sono meno interessanti per i soggetti di mercato (migliorando il raccordo con il sistema della formazione che potrebbe retroagire positivamente anche sui contenuti dei servizi formativi, ricercando una maggiore "personalizzazione" dei servizi erogati, migliorando i sistemi informativi). Il miglioramento del servizio potrebbe risultare funzionale, inoltre, anche a una migliore integrazione e reciproca valorizzazione con gli altri servizi del territorio in considerazione della maggiore conoscenza che può derivare da contatti più forti con gli utenti (persone e imprese).

¹⁰⁴ Trasferimento delle competenze in materia alle Regioni e agli enti locali (D.Lgs. 469/97), nozione di stato di disoccupazione (D.Lgs. 181/2000) ed erogazione di misure di politica attiva del lavoro (D.Lgs. 297/2002). L'obiettivo della riforma è la trasformazione di un sistema originariamente a monopolio pubblico e basato su un governo amministrativo dell'allocazione dei lavoratori ai posti di lavoro verso un sistema di erogazione di servizi, diretto a facilitare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro ed a sostenere i soggetti con maggiori difficoltà, orientandoli verso programmi di politica attiva. Il sistema è stato anche trasformato da pubblico a misto, aperto quindi anche a operatori privati, e la sua trasformazione si è iscritta in un quadro di sostanziale modifica della titolarità delle competenze, da centrali a territoriali.

Valorizzazione delle risorse naturali e culturali e sviluppo turistico

La programmazione 2000-2006 ha attribuito una dimensione autonoma alle politiche culturali nell'ambito delle politiche di sviluppo e alle politiche di tutela e valorizzazione delle risorse naturali, prime tra tutte quelle incluse nella rete ecologica.

Nel caso delle risorse culturali, gli obiettivi sono stati perseguiti favorendo un’“integrazione” sia orizzontale con le altre risorse e con l’assetto del territorio (tramite i progetti integrati), sia “verticale”, articolando le tipologie di intervento in tre principali categorie: restauro e valorizzazione del patrimonio; miglioramento dei servizi per la fruizione; sostegno alle iniziative imprenditoriali collegate al settore.

Alcuni dei risultati migliori della strategia in corso sono riconducibili al miglioramento della capacità istituzionale, in particolare per quanto riguarda il rafforzamento della capacità progettuale e all’irrobustimento istituzionale delle Regioni nel settore del patrimonio e della cultura. Ancora insoddisfacente è tuttavia l’efficacia delle azioni – pur con situazioni differenziate – nei confronti degli obiettivi di sviluppo. Ciò, a causa di inadeguate modalità attuative (sbilanciamento dei finanziamenti sugli obiettivi di tutela, polverizzazione e scarsa selettività degli interventi finanziati, insufficiente integrazione territoriale e funzionale), ma anche di un’impostazione strategica che ha penalizzato i servizi e le attività culturali e ha sottovalutato la domanda proveniente dalla popolazione residente. Accanto alle difficoltà attuative e alle debolezze strategiche, persistono inoltre alcune criticità relative all’assetto istituzionale e al partenariato verticale:

- nel decentramento e riparto delle competenze istituzionali. La programmazione comunitaria è stata fortemente decentrata; la titolarità delle diverse funzioni relative al patrimonio culturale non è tuttavia univocamente interpretabile e la funzione di tutela, statale, condiziona la valorizzazione e gestione, richiedendo una maggiore integrazione del partenariato verticale;
- nell’indirizzo centrale. L’Amministrazione centrale ha svolto un efficace accompagnamento dei Programmi Operativi in particolare nel Mezzogiorno; è tuttavia mancata sia un’attività di indirizzo per marcare il confine fra il ruolo delle politiche nazionali e quelle regionali, sia un ruolo del centro nel promuovere iniziative sovra/interregionali e di eccellenza.

Da questa esperienza possono trarsi due principali lezioni, riferite rispettivamente alle modalità di programmazione della politica nazionale e al ruolo dell’Amministrazione centrale:

1. l’efficacia degli interventi sarebbe accresciuta da un’azione centrale che, come centro di alta competenza, offre metodi e criteri per definire priorità settoriali e territoriali, distinguendo fra gestione ordinaria della tutela, politiche nazionali di valorizzazione e obiettivi delle politiche regionali. La possibilità stessa di una politica di settore nazionale richiede che l’Amministrazione responsabile sia posta in condizioni di operare con respiro strategico e non sia confinata, per mancanza di risorse e di investimenti, a una faticosa – e peraltro sempre meno fattibile – gestione della tutela;
2. l’anticipazione delle prospettive aperte dal Codice dei beni culturali e del paesaggio (D.lgs. 42/2004) e l’esperienza fatta suggeriscono che in tale azione di alta competenza il centro offre azioni di sistema finalizzate alla qualificazione complessiva delle risorse culturali, rendendo possibile sia la realizzazione di grandi progetti culturali per rafforzare le aree di eccellenza dell’offerta culturale, sia una sistematica attività di riequilibrio e di recupero dove le singole realtà locali non sono in grado da sole di raggiungere l’indispensabile massa critica.

Parallelamente, gli obiettivi di tutela della diversità biologica e di valorizzazione a fini di sviluppo compatibile delle aree naturali protette sono stati conseguiti in misura molto parziale. Il ritardo nella

predisposizione dei piani di gestione dei Siti Natura 2000 e l'assenza di una Strategia nazionale, e dei relativi piani per l'attuazione della strategia, ha di fatto impedito di cogliere pienamente l'opportunità offerta dalle risorse finanziarie disponibili per i territori. Ciò che emerge però con maggiore chiarezza dall'analisi dell'esperienza è la scarsa capacità di mobilitare gli attori locali verso specifici obiettivi di sviluppo dei territori sottoposti a particolari regimi di tutela. L'intervento, per lo più limitato e frammentato, non si è differenziato rispetto ad altri territori e ha scontato una difficoltà di integrazione delle diverse politiche a scala territoriale e soprattutto quelle volte allo sviluppo del turismo sostenibile.

Le politiche di valorizzazione delle risorse naturali e culturali, associate ad interventi di natura settoriale per il turismo (a favore delle imprese del settore e per l'incremento delle infrastrutture), avrebbero dovuto produrre un aumento delle presenze turistiche e, per questa via, dei consumi turistici, in particolare nel Mezzogiorno. Tuttavia, e nonostante il consistente investimento programmatico sullo sviluppo del turismo, i risultati sono stati inferiori alle attese, e indicano una limitata efficacia della politica pubblica.

Ciò è dovuto, al di là dei tempi necessari al completamento degli interventi e al dispiegarsi degli effetti, principalmente a tre fattori:

a) alla diversità degli strumenti che intervengono nelle politiche per il turismo e alla molteplicità di obiettivi che gli stessi strumenti hanno, almeno fino ad oggi, perseguito, esplicitamente o implicitamente; b) alla numerosità di soggetti privati e pubblici direttamente coinvolti e/o competenti nelle scelte programmatiche e attuative; c) all'assenza di un disegno strategico chiaro e definito e di un coordinamento forte tra istituzioni (centrali, regionali e locali) e tra istituzioni e mercato.

In particolare, l'efficacia delle politiche in atto è stata ridotta infatti da alcuni fattori:

- non sono state selezionate, con l'adeguato supporto di strumenti di valutazione ex ante, le aree su cui concentrare le strategie di sviluppo turistico, tenuto conto delle dinamiche della domanda e non si è puntato in misura sufficiente su *asset* contigui, sia nelle aree interne dell'Appennino, sia nella fascia costiera, su cui costruire massa critica e progetti credibili sui mercati;
- si è prestata attenzione insufficiente alla filiera turistica territoriale, la cui attivazione consentirebbe di massimizzare l'indotto sull'economia locale, ed alla quantità e alla qualità dei servizi per il turismo, alle motivazioni e alle scelte di consumo della domanda turistica e al ruolo strategico della commercializzazione e promozione dei prodotti turistici;
- la promozione sui mercati internazionali è stata molto frammentata e con scarsa capacità di incidere, anche a causa di un debole disegno strategico, nazionale e interregionale, di offerta sui mercati internazionali; la promozione è rimasta ancora troppo appiattita sulla vendita di posti letto e poco orientata alla vendita delle opportunità di permanenza sul territorio.

Progettazione per lo sviluppo locale

Nel QCS 2000-2006, i Progetti Integrati sono stati introdotti come modalità di attuazione della politica regionale per favorire l'integrazione delle politiche sul medesimo territorio e per attribuire priorità alla produzione locale di beni pubblici. L'idea – che intercettava un bisogno largamente sentito – si è peraltro estesa anche ai programmi del Centro-Nord. La valutazione di tale esperienza è complessa, in parte perché ancora in corso e in parte perché i progetti integrati, visti più da vicino, risultano in un insieme piuttosto differenziato. Nelle loro difficoltà, così come nei loro esiti più promettenti, non si può prescindere inoltre dall'atteggiamento e dalle capacità messe in campo dalle Regioni nel loro indirizzo, accompagnamento e modalità di sollecitazione delle comunità locali. È

possibile, peraltro, segnalare alcuni apprendimenti di rilievo dall'esperienza:

1. La forte varianza dei risultati fra esperienze, dove si delineano effetti positivi e permanenti e esperienze dove la progettazione integrata è regredita a sommatoria di micro-interventi settoriali di incerta qualità, pone la questione ineludibile della responsabilità nella selezione delle iniziative. La assegnazione di risorse e il loro dimensionamento deve essere subordinata a una più forte valutazione, con un rafforzamento della capacità tecnica dei livelli regionali di governo. Questa strada, che non è da considerarsi antitetica a quella di offrire accompagnamento e capacitazione alle situazioni più arretrate, è indispensabile per favorire nel tempo l'accumulazione di capacità e l'affermazione di leadership innovative, mantenendo al tempo stesso un contesto sociale competitivo per evitare il consolidarsi di posizioni di rendita¹⁰⁵. È anche la strada per rafforzare il coinvolgimento del settore privato, sia nella fase delle scelte strategiche, sia nella fase della gestione a regime del territorio.
2. Poiché in diversi casi, la conoscenza locale può non essere sufficiente a definire un progetto promettente, pur in presenza di genuina tensione alla trasformazione, è necessario che i programmi e i progetti integrati siano sollecitati ad aprirsi alla conoscenza esterna e al rapporto con “soggetti istituzionali più forti” e portatori di energie e innovazione. A tale fine potranno concorrere un ruolo più attivo del livello regionale e di quello centrale per favorire il raccordo tra progetti locali e altri luoghi di competenza e il coinvolgimento di centri di competenza alla programmazione 2007-2013, sin dal suo inizio.
3. Contemporaneamente, sembra necessario rafforzare la coerenza interna della programmazione complessiva ricercando un migliore coordinamento fra la programmazione delle infrastrutture a rete e degli interventi settoriali da una parte, e la programmazione locale dall'altro, anche attraverso l'individuazione di progetti di territorio che integrino le diverse scale programmatiche, favorendo i processi di coordinamento tra temi ed ambiti di intervento.

Incentivi alle imprese e PMI

Nel periodo di programmazione 2000-2006, le politiche di promozione diretta, con incentivi, dello sviluppo sono state rivolte, oltre che a finalità compensative, a obiettivi di natura “territoriale”: attrazione di investimenti e creazione o rafforzamento di agglomerazioni territoriali di imprese. Molti strumenti di agevolazione sono stati attuati in maniera concentrata sul territorio e integrata con altre misure di tipo trasversale o infrastrutturale (bandi mirati della Legge 488, Contratti di Programma, APQ “Sviluppo locale” e progettazione integrata) finalizzate alla produzione di beni collettivi per favorire l'efficienza delle produzioni locali e l'affermarsi di modelli locali basati su relazioni fiduciarie ed esternalità positive.

La lezione generale che emerge dall'esperienza è che le politiche possono favorire e assecondare processi spontanei, ma difficilmente gli strumenti di incentivazione riescono a introdurre discontinuità nelle storie locali e nei comportamenti degli attori, a meno che essi non si combinino con una forte componente di “capacitazione” tale da far emergere dal basso una diversa intenzionalità nei confronti del proprio territorio e, contemporaneamente, una forte apertura all'esterno. In sintesi, e considerando comunque l'opportunità, prima richiamata che le coalizioni locali siano incoraggiate ad aprirsi alla conoscenza esterna, dall'esperienza è possibile trarre le seguenti considerazioni:

1. occorre dare più peso alla qualità complessiva del sistema locale nell'accrescere

¹⁰⁵ È questo un aspetto piuttosto delicato, cui si riconduce anche il tema delle agenzie di sviluppo: se da una parte i processi di mobilitazione locale richiedono una lunga fase di apprendimento e sperimentazione, dall'altra è aperta la riflessione sull'opportunità di trasformare gli Uffici Unici responsabili dei PIT in potenziali strutture permanenti, con il ruolo di agenzie di sviluppo nei rispettivi territori.

l'attrattività del territorio. Le scelte di localizzazione e la decisione di avviarsi su un percorso di crescita sono infatti condizionate dal grado di ordine pubblico e legalità, dall'efficienza della logistica, dalla qualità della distribuzione di energia elettrica e delle telecomunicazioni, dalla presenza di risorse umane di eccellenza, dalla qualità dei servizi pubblici locali, e, in ambito rurale, dalla presenza di servizi essenziali per la popolazione rurale o dal funzionamento del credito;

2. nel perseguire con maggiore determinazione l'integrazione intersettoriale (con particolare riferimento al turismo e all'agroalimentare) e l'integrazione dei diversi *asset* a livello locale (valorizzazione integrata delle risorse naturali e culturali e delle produzioni di qualità) occorre tener conto della pianificazione territoriale sia in termini di razionalizzazione delle funzioni residenziale, produttive e ambientali, sia in riferimento alla coerenza con gli aspetti di tutela del suolo e del paesaggio.

Per quanto riguarda più specificatamente le politiche di incentivazione finanziaria alle imprese, esse hanno assorbito quasi la metà dell'intera spesa in conto capitale aggiuntiva. La necessità di tale impegno finanziario è stata indotta anche dal persistere delle inefficienze nel mercato dei capitali del Mezzogiorno, dove il ruolo del credito è modesto e il grado di indebitamento delle imprese particolarmente basso.

In generale, è evidente che l'efficacia delle politiche di agevolazione diretta dipende dall'esistenza di una strategia unitaria fra Regioni e Stato, visibile e coerente, con un orizzonte temporale lungo e un flusso certo di dotazioni finanziarie (in funzione della domanda e subordinato a verifiche di efficacia). Si vanno, inoltre, accumulando evidenze che suggeriscono che:

1. interventi di tipo generalista, offerti con modalità automatica, magari con ammontare di "dono" poco elevati, non consentono di orientare le scelte degli imprenditori e soffrono più di altri di bassa addizionalità degli effetti;
2. le politiche di agevolazione devono tener conto dell'effetto sul mercato del credito;
3. è indispensabile innalzare la qualità della valutazione degli effetti delle agevolazioni, al fine di orientare su dati quantitativi il confronto con le parti economiche e sociali e modificare di conseguenza l'assegnazione delle risorse;
4. la compensazione per gli svantaggi localizzativi tramite strumenti di agevolazione di tipo "generalista" non può rivestire una rilevanza strategica all'interno di una politica regionale volta a intervenire sul contesto e su specifici elementi di competitività del sistema produttivo, mentre acquista una maggiore valenza quella di orientamento dei sistemi produttivi verso attività innovative;
5. gli strumenti di incentivazione rivolti alle imprese in forma associata – ad esempio a consorzi di PMI su base settoriale, o a filiere su base territoriale – possono essere spiazzati da forme di incentivazione più facili e vantaggiose dal punto di vista della singola impresa. Per prevenire forme di interazione e concorrenza a livello territoriale tra incentivi, si richiede un maggiore coordinamento di strategia tra Centro e Regioni e tra Regioni.

Città e sistemi urbani

Gli indirizzi comunitari che mettono in risalto il contributo delle città e dei sistemi urbani nel sostenere dinamiche di sviluppo qualificate ed equilibrate, trovano piena rispondenza nelle politiche promosse in Italia già a partire dalla fine degli anni novanta, allorquando il QCS Ob.1 è ricorso all'approccio Urban per le politiche urbane. In particolare ciò è avvenuto attraverso la promozione di progetti integrati urbani caratterizzati da obiettivi volti a contemplare esigenze di competitività e coesione sociale, dal richiamo alla partecipazione del capitale privato, dalla disciplina di un sistema di *governance* volto a favorire la cooperazione tra Amministrazioni regionali e comunali.

Numerosi elementi validi della programmazione passata e presente per le città trovano pertanto una collocazione naturale nelle politiche future: decentramento, approccio integrato, raccordo tra programmazione regionale e comunale, cooperazione inter-istituzionale tra Amministrazioni centrali, regionali e comunali, dando anche rilievo ai temi della cooperazione territoriale per sostenere la proiezione internazionale delle città.

L'obiettivo del rilancio delle città è stato però in parte frenato da alcuni elementi di debolezza, maturati anche in fase di attuazione. In primo luogo va segnalata la fragile cornice degli strumenti di programmazione e pianificazione (economica, urbanistica - ambientale, del paesaggio, ecc.) all'interno dei quali si innestano i progetti urbani, circostanza talvolta aggravata, almeno inizialmente, da un'inadeguata capacità nella gestione sia dei progetti, sia dei sistemi di cooperazione interistituzionale.

In tale caso le lezioni suggeriscono di proseguire principalmente lungo la strada del rafforzamento della cooperazione interistituzionale e del confronto multilivello, anche e soprattutto nei casi in cui le interconnessioni dei progetti con le dinamiche sovraregionali sono più marcate e dove è più rilevante l'intreccio con le politiche settoriali e ordinarie. Una cooperazione che dovrà essere sostenuta da meccanismi efficaci, con il ricorso in primo luogo a quelli già sperimentati, e da regole chiare sia dei meccanismi di delega, sia dei meccanismi di monitoraggio e valutazione.

Gli obiettivi e le ambizioni dei progetti sono in molti casi rimasti disattesi o comunque non sono stati pienamente raggiunti, anche perché, in fase attuativa, alcuni principi sono rimasti sulla carta. Tra questi, di particolare rilevanza, il coinvolgimento del capitale privato e l'attenzione ai temi della sostenibilità finanziaria di medio - lungo periodo dei "contenitori" (sociali, culturali, di formazione, turismo, sport, tempo libero, incubatori d'impresa, ecc.).

La selezione delle iniziative si è spesso rivelata debole e in questi casi i progetti promossi non si sono distinti dalle altre iniziative di carattere ordinario e non hanno favorito la specializzazione delle città. Questo è avvenuto soprattutto quando i criteri di selezione non hanno sostenuto sufficientemente la qualità delle iniziative, rivelandosi poco cogenti, scarsamente misurabili, difficili da interpretare e applicare.

La progettazione non sempre, anche per queste ragioni, si è rivelata di qualità e talvolta si è caratterizzata per l'assenza di studi di fattibilità preliminari e per la scarsa apertura agli apporti di conoscenze e competenze esterne all'Amministrazione e/o al territorio.

Sviluppo rurale e sistemi agroalimentari

Nella programmazione 2000-2006 l'obiettivo di sviluppare le aree rurali è stato perseguito prevalentemente con interventi di tipo infrastrutturale¹⁰⁶, soprattutto ristrutturazioni di strade rurali. Interventi più innovativi, in favore della diversificazione delle attività nelle aree rurali, dove sono inseriti i contributi per la commercializzazione di prodotti agricoli di qualità e la diversificazione dell'economia rurale, sono presenti ma hanno trovato poco spazio nella programmazione. La diversificazione ha interessato principalmente quella interna alle aziende agricole, con la realizzazione o il potenziamento degli agriturismi, tralasciando altre potenzialità, quali quelle legate alle attività turistiche e artigianali. Particolarmente critica la situazione degli interventi in favore della "qualità", anche quelli a valere sui Programmi di sviluppo rurale, nonostante le potenzialità di queste produzioni per la costituzione e il rafforzamento di filiere integrate in un'ottica di sviluppo locale integrato. Scarsamente presente anche il perseguitamento dell'obiettivo finalizzato al miglioramento della qualità della vita nelle aree rurali, sia con riferimento agli interventi a carico dei Fondi strutturali, sia in relazione alle specifiche misure FEOGA dedicate, particolarmente importanti per migliorare l'attrattività e la vivibilità di molte aree rurali (rinnovo villaggi e tutela del patrimonio rurale, servizi per l'economia e la popolazione rurale, ovvero interventi per lo sviluppo

¹⁰⁶ Progetti specifici per l'irrigazione interaziendale, l'elettrificazione di zone rurali e soprattutto la costruzione o ristrutturazione di strade rurali.

di servizi di assistenza sanitaria, creazione di asili nido, miglioramento o potenziamento di trasporto e per la diffusione della cultura del riciclaggio dei rifiuti¹⁰⁷). Per questo le politiche per le aree rurali devono potersi integrare con il resto della politica regionale, sia nel Centro-Nord sia nel Mezzogiorno a partire da una conoscenza dei reali bisogni di queste aree in termini di offerta e fruizione di servizi collettivi in favore della popolazione lì residente.

Ma la potenzialità di queste aree è anche legata ad altri fattori, ambientali, paesaggistici, identitari che spesso le caratterizzano e ne fanno volano di sviluppo: paesaggi e rete parchi come fattore di attrazione turistica; aree non antropizzate come polmoni delle aree urbane; ecc. Il territorio rurale, in quanto portatore di questi servizi, diventa esso stesso “un prodotto” particolarmente apprezzato da consumatori di fasce sociali e gusti anche assai diversi, ma comunque sempre più sensibili a questi valori. La valorizzazione di questi fattori ha trovato attuazione nelle politiche regionali attraverso l’obiettivo di sostenere lo sviluppo dei territori rurali e valorizzare le risorse agricole, forestali, ambientali e storico-culturali, ma anche indirettamente attraverso l’intervento in favore delle aree parco e quelle a sostegno dei beni culturali¹⁰⁸. L’esperienza esaminata suggerisce che nella programmazione dello sviluppo rurale, devono trovare maggiore spazio gli interventi più innovativi, in particolare quelli finalizzati alla diversificazione delle fonti di reddito e al miglioramento delle condizioni di vita nelle aree rurali. Si evince che tali interventi hanno funzionato meglio quando applicati attraverso forme integrate di programmazione (Progettazione Integrata o programmazione Leader), verosimilmente a motivo di una maggiore animazione e di un più ampio coinvolgimento degli attori locali dello sviluppo sia nella fase di concezione degli interventi, adattati alle particolari potenzialità/criticità locali, sia in fase di realizzazione. È necessario puntare, nel futuro su quegli strumenti di programmazione che, più di altri, permettono il coinvolgimento di soggetti non solo agricoli, ma rurali in un’accezione più ampia del termine. Emerge, inoltre, la necessità di una valutazione complessiva sull’impatto territoriale delle politiche volte ai territori rurali, rafforzando, quindi, processi di valutazione congiunta della PAC e delle politiche di sviluppo rurale.

Quanto ai sistemi agroalimentari, il perseguimento della competitività delle specifiche filiere è stata oggetto delle politiche regionali del periodo 2000-2006, con interventi previsti all’interno dei POR e dei Piani di Sviluppo Rurale (inclusi gli interventi irrigui)¹⁰⁹, finanziati dai Fondi strutturali, e con strumenti quali i contratti di filiera e gli APQ finanziati dal FAS¹¹⁰. Sono carenti le evidenze che permettano di capire se gli interventi previsti dal pilastro I della Politica Agricola Comunitaria (mercati) e quelli di sviluppo rurale più specificamente indirizzati alla competitività del comparto abbiano concorso e come al raggiungimento dell’obiettivo comune di ammodernamento e di maggior dinamismo del settore, anche perché la riforma della PAC del 2003 non ha ancora dispiegato tutti i suoi effetti. Per quanto riguarda l’integrazione con la politica di coesione, mancano valutazioni della rispondenza delle politiche di rete (in particolare la politica del trasporto e della logistica) attuate nel periodo 2000-2006 con le esigenze della filiera agro-alimentare, con particolare attenzione allo spostamento locale, interregionale e internazionale delle merci.

¹⁰⁷ I servizi di assistenza sanitaria, creazione di asili nido, miglioramento o potenziamento dei servizi di trasporto, ed infine diffusione della cultura del riciclaggio dei rifiuti, hanno ricevuto l’1 per cento del contributo pubblico totale in favore dell’agricoltura e lo sviluppo rurale nei POR.

¹⁰⁸ Questo obiettivo intendeva perseguire un miglioramento su tre principali versanti: quello della valorizzazione delle risorse endogene esistenti nelle aree interessate (imprenditoriali, ambientali e paesaggistiche, risorse legate all’identità culturale e sociale delle singole aree), passando anche per la conservazione, tutela e valorizzazione delle risorse ambientali (incluso le foreste); quello del sostegno e la diversificazione del sistema delle imprese locali nei settori collegati con l’agricoltura, anche attraverso l’ampliamento degli sbocchi commerciali per le produzioni agricole di qualità e le *micro-filiere* territoriali; quello del miglioramento dei servizi essenziali e del contesto infrastrutturale nelle aree rurali.

¹⁰⁹ L’organizzazione della programmazione dello sviluppo rurale nel nostro Paese, per il periodo 2000-2006 è avvenuta in maniera differente tra Centro-Nord e Mezzogiorno (Regioni Obiettivo 1). *Nelle regioni Obiettivo 1*, gli interventi per l’agricoltura e lo sviluppo rurale sono finanziati con a) i Piani di Sviluppo Rurale, al cui interno con il FEOGA Garanzia sono finanziate le ex misure di accompagnamento (Agro-ambiente; Imboschimento delle Superficie Agricole e Prepensionamento) e le indennità compensative per le aree svantaggiose; b) i POR, al cui interno sono finanziati interventi più tipicamente strutturali (investimenti alle aziende agricole; infrastrutture rurali; misure per la diversificazione rurale), finanziati dal FEOGA Orientamento. In tutte le regioni non incluse nell’Obiettivo 1, gli interventi di sviluppo rurale sono cofinanziate dal FEOGA Garanzia e trovano applicazione nei Programmi di Sviluppo Rurale (PSR). Sia al Centro-Nord, che nell’area Obiettivo 1, sono stati attivati i Programmi Leader.

¹¹⁰ Sia gli APQ a carattere irriguo che quelli propriamente agro-alimentari.

In generale, in aggiunta ad alcune considerazioni trattate con riguardo agli altri sistemi produttivi, si è rilevata una scarsa integrazione tra gli interventi dei diversi Fondi, sia per le regioni del Centro-Nord che, in misura minore, per le regioni del Mezzogiorno. Si tratta di profili di cui tenere conto per rispondere all'esigenza di integrazione fra politica regionale e politica di sviluppo rurale da realizzare nel 2007-2013.

II.2.4 Apprendimenti in tema di costruzione di capacità nell'amministrazione

Il QCS Obiettivo 1 si è posto espressamente obiettivi di modernizzazione amministrativa e di rafforzamento della capacità istituzionale; obiettivi analoghi, sia pure declinati con intensità e spesso anche finalità specifiche diverse, sono espressi anche dalla programmazione delle Regioni del Centro-Nord. Tale sforzo è stato analizzato in preparazione del nuovo ciclo indicando i risultati più significativi (maggiore efficienza finanziaria delle Amministrazioni attuatrici; migliore capacità di gestione; maggiore cooperazione fra Amministrazioni, specie fra Stato e Regioni, attivazione di un esteso partenariato economico e sociale) così come le criticità ancora presenti (carenza di risorse umane qualificate e di competenze specialistiche, mancato adeguamento organizzativo delle Amministrazioni, inadeguata cooperazione istituzionale orizzontale fra Regioni, difficoltà di relazione fra Regioni e Enti locali).

La centralità della *capacity building* come parte integrante della strategia di intervento complessiva ad essa servente e, al contempo, condizionante le sue possibilità di successo, risulta quindi confermata.

Ciò sulla base di una più chiara distinzione delle azioni promosse in questo ambito, da differenziare, in relazione agli obiettivi perseguiti, in:

- azioni di accompagnamento e di supporto tecnico all'attuazione dei programmi della politica regionale, con le quali si consegue un apporto di competenze specialistiche destinate a risolvere esigenze puntuali e di breve periodo;
- azioni per il miglioramento strutturale delle capacità (azioni di sistema), associate all'interesse, da parte di più Amministrazioni, a conseguire e condividere standard o condizioni omogenee di svolgimento di definite funzioni amministrative, ovvero anche a riformare e far evolvere specifiche politiche settoriali o territoriali. Tali azioni hanno natura sistemica perché vengono associate a “processi di cooperazione e condivisione tra più Amministrazioni di fabbisogni e domande specifiche” e alla mobilitazione di “centri di competenza” nazionali capaci di conferire un effettivo valore aggiunto alla programmazione e attuazione della politica regionale, con ciò proiettando il loro impatto oltre il più contingente rafforzamento legato al ciclo di vita dei programmi.

Per quanto riguarda le modalità di attuazione, dall'esperienza del ciclo 2000-2006, è emerso che l'intervento ha avuto una maggiore efficacia dove è stata maggiormente operante una vera regia centrale:

- quando l'implementazione dell'intervento è stata delegata *in toto* agli enti attuatori, gli interventi realizzati e i risultati raggiunti sono stati molto differenziati tra regioni e qualitativamente meno soddisfacenti;
- quando le Regioni sono state direttamente coinvolte nella programmazione, esplicitando fabbisogni e priorità e concordando un percorso da svolgere insieme con l'Amministrazione titolare dell'iniziativa;
- quando le risorse esterne cui è affidata l'implementazione delle attività hanno stabilito rapporti di integrazione/collaborazione con le risorse interne alle Amministrazioni, non sostituendosi ad esse;

- quando si è curato il trasferimento di informazioni, di conoscenze e di prodotti tra i diversi livelli istituzionali e tra i diversi soggetti coinvolti nell'intervento;
- quando, infine, all'interno delle Regioni ha operato una struttura dedicata e responsabilizzata, nella quale alcune persone dotate di un adeguato background di competenze hanno seguito più direttamente l'intervento e hanno avuto possibilità reali di sperimentare nuovi comportamenti e metodi.

In generale, dall'esperienza passata si possono trarre tre importanti indicazioni:

1. è necessario assicurare ai diversi livelli dell'amministrazione una adeguata capacità di indirizzo, coordinamento e valutazione dei risultati sul piano dei contenuti specifici e dell'efficacia delle azioni finanziarie;
2. è importante definire in modo chiaro i ruoli svolti dai diversi soggetti coinvolti nelle attività con una piena responsabilizzazione delle Regioni nella decisione sulle necessità di intervento nei diversi ambiti e nella definizione delle priorità. Ciò richiede da parte delle Amministrazioni regionali la messa a punto di un meccanismo che consenta di raccogliere e coordinare anche le esigenze che vengono dalle diverse strutture operative e dagli Enti locali, al fine di articolare in modo ottimale la domanda. Allo stesso tempo, anche le Amministrazioni centrali devono assumere un ruolo diverso rispetto al passato, rafforzando la capacità di esercitare effettivamente funzioni di supporto, indirizzo e coordinamento e non di gestione diretta delle attività;
3. il disegno operativo delle attività e il sistema di *governance* sono fondamentali. Se non concegnati adeguatamente, possono determinare una scarsa o nulla possibilità di incidere in modo permanente sul sistema amministrativo, e ciò è vero sia che si parli di azioni di assistenza tecnica sia che si faccia riferimento ad azioni di sistema. In primo luogo è necessario che vi sia un forte grado di interazione tra livello centrale e regionale; in secondo luogo devono essere ben individuati gli interlocutori responsabili dell'intervento a livello regionale e locale.

II.2.5 Lezioni generali di discontinuità

Tutte le priorità, le condizionalità e la *governance* previste nel Quadro riflettono le lezioni di discontinuità ricavate dall'esperienza passata.

In particolare, i Rapporti di aggiornamento della valutazione intermedia del QCS Obiettivo 1 2000-2006¹¹¹ hanno segnalato le non poche difficoltà incontrate in relazione alla capacità del programma di raggiungere i propri ambiziosi obiettivi di crescita e di coesione sociale. Se il QCS aveva ritenuto necessario realizzare un forte cambiamento, una “rottura” rispetto al passato, “nei comportamenti e negli atteggiamenti degli operatori economici” identificando a tal fine alcune variabili chiave - “variabili di rottura” la cui modifica avrebbe dovuto segnalare al contempo sia la capacità del programma di agire con efficacia sia la volontà degli attori di sostenere e precorrere il cambiamento auspicato - l'andamento osservato è stato certamente inferiore alle attese in molti ambiti.

Variabile di rottura e obiettivi globali	Indicatore	Regioni ob.1 + phasing out 2000-2006			
		1999	2003	2004	2005
Capacità di esportare (*)	Valore delle esportazioni di merci in % del Pil	7,4	7,6	7,9	8,7
Grado di apertura dei mercati (*)	Valore delle importazioni di merci in % del Pil	8,7	10,3	11,2	13,4
Grado di indipendenza economica (*)	Importazioni nette in percentuale del Pil	19,4	21,5	22,6	n.d.
Capacità di attrazione dei consumi turistici	Giornate di presenza (italiani e stranieri) nel complesso degli esercizi ricettivi per abitante	2,9	3,3	3,3	3,3
Intensità di accumulazione del capitale (*)	Investimenti fissi lordi dall'estero in percentuale del Pil	21,8	21,8	22,8	n.d.
Capacità di attrazione di investimenti diretti esteri	Investimenti diretti lordi dall'estero su investimenti diretti netti in EU15	0,2	1,1	2,0	n.d.
Partecipazione della popolazione al mercato del lavoro	Tasso di attività totale della popolazione in età 15-64 anni	53,9	55,0	53,9	53,0
Capacità di offrire lavoro regolare	Unità di lavoro irregolari sul totale delle unità di lavoro (%)	23,1	23,6	23,7	n.d.
Capacità di esportare prodotti a elevata o crescente produttività	Quota % del valore delle esportazioni dei prodotti a elevata crescita della domanda mondiale sul totale delle esportazioni. I settori selezionati sono DG, DL, DM, KK, OO.	35,4	29,5	30,9	29,1
Capacità innovativa	Spese in ricerca e sviluppo della Pubblica Amministrazione, dell'Università e delle imprese pubbliche e private in percentuale del Pil	0,7	0,8	0,8	n.d.
Capacità di sviluppo dei servizi alle imprese (*)	Unità di lavoro nel settore delle "attività immobiliari e imprenditoriali" sul totale delle unità di lavoro dei servizi destinabili, in percentuale	13,8	14,7	14,6	n.d.
Capacità di sviluppo dei servizi sociali	Persone di 14 anni e più che hanno partecipato a riunioni di volontariato, di associazioni ecologiche, per i diritti civili, per la pace o hanno svolto attività gratuita per associazioni di volontariato sul totale della popolazione di 14 anni e più	6,2	6,4	n.d.	7,2
Capacità di finanziamento	Differenziale dei tassi attivi a breve termine sui finanziamenti per cassa con il Centro-Nord	1,8	2,0	n.d.	n.d.
Condizioni di legalità e coesione sociale	Crimini violenti per 10.000 abitanti	16,0	17,5	n.d.	n.d.
Tasso di crescita Regioni ob.1	Variazione % PIL rispetto all'anno precedente	2,3	0,0	0,3	-0,2
Tasso di crescita UE15	Variazione % PIL rispetto all'anno precedente	3,0	1,1	2,3	1,5
Tasso di occupazione Regioni ob.1	Persone occupate in età 15-64 anni sulla popolazione nella corrispondente classe di età (%)	43,0	45,7	45,4	45,1
Tasso di occupazione UE15	Persone occupate in età 15-64 anni sulla popolazione nella corrispondente classe di età (%)	62,5	64,3	64,7	65,2

(*) I valori del 1999 sono relativi a una serie storica precedente a quella su cui sono calcolati i valori 2003-2005.

Fonte: Istat, Banca dati indicatori di contesto e Eurostat

¹¹¹ L'aggiornamento delle valutazioni su impostazione e attuazione degli interventi del Quadro Comunitario di Sostegno per le Regioni dell'OB.1 2000-2006 è presentata nei Rapporti “ QCS Ob. 1 2000-2006 - Quadro macroeconomico e analisi dei dati di monitoraggio” (novembre 2006) a cura dell'Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici e “QCS Ob. 1 2000-2006 - Aggiornamento della Valutazione intermedia” (agosto 2006) a cura del valutatore indipendente del QCS. I Rapporti sono disponibili sul web http://www.dps.tesoro.it/qcs/qcs_valutazione.asp.

Innanzitutto, la crescita, come peraltro evidenziato anche nel capitolo I, è stata bassa. La valutazione ha evidenziato che tale non positivo risultato va in parte attribuito alla minore azione di *policy*, in senso innanzitutto quantitativo, avendo il programma realizzato – all'epoca della valutazione – un valore della spesa assai inferiore rispetto alle ipotesi iniziali (e che ha condotto, a metà periodo, a rivedere gli impegni di addizionalità)¹¹². Migliori, ma non tali da avviare una chiusura dei divari con la media europea, le *performance* in termini di tasso di occupazione.

Una lettura delle variabili di rottura segnala qualche più significativo avanzamento sui parametri importanti del turismo: le presenze turistiche, tra il 2000 e il 2005, crescono più della media nazionale (+ 6,3 per cento, contro 4,5 per cento), con dinamiche assai differenziate nelle diverse regioni. Tuttavia, non si è modificata sostanzialmente la struttura dei flussi turistici per provenienza e stagionalità. In un contesto di forte pressione competitiva, che ha peraltro fatto perdere all'Italia posizioni di mercato, a fronte di in una domanda mondiale in forte crescita, la strategia non è stata fondata su una adeguata valutazione ex ante delle potenzialità e delle effettive prospettive di crescita. Questo dato rafforza l'idea che su questo versante ci siano opportunità non sufficientemente sfruttate.

I numeri evidenziano, poi, un regresso sugli indicatori della “legalità”. Non migliorano gli indicatori sulla criminalità (peraltro con una tendenza non positiva in tutto il Paese) e, soprattutto, non migliora l'indicatore di incidenza del lavoro non regolare (con peggioramenti in alcune regioni). Si tratta di segnali aggregati di non scarso rilievo, poiché la permanenza di un'estesa parte dell'economia che opera irregolarmente, il peso delle condizioni di illegalità e della criminalità sono tra i fattori che strutturalmente contribuiscono ad inibire la crescita e su cui il QCS, nonostante le intenzioni dichiarate (e la presenza di azioni specifiche), ha inciso ancora poco.

Rimangono sostanzialmente non mutati gli altri indicatori che segnalano la posizione competitiva dei territori. Di poco aumenta la presenza sui mercati internazionali, mentre peggiora il mix delle esportazioni come quota di prodotti la cui domanda internazionale è in crescita. Aumenta la capacità di attrarre investimenti dall'estero ma essa rimane insignificante rispetto ai valori (pur non alti su scala europea) delle regioni del Centro-Nord. Rimangono lontani gli obiettivi *target* sulla “capacità innovativa”. La criticità, infine, sugli impegni bancari non diminuisce. Tuttavia, indipendentemente dagli esiti in termini di *performance* che esse correttamente raccontano, le variabili di rottura si sono rivelate poco idonee a mobilitare l'attenzione diretta di *policy maker* e amministratori. In prospettiva, quindi, appare opportuno impegnare la promessa strategica su questioni più vicine alla sensibilità e alla capacità di calcolo dei *policy maker* e degli amministratori, e soprattutto della sensibilità dei cittadini e dell'esperienza di fare impresa.

Più significativi e diffusi sono stati i progressi in termini di sviluppo di capacità istituzionale che il QCS ha deliberatamente perseguito. Nel QCS sono stati introdotti e applicati sistemi di premi e sanzioni finanziarie condizionate al raggiungimento di determinate *performance*, sono stati introdotti elementi di esplicita condizionalità rispetto all'uso delle risorse. E' stato così promosso il raggiungimento di obiettivi di maggiore efficacia nella gestione delle risorse e di rafforzamento delle istituzioni regionali in senso ampio (non solo delle amministrazioni, ma anche del sistema di regole di governo dei territori e dei servizi offerti). Esiti positivi nel risultato di tale sforzo sono colti sia dagli avanzamenti negli strumenti di pianificazione¹¹³, sia da “analisi di campo”, sia dall'accresciuta sensibilità delle amministrazioni sul ruolo delle competenze tecniche e dell'importanza di dialogare tra livelli di governo. Essi rappresentano il patrimonio di capacità accumulate in questi anni, le “continuità” sulle quali impostare il prossimo ciclo di programmazione. E' plausibile affermare che in nessun altro ambito dell'Amministrazione pubblica italiana l'accumulazione di strumenti e competenze sia stata così forte (e difficile) quanto in quello

¹¹² Si veda nel Rapporto di aggiornamento della valutazione del QCS, a cura dell'UVAL il capitolo I.1 “Il quadro macro delle politiche di sviluppo nel Mezzogiorno: lo sforzo complessivo di *policy* e il ruolo del QCS 2000-2006”.

¹¹³ Si veda nel Rapporto di aggiornamento della Valutazione del QCS a cura dell'UVAL, la Tabella I.2.1 Stato della pianificazione settoriale nelle Regioni del Mezzogiorno nel 1999 e nel 2005 (al 31/10/2005) nella Parte Prima del rapporto.

interessato dall'attuazione dei programmi comunitari. Ed è forse questo uno dei campi di "valore aggiunto" che più evidentemente i programmi cofinanziati dalla UE generano a vantaggio degli Stati Membri rispetto ad investimenti pubblici gestiti su scala non europea.

Tuttavia, anche tali miglioramenti rischiano di non consolidarsi se ad essi non si associano risultati tangibili. I progressi sono ancora reversibili e si ridimensionerebbero se ad essi non seguissero concrete innovazioni nella direzione indicata dalle lezioni apprese, in particolare raccogliendo le acquisizioni di consapevolezza più generali che esprimono esigenze connesse a una riqualificazione dell'intero impianto della nuova strategia di politica regionale unitaria, e che vengono di seguito richiamate.

Dare centralità all'obiettivo ultimo di migliorare il benessere dei cittadini. Nella programmazione 2000-2006, alla visibilità degli obiettivi intermedi e all'impegno per conseguirli non si è accompagnata altrettanta tensione e mobilitazione sull'obiettivo finale, rappresentato dall'effettivo innalzamento del livello di benessere dei cittadini attraverso la competitività delle imprese e dei territori. Nel 2007-2013 questo obiettivo deve assumere assoluto rilievo e divenire il metro ultimo del confronto politico e sociale sulla politica regionale.

Fissare obiettivi di servizio. Nel 2000-2006 sono stati specificati sia obiettivi generali (in termini di PIL, occupazione, ecc.), sia obiettivi specifici (in termini di indicatori selezionati e misurati), ma l'attenzione del processo politico per questa seconda categoria è stata modesta e ciò ha fatto spesso fatto perdere di vista alle decisioni di intervento e di spesa le loro ultime finalità. È quindi necessario che nel 2007-2013 gli indicatori che accompagnano gli obiettivi e i relativi *target* divengano parte centrale del confronto politico e partenariale. Sarà inoltre utile, per le Regioni del Mezzogiorno e in riferimento a un ristretto numero di servizi ritenuti essenziali, fissare obiettivi di servizio tramite la definizione di indicatori e l'individuazione di valori *target* vincolanti, sul cui raggiungimento, collegato a meccanismi di incentivazione, le Amministrazioni attuatrici scommettono la credibilità della propria politica.

Accrescere selettività delle priorità e degli interventi. Nel 2000-2006, nonostante i progressi, l'efficacia della politica regionale è stata indebolita da scelte strategiche spesso generiche e, in fase di attuazione, dalla tendenza a disperdere risorse sul territorio. Ne scaturisce, per il 2007-2013, la necessità già nella programmazione strategica e operativa di effettuare una selezione forte delle priorità. È poi necessario che le Amministrazioni attuatrici esercitino forte capacità di scelta e pratica di valutazione, diffusa e partecipata; essa richiede competenze tecniche specialistiche per la definizione dei criteri di selezione e la riqualificazione del ruolo del partenariato economico e sociale.

Promuovere un ruolo più importante del mercato dei capitali. Senza la leva del mercato dei capitali - in Italia soprattutto le banche - non vi può essere ripresa dello sviluppo nel Centro-Nord e, soprattutto, accelerazione nel Mezzogiorno. Rispetto al 2000-2006, è necessario un maggiore coinvolgimento strategico e operativo delle istituzioni finanziarie nella politica regionale. Nel processo di ridimensionamento della quota di spesa in conto capitale destinata a incentivi e nel loro ridisegno, è necessario che nel 2007-2013 sia favorita l'assunzione di responsabilità e rischio da parte delle banche come requisito per un loro apporto in termini di risorse finanziarie e soprattutto umane.

Integrare politica ordinaria e politica regionale di sviluppo. La strategia di sviluppo e riequilibrio dei divari territoriali può essere attuata con successo soltanto se si aggiunge in maniera complementare a una politica ordinaria caratterizzata da chiari indirizzi strategici, certezza e trasparenza del quadro normativo e regolatorio e del quadro finanziario, continuità di azione. In presenza di politiche ordinarie di profilo incerto, non capaci di attuare processi di riforma o di liberalizzazione, dotate di copertura finanziaria inadeguata rispetto ai fabbisogni, o caratterizzate da mutamenti frequenti di indirizzo strategico e provvedimenti una tantum, a poco o a nulla potrà servire l'effetto meramente sostitutivo della politica regionale, se non a coprire situazioni di

emergenza, offrendo risposte assai parziali e insufficienti alla domanda di cittadini e imprese.

L'efficacia della politica regionale che verrà attuata nel 2007-2013 richiede, quindi, il suo inserimento visibile e di rilievo nell'agenda della politica economica del Paese, valorizzando il capitale accumulato di competenze e buone prassi programmate, per rafforzare e riqualificare la capacità di programmazione delle stesse politiche ordinarie. Accordi di Programma Quadro fra Stato e Regioni rappresentano lo strumento, su cui investire, per assicurare la convergenza e la continua fasatura delle decisioni programmatiche dei due livelli di governo anche in tema di politica ordinaria.

Tutelare l'aggiuntività finanziaria della politica regionale. Nel 2000-2006 l'aggiuntività finanziaria della politica regionale richiesta per tutto il Paese dal dettato costituzionale e per il Mezzogiorno anche dagli obblighi comunitari, è stata messa a repentaglio dalla cattiva capacità di prevedere la spesa da parte delle Amministrazioni attuatrici, dalla scarsa cogenza del vincolo di destinazione territoriale della spesa specie da parte di grandi enti pubblici, dal mancato isolamento degli obiettivi di spesa, dagli interventi emergenziali di finanza pubblica. Nel 2007-2013 su questi tre profili sono necessari decisi progressi.

Dare dimensione interregionale e extra-nazionale alla programmazione degli interventi. In riferimento ad alcuni specifici ambiti di intervento, riconducibili ad esempio alle politiche per ricerca, logistica, sicurezza, energia e turismo, la lezione appresa dall'esperienza suggerisce che la condivisione fra le Regioni delle opzioni strategiche e la modalità di programmazione operativa di natura interregionale sono indispensabili per dare efficacia agli interventi; esse devono assicurare coordinamento ad azioni che necessariamente travalicano i confini regionali, valorizzando vantaggi comparati ed economie di scala di intervento.

Inoltre, in sede di programmazione operativa, l'esperienza 2000-2006 suggerisce di realizzare un forte ricorso agli strumenti della Cooperazione territoriale e alle opportunità offerte dai futuri strumenti di Vicinato e di Pre-adesione, anche per assicurare la necessaria apertura internazionale ai progetti territoriali.

III OBIETTIVI E PRIORITÀ

Questo capitolo descrive la strategia unitaria per la politica regionale decisa da Stato centrale e Regioni.

Essa si fonda sulle analisi delle tendenze economico-sociali, dello stato complessivo del contesto dei territori e i principali elementi di scenario a medio-lungo termine presentate nel capitolo I, sugli estesi approfondimenti effettuati nella fase di impostazione strategica preliminare¹¹⁴, sullo schema concettuale e sulle principali lezioni e apprendimenti che vengono dalla valutazione e dall'esperienza 2000-2006 presentati al capitolo II.

Messaggio di sintesi di tali analisi, riflessioni e valutazioni è che l'Italia si è nell'ultimo decennio sviluppata molto al di sotto del proprio potenziale, ma che questo stesso potenziale rimane compreso per l'insufficiente rilievo che, anche nelle politiche, è stato riconosciuto ad alcuni fattori fondamentali, quali il ruolo delle competenze nella competitività di sistema e la necessità di favorire la crescita dei mercati e delle imprese, garantendo al contempo adeguate condizioni di concorrenza e lo sviluppo di servizi pubblici di qualità. Accanto a tali questioni più trasversali, permangono poco intaccate le storiche forti differenze nei livelli di sviluppo tra le regioni italiane. Il ritardo relativo del Mezzogiorno risulta confermato, in particolare, ma non solo, per le aree dell'Obiettivo "Convergenza" che, peraltro, ne costituiscono ancora la maggior parte in termini di territorio e di popolazione. Tuttavia, le potenzialità storiche del Paese e anche delle sue aree più arretrate non si sono disperse, nuove opportunità si presentano con la crescita mondiale dei mercati e la maggiore rapidità con cui si riaggiustano i flussi commerciali di merci e servizi. Si tratta di opportunità che potrebbero essere anche rapidamente colte con l'ausilio di una più decisa innovazione nelle politiche.

La stessa politica regionale, pur per sua natura più attenta alle difficoltà e potenzialità dei territori e delle comunità, ha incontrato difficoltà a innovarsi in modo più radicale, soprattutto nelle aree più deboli del Paese. Ciò in parte a causa di una non sempre chiara distinzione di ruolo, ovvero di non adeguato coordinamento, con gli interventi ordinari (in particolare nell'ambito dell'intervento sulle infrastrutture o della valorizzazione delle risorse culturali). In parte per una non ottimale individuazione degli strumenti più adatti al raggiungimento di obiettivi pur validamente individuati (com'è stato il caso degli interventi per la promozione del turismo, soprattutto nel Sud). In parte, ancora, per una ritardata comprensione dei fenomeni più rilevanti (qual è stata la tardiva presa di consapevolezza sul rilievo dell'offerta di conoscenza rara, e non solo di risorse finanziarie, nella promozione dello sviluppo locale, ovvero della necessità di dare maggiore spessore strategico al contrasto dell'esclusione sociale) e dei tempi necessari per l'azione (in particolare per dotarsi di pianificazione adeguata) avvenuta solo molto gradualmente nel corso dell'attuazione. In linea di massima, i risultati ancora modesti appaiono dipendere dal fatto che, pur a fronte di buone intuizioni, la capacità degli attori di *policy* è risultata da costruire e l'attuazione – anche sotto la pressione degli obiettivi di spesa - ha sovente ripiegato su azioni più semplici e consuete (come accaduto per il sostegno alle imprese e nella formazione). Tuttavia gli apprendimenti sul funzionamento degli strumenti, i progressi nella pianificazione e nella capacità di leggere il territorio e, anche se con ritardo rispetto agli intendimenti iniziali, l'avvio di azioni nuove costituiscono un bagaglio di non poco conto che potrà consentire, se adeguatamente valorizzato, di innestare le novità su politiche in corso.

¹¹⁴ Cfr. Esiti dei seminari tematici preparatori per il QSN; Conoscenza per lo sviluppo: il ruolo della scuola e dei processi di apprendimento nelle politiche di sviluppo (7 luglio 2005); Ricerca e Innovazione per la competitività dei territori: come orientare la politica di sviluppo (11 luglio 2005); Risorse naturali e culturali come attrattori (28 settembre 2005); Il lavoro e le competenze delle persone: le sfide per lo sviluppo dei territori e la riduzione della disparità (17-18 ottobre 2005); Ambiente e Energia per lo Sviluppo sostenibile (11 novembre 2005); Esiti delle Audizioni conoscitive condotte dal DPS tra 2005 e 2006. I documenti preliminari redatti dalle Amministrazioni, in particolare Documento Strategico Preliminare Nazionale (novembre 2005), Documento Strategico Mezzogiorno (dicembre 2005), Documenti Strategici Regionali. La documentazione relativa a tali approfondimenti è disponibile sul sito del QSN all'indirizzo <http://www.dps.tesoro.it/qsn/qsn.asp>

L’innovazione nella *policy* appare però necessaria: il perdurare dei divari tra le regioni italiane e la tendenza dell’Italia intera a crescere sempre assai meno della UE anche nelle fasi di ripresa segnalano, infatti, che le politiche devono agire con maggiore intensità e focalizzazione sui fattori di innesto dei cambiamenti. L’articolazione della situazione regionale non consente di fornire indicazioni semplici, ma segnala in tutti i casi l’esigenza di individuare con attenzione gli obiettivi più pertinenti e raggiungibili nella cornice condivisa di seguito descritta.

In questo capitolo dunque, dopo aver più sinteticamente esplicitato le connessioni tra fattori di freno, macro-obiettivi e priorità strategiche del Quadro (par. III.1), queste ultime vengono illustrate unitamente alle condizioni che gli interventi devono avere per essere efficaci (par. III.2).

Si indicano quindi i servizi per i quali fissare, segnatamente nel Mezzogiorno, “*target* vincolanti di servizio” ai quali legare meccanismi di incentivazione che l’esperienza 2000-2006 ha mostrato essere fattibili ed efficaci (par. III.4). I paragrafi III.5 e III.6 presentano, rispettivamente, l’articolazione della strategia complessiva per il Mezzogiorno e l’orientamento delle risorse comunitarie tra le priorità per gli Obiettivi CONV e CRO. Il paragrafo III.7 presenta la strategia del FSE e il suo specifico contributo alle priorità del Quadro. L’analisi della coerenza della strategia con le altre politiche nazionali e comunitarie (par. III.8) chiude il capitolo.

III.1 L’ARTICOLAZIONE COMPLESSIVA DELLA STRATEGIA PER IL 2007-2013

L’analisi individua dunque le principali cause della prolungata stagnazione sociale e di produttività del Paese in quattro fattori: la permanente difficoltà dello Stato nell’offrire e promuovere servizi collettivi e nel garantire condizioni generali di concorrenza; un livello inadeguato di competenze, sia della popolazione adulta, sia dei giovani; una scarsa innovazione imprenditoriale legata, oltre che ai primi due richiamati fattori, a un sistema della ricerca debole; una difficoltà specifica del mercato dei capitali a sostenere sia l’innovazione imprenditoriale, sia a raggiungere livelli di efficienza atti a accompagnare le decisioni di investimento e crescita dimensionale delle imprese. È a questi fattori di difficoltà, comuni a tutto il Paese, ma particolarmente gravi nel Mezzogiorno, che rivolge attenzione la politica regionale unitaria per il 2007-2013, come delineata in questo Quadro.

Essa è orientata dal I e II Memorandum italiano sulla riforma della politica di coesione, dalle conclusioni della Riunione ministeriale informale sulla politica di coesione del 20 ottobre 2003 e, infine, dalle “Linee guida per l’elaborazione del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013”¹¹⁵. Questi documenti strategici convergono, in armonia con la concomitante riflessione avvenuta a livello comunitario ed esplicitata negli Orientamenti condivisi per la politica di coesione¹¹⁶, nel finalizzare la politica regionale 2007-2013 a obiettivi di produttività, competitività e innovazione da perseguire in tutto il Paese, in un’ottica di sviluppo sostenibile. È in questa chiave che, nella proposta strategica, viene anche declinata la forte attenzione al fattore umano, alla qualità della vita, all’inclusione sociale, all’ambiente e alle pari opportunità¹¹⁷ componenti e attivatori essenziali del potenziale di sviluppo e fattori decisivi di innovazione. Il modo più efficace per perseguire questi obiettivi è, ovunque, quello di promuovere competenze e produrre servizi collettivi in grado di attirare persone e capitali e di integrare tali interventi con forme mirate di incentivazione.

La rinnovata riflessione sul ruolo e il significato della politica di sviluppo territoriale e sugli elementi appresi dalla valutazione e dall’esperienza delle politiche intraprese in questi anni

¹¹⁵ Memorandum italiano sulla coesione economica e sociale, giugno 2001; Riforma della politica regionale di coesione comunitaria, dicembre 2002; “Linee guida per l’elaborazione del Quadro Strategico Nazionale 2007/2013, approvate con intesa della Conferenza Unificata del 3 febbraio 2005; Delibera CIPE 77/2005 “Attuazione delle Linee guida per l’impostazione del Quadro Strategico Nazionale (QSN)”.

¹¹⁶ “Orientamenti Strategici per le politiche di coesione”, approvati dal Consiglio Europeo il 6 ottobre 2006

¹¹⁷ A tal proposito si segnalano i seguenti documenti della Commissione europea: Communication de la Commission au Conseil, au Parlement Européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions-une feuille de route pour l’égalité entre les femmes et les hommes 2006-2010. COM (2006) 92 final (1 marzo 2006) e Rapport de la Commission au Conseil, au Parlement Européen, au Comité économique et Social Européen et au Comité des régions sur l’égalité entre le femmes et les hommes-2006.COM (2006) 71 final (22 febbraio 2006)

(sintetizzate nel capitolo II) hanno ispirato le modalità con cui addivenire a una migliore declinazione della strategia nazionale, mettendo in luce gli aspetti su cui appare più rilevante proseguire negli sforzi, qualificando e integrando, ove opportuno, le linee di intervento avviate.

Macro-obiettivi e priorità tematiche

La strategia assume quattro macro obiettivi – a) sviluppare i circuiti della conoscenza; b) accrescere la qualità della vita, la sicurezza e l'inclusione sociale nei territori; c) potenziare le filiere produttive, i servizi e la concorrenza; d) internazionalizzare e modernizzare l'economia, la società e le Amministrazioni – che dovranno costituire il riferimento costante per l'attuazione della politica regionale, per la scelta delle linee di intervento più adeguate ed efficaci, per orientare e qualificare l'azione della Pubblica Amministrazione, per valutare, durante il percorso, la qualità e la coerenza dell'azione pubblica. In questo capitolo vengono identificate le dieci priorità tematiche che articolano in obiettivi e strumenti di intervento le finalità della programmazione 2007-2013.

I macro-obiettivi e le priorità tematiche, identificate nel percorso partenariale di formulazione del Quadro, sono così articolati:

a) Sviluppare i circuiti della conoscenza

Priorità di riferimento:

- miglioramento e valorizzazione delle risorse umane (Priorità 1);
- promozione, valorizzazione e diffusione della Ricerca e dell'innovazione per la competitività (Priorità 2).

b) Accrescere la qualità della vita, la sicurezza e l'inclusione sociale nei territori

Priorità di riferimento:

- energia e ambiente: uso sostenibile e efficiente delle risorse per lo sviluppo (Priorità 3);
- inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale (Priorità 4).

c) Potenziare le filiere produttive, i servizi e la concorrenza

Priorità di riferimento:

- valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività per lo sviluppo (Priorità 5);
- reti e collegamenti per la mobilità (Priorità 6);
- competitività dei sistemi produttivi e occupazione (Priorità 7);
- competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani (Priorità 8).

d) Internazionalizzare e modernizzare

Priorità di riferimento:

- apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse (Priorità 9);
- governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali e efficaci (Priorità 10).

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

Molte delle ambizioni più generali della politica regionale nazionale e comunitaria degli ultimi

anni vengono quindi confermate; tuttavia le innovazioni sono di rilievo, in particolare dal punto di vista dei percorsi proposti, della maggiore attenzione ai risultati finali¹¹⁸ e dei meccanismi volti ad assicurare qualità, coerenza e appropriatezza delle azioni per raggiungere gli obiettivi.

La promozione dei circuiti della conoscenza è un obiettivo che accomuna oggi sia le aree più avanzate, sia quelle in ritardo; vi è ormai consenso sull'impossibilità di avanzamento, innovazione e sviluppo economico sostenibile senza un potente motore di conoscenza e competenze diffuse. Il capitale umano è quindi al centro della Priorità 1 “*Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane*”, finalizzata a promuovere la diffusione di elevati livelli di competenze, equità di accesso e capacità di apprendimento continuo nella popolazione; essa contribuisce in tal modo al perseguimento degli obiettivi comunitari per il 2010 e a promuovere interventi che possano innescare il necessario recupero, soprattutto al Sud, delle conoscenze, abilità e competenze dei giovani ed integrare o aggiornare l'insieme delle competenze degli adulti. Nella Priorità 2 “*Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività*” - che conferma la centralità del capitale umano nei processi innovativi¹¹⁹ - si concentra l'impegno della politica regionale unitaria per contribuire a colmare il ritardo più evidente del Paese. In questo ambito le risorse dovranno essere indirizzate, con criteri fortemente meritocratici, sulla base di standard internazionali, ai punti di eccellenza presenti sul territorio; all'innesto e irrobustimento di meccanismi di “mediazione” tra ricerca e mondo imprenditoriale in grado di valorizzare in termini di innovazione e di produttività i progressi della ricerca nazionale; alla trasformazione della conoscenza in applicazioni produttive, anche potenziando il ruolo delle tecnologie dell'informazione come fattore essenziale di innovazione.

La qualità della vita, la sicurezza e l'inclusione sociale nei territori condizionano la capacità di attrazione e il potenziale competitivo. Le condizioni di vita dei cittadini e l'accessibilità dei servizi costituiscono oggi ovunque il metro dello sviluppo. Gli interventi sull'ambiente previsti nella Priorità 3 “*Energia e ambiente: uso sostenibile e efficiente delle risorse per lo sviluppo*” mirano ad accrescere la disponibilità di risorse energetiche mediante il risparmio e l'aumento della quota di energia prodotta da fonti rinnovabili. Saranno effettuati, in continuità con l'impostazione data nel 2000-2006 (e, nel caso del Mezzogiorno dove appaiono particolarmente carenti, con una identificazione di precisi “obiettivi di servizio” espressi come risultati finali da conseguire entro il 2013, per i servizi idrici e della gestione dei rifiuti) investimenti rivolti all'efficiente gestione delle risorse e alla tutela del territorio. La Priorità 4 “*Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale*” prevede interventi di miglioramento della organizzazione e disponibilità e qualità dei servizi sociali, nonché azioni di prevenzione e contrasto di fenomeni criminali, soprattutto in alcune regioni del Mezzogiorno. Esse andranno condotte con un forte impegno sulla qualità delle risorse umane coinvolte e con un legame alle iniziative territoriali più forte di quanto precedentemente sperimentato.

Potenziare le filiere produttive, i servizi e la concorrenza costituisce ambizione fondamentale della politica regionale unitaria nel suo orientamento a promuovere lo sviluppo economico dei territori. La strategia propone diversi percorsi, da considerarsi a seconda degli ambiti di intervento e dei territori, accomunati da un richiamo comune al rilievo che hanno le condizioni di contesto e di credibilità dell'agire pubblico per gli operatori privati, all'importanza di non frammentare eccessivamente gli interventi per ottenere più rilevanti impatti. La Priorità 5 “*Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività per lo sviluppo*”, considera rilevante continuare a

¹¹⁸ Tale maggiore accento sui risultati finali trova anche riscontro nell'impegno al raggiungimento di specifici obiettivi di servizio per il territorio e i cittadini nelle Regioni del Mezzogiorno, vedi oltre il paragrafo III.4.

¹¹⁹ Come sarà evidente dai paragrafi successivi, pur se in modo più trasversale, anche altre priorità tematiche segnalano il rilievo specifico dato alle risorse umane nell'ambito delle scelte orientate allo sviluppo locale, al rafforzamento della *capacity building*, dell'inclusione sociale, ma anche, per i profili di specifico interesse, alla valorizzazione anche a fini produttivi delle risorse ambientali. In queste priorità, il tema delle risorse umane trova un esplicito rilievo laddove il conseguimento degli obiettivi individuati richiede un'azione coordinata e integrata per il rafforzamento delle competenze e capacità oggi mancanti nei diversi ambiti di intervento o come fattore di inclusione nei confronti di soggetti e aree oggi emarginati e/o a rischio di emarginazione.

scommettere sulla valorizzazione degli *asset* naturali e culturali che possono divenire occasione di sviluppo anche per territori assai diversi individuando, come condizioni di successo di tale politica, la realizzazione di progetti effettivamente capaci di attivare la filiera del turismo culturale e ambientale e la concentrazione, anche nel Mezzogiorno, su progetti di eccellenza, in grado di sfruttare la potenzialità di grandi attrattori culturali e naturali che già beneficiano di flussi di domanda turistica internazionale. La Priorità 6 “*Reti e collegamenti per la mobilità*” individua tipologie di azioni e condizioni sulla base delle quali la politica regionale può contribuire agli interventi per la mobilità e per le connessioni tra sistemi territoriali e tra le città. La Priorità 7 “*Competitività dei sistemi produttivi e occupazione*” declina obiettivi e metodo generale con cui la politica regionale unitaria interviene nei sistemi locali per cogliere specifiche opportunità, per integrare meglio politiche per le risorse umane e politiche di sviluppo economico, per aprire i territori a saperi e soggetti esterni e aggregare soggetti del territorio anche intorno a progetti di innovazione di rilievo nazionale (in sinergia con le proposte della Priorità 2). Simile connotazione, ma con una precipua focalizzazione sui sistemi urbani – dove più potrebbero svilupparsi le filiere dei servizi avanzati nel campo della scienza, delle nuove tecnologie – assume la Priorità 8 “*Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani*”.

Internazionalizzare e modernizzare l’economia, la società e l’amministrazione, assumendo a riferimento i migliori standard, è condizione necessaria per l’innesto di recuperi di produttività. Una connotazione trasversale caratterizza la Priorità 9 “*Apertura internazionale e attrazione di investimenti e risorse*” finalizzata a promuovere condizioni di offerta territoriale – cui concorrono assieme molte delle politiche attivate nell’ambito delle altre priorità – e di *governance*, in grado di rafforzare le capacità del Paese nell’attrarre risorse di qualità e nel migliorare il posizionamento competitivo italiano all’estero. Al recupero di produttività, come pure al miglioramento della qualità della vita, sono finalizzate politiche espressamente volte ad aggredire le carenze e innalzare la qualità dell’offerta dei servizi pubblici e della competenze delle Amministrazioni definite nella Priorità 10 “*Governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali ed efficaci*”.

La dimensione territoriale della politica regionale 2007-2013 deve trovare la sua declinazione nell’ambito delle singole priorità. L’attenzione ai contesti territoriali in cui gli interventi vengono direttamente realizzati, o che interventi di portata più ampia sono diretti a servire, è infatti connotazione propria della politica regionale. Tuttavia, le Priorità 7 e 8 affrontano specificamente, anche dal punto di vista del metodo, la necessità di una forte attenzione rivolta alla costruzione di una programmazione e progettazione territoriale, basata quindi sulla valorizzazione delle specifiche identità e potenzialità, rintracciabili nelle aree urbane e rurali e nei sistemi produttivi locali. Tanto maggiore è il grado di complementarietà e integrazione dei servizi che la politica promuove in un dato territorio, tanto maggiore è l’effetto sulla competitività e sull’occupazione.

L’approccio di sviluppo locale a cui fare riferimento – così come la strumentazione da utilizzare – dovrà in futuro essere in grado di assicurare l’interazione e la complementarietà delle politiche economiche e delle politiche per l’occupazione verso la comune finalità dello sviluppo: la loro programmazione dovrà indicare le modalità per integrare effettivamente gli interventi rivolti alle persone e quelli indirizzati alle imprese. L’esperienza di progettazione integrata degli anni novanta e del periodo 2000-2006 mostra che solo dove essa è stata attuata con buoni standard di valutazione e partecipazione si è effettivamente rafforzata la capacità dei soggetti locali e si osservano risultati effettivi in termini di benessere e attrazione del territorio. L’esperienza indica anche, specie nel Mezzogiorno, la difficoltà di questi progetti di aprirsi a saperi esterni e coinvolgere “soggetti istituzionali forti” detentori o produttori di risorse essenziali al loro successo. Se ne ricava che nel 2007-2013, la progettazione integrata dovrà trovare realizzazione con una più attenta selezione e competizione sulla qualità dei progetti, aprirsi a soggetti e saperi esterni e centri di competenza nazionale, privati e pubblici e integrarsi con scale più elevate di programmazione, di area vasta, nazionale e internazionale.

In linea con queste indicazioni, e in coerenza con la scelta condivisa con l’intesa sulle “*Linee*

guida”, un ruolo di rilievo potrà essere svolto dalla Cooperazione territoriale. Essa si attiverà su singole priorità tematiche di questo Quadro, secondo una impostazione volta a promuovere quelle competenze, conoscenze e quelle modalità di valorizzazione e gestione congiunta, a livello frontaliero e transnazionale, in grado di rafforzare il ranking competitivo complessivo degli *asset* territoriali coinvolti singolarmente.

A salvaguardia della necessaria addizionalità strategica della politica regionale unitaria, ovvero della sua specifica missione, per ciascuna priorità è stato identificato ruolo e qualificazione delle scelte di *policy* e le rispettive modalità di integrazione con la politica ordinaria. Esse sono da ricondurre alle diverse opportunità con cui si può declinare questa integrazione, potendo la politica regionale unitaria intervenire: a sostegno dei medesimi obiettivi della politica ordinaria; per orientare e innovare la politica ordinaria; per valorizzare specifiche opportunità territoriali.

Fra le priorità e, all'interno di esse, fra gli interventi diversi che esse prefigurano, verranno effettuate in autonomia dalle Regioni e, ove appropriato dallo Stato centrale in collaborazione con le Regioni, le scelte che caratterizzeranno la programmazione operativa cui rimane la responsabilità di dare attuazione al disegno strategico condiviso individuando, con il contributo del partenariato istituzionale ed economico-sociale, le opzioni più utili alla sua effettiva realizzazione.

L'articolazione della strategia per macroaree e Obiettivi comunitari

Le *dieci priorità* dovranno infatti essere perseguite con intensità e modalità differenziate fra le *due macroaree* (Centro-Nord e Mezzogiorno) e fra gli *Obiettivi comunitari di riferimento* (“Convergenza” e “Competitività regionale e occupazione”, “Cooperazione territoriale europea”).

Sebbene infatti la strategia contenuta nel Quadro si ponga quale riferimento nazionale ed essa ambisca a essere negli ambiti di interesse punto di riferimento e orientamento anche per l'innovazione nelle politiche ordinarie, essa sarà applicata in modo opportunamente differenziato tra le aree per quanto riguarda gli interventi della politica regionale.

Nell'ambito del primo macro obiettivo, relativo alla *Promozione dei circuiti della conoscenza*, la politica regionale sarà impegnata, accanto a una generale promozione delle eccellenze nel campo della ricerca per la competitività, a sostenere pratiche innovative nella promozione delle competenze delle risorse umane nelle aree relativamente più avanzate e nel forte necessario recupero dei rendimenti dell'istruzione nelle aree in ritardo di sviluppo dove si evidenziano le maggiori condizioni di sofferenza.

Nell'ambito del macro obiettivo relativo ad *Accrescere la qualità della vita, la sicurezza e l'inclusione sociale nei territori*, l'intervento riguarderà ovunque l'introduzione di pratiche innovative di integrazione tra strumenti per l'inclusione sociale e i diritti di cittadinanza, ma mirerà ad ottenere risultati più incisivi nelle aree più deboli in relazione alla maggiore necessità di contrasto dell'esclusione sociale correlata alla pervasività di condizioni di disagio economico. In particolare nelle regioni dell'Obiettivo “Convergenza”, l'obiettivo include un forte sostegno alle politiche di promozione di migliori condizioni di sicurezza per i cittadini e le attività economiche.

Nell'ambito del macro obiettivo relativo a *Potenziare le filiere produttive, i servizi e la concorrenza*, la politica regionale interverrà in tutti i territori con l'obiettivo di cogliere specifiche opportunità dei sistemi produttivi e urbani da individuare in modo selettivo e attraverso il prevalente ricorso a modalità di intervento integrate. Fornirà un contributo significativo all'adeguamento della logistica e della mobilità di area vasta nelle regioni in ritardo di sviluppo, dove sarà anche impegnata a favorire la crescita del sistema turistico promuovendone l'affrancamento dall'attuale fortissima connotazione stagionale e/o di modesto livello di qualità e riconoscibilità.

Per il macro obiettivo diretto a *Internazionalizzare e modernizzare l'economia, la società e l'amministrazione*, la politica regionale si propone innanzitutto di creare e consolidare prassi che possano contribuire al miglioramento dell'azione strategica prevista nelle diverse priorità. Se vi è

indubbia necessità di maggiori interventi nelle aree meno avanzate, un’azione più pervasiva, anche non sostenuta da importanti finanziamenti diretti, dovrà però essere condotta in modo trasversale attraverso l’adozione di migliori pratiche e comportamenti.

Concorrono a specificare queste differenziazioni alcune indicazioni condivise che si ritrovano nella esposizione della strategia per le singole priorità, nonché le diverse potenzialità e opportunità presenti nelle singole aree e le differenti possibilità di intervento offerte dalla politica comunitaria.

In particolare, per la programmazione comunitaria, l’articolazione della strategia e la sua declinazione nella programmazione operativa, assumono a riferimento i Regolamenti comunitari e gli Orientamenti Strategici per la Coesione.

In tal modo l’azione dei Fondi strutturali sarà concentrata su obiettivi e ambiti di intervento da questi individuati, nel pieno rispetto delle indicazioni a tal fine esplicitate, allo scopo di:

- valorizzare le diverse opportunità di intervento definite per le regioni dell’Obiettivo “Convergenza”, tenendo conto delle singole specificità, in modo da realizzare un’azione coordinata e coerente finalizzata a rimuovere i fattori di ritardo di sviluppo, sostenere il processo di convergenza stimolando il potenziale di crescita e contribuire, in tal modo, agli obiettivi di crescita, competitività e occupazione fissati dall’Agenda di Lisbona;
- concentrare risorse e interventi destinati alle regioni dell’Obiettivo “Competitività Regionale e Occupazione” sui fattori di competitività che discendono dalla selezione degli ambiti di intervento operata dai suddetti Regolamenti e Orientamenti, ponendo al centro delle azioni dei Fondi strutturali l’obiettivo dell’innalzamento del posizionamento di tali regioni nello scenario europeo e mondiale. In quest’area il contributo della programmazione comunitaria alle priorità dell’Agenda di Lisbona rinnovata è più incisivo e pregnante, così come richiesto dagli stessi Regolamenti comunitari e dalla funzione di traino demandata a queste regioni ai fini del rafforzamento della crescita e della competitività dell’Unione nel suo complesso.

A questi obiettivi e priorità si saldano gli interventi che saranno promossi con gli strumenti della politica regionale nazionale: l’unitarietà della strategia del Quadro, nel valorizzare appieno l’effetto leva dei Fondi strutturali, consente infatti di:

- rafforzare la capacità di perseguire gli obiettivi individuati dalla strategia complessiva e puntualmente specificati nelle singole priorità;
- al contempo integrare l’azione dei Fondi strutturali, valorizzando quelle complementarietà che consentono di rispondere a specifici fabbisogni puntualmente individuati.

Per il Mezzogiorno resta comunque confermata, in ragione dell’ampiezza del potenziale di sviluppo sottoutilizzato presente in questa area, l’opportunità di mantenere la quota (85 per cento) dell’intervento aggiuntivo nazionale - che ha quale specifica missione quella di contribuire a rimuovere gli squilibri economici e sociali interni al Paese e di promuovere coesione, solidarietà e diritti¹²⁰ - pari a quella del precedente ciclo di programmazione e di promuovere, soprattutto per alcuni ambiti di intervento, una forma appropriata di unitarietà strategica.

Le priorità dovranno trovare la attuazione più appropriata nell’ambito delle scelte demandate alla programmazione operativa che, nei programmi comunitari, avverrà con l’identificazione di assi prioritari guidata dalla esplicitazione del contributo di ciascuno di essi al perseguimento degli obiettivi di questo Quadro e, per questa via, degli obiettivi di competitività, innovazione e produttività. È con questa esplicitazione che verrà motivata la concentrazione.

¹²⁰ Si veda l’articolo 119 comma 5 della Costituzione italiana richiamato in sede di assegnazione delle risorse aggiuntive nazionali per il 2007-2013 dalla Legge Finanziaria per il 2007.

Infine, come si è chiarito nell’impianto concettuale (cap. II.1), un ruolo decisivo per l’effettiva ed efficace attuazione delle priorità è affidato ai requisiti, alle condizioni, che devono essere soddisfatti per utilizzare le risorse. Le priorità sono così sorrette dalla esplicitazione delle modalità attuative con le quali assicurare l’effettivo perseguitamento degli obiettivi individuati e la necessaria coerenza della impostazione strategica complessiva. È a queste indicazioni che dovranno riferirsi i criteri che governeranno le scelte in sede di programmazione operativa. In assenza di specificazioni, le indicazioni nelle priorità e le condizionalità vanno intese come riferite all’intera politica regionale unitaria, comunitaria e nazionale; altrimenti viene fatto esplicito riferimento nel testo agli Obiettivi “Convergenza”, “Competitività regionale e occupazione” e “Cooperazione territoriale europea” o, con riguardo alla politica regionale nazionale, alle aree Mezzogiorno e Centro-Nord.

Obiettivi di crescita e sviluppo per l’area della Convergenza

L’entità delle risorse direttamente collegate alla programmazione unitaria è importante soprattutto nel Mezzogiorno e, in particolare, nelle aree della Convergenza (cfr. capitolo V). Al loro impiego secondo le linee strategiche più in dettaglio oltre rappresentate è collegata l’aspettativa di incidere sui tassi di crescita e sul miglioramento delle condizioni del mercato del lavoro. L’osservazione degli andamenti degli ultimi anni e le valutazioni condotte suggeriscono che un incremento nella capacità di realizzare gli interventi in tempi congrui e la conseguente duratura modifica delle condizioni di contesto costituiscono condizioni congiunte indispensabili per la crescita.

I valori modesti osservati nei tassi di crescita nella prima metà degli anni 2000 richiedono, infatti, un cambio di passo nelle politiche, innanzitutto con maggiore spesa sia relativa ai nuovi interventi, sia per portare a compimento gli interventi già definiti negli anni pregressi. E’ necessario, inoltre, che vengano realizzati miglioramenti tangibili nelle condizioni di vita e attrattività dei territori che non dipendono solamente e meccanicamente dalle politiche aggiuntive. Un progresso solo lento nelle condizioni generali di contesto (in particolare stato dei servizi a cittadini e imprese) che mantenesse inalterate le distanze rispetto alle aree più avanzate non risulterebbe sufficiente a migliorare in modo significativo la crescita. L’obiettivo di accelerare la crescita negli anni di attuazione della strategia fino a raggiungere e superare i valori previsti per la media UE appare possibile, ma implica un impegno da parte delle molte responsabilità coinvolte non limitato alle indispensabili maggiori realizzazioni di spesa. Il contributo coerente della politica ordinaria, in termini di realizzazioni complementari e di condizioni adeguate a valorizzare le politiche aggiuntive, appare anch’esso indispensabile.

I risultati in termini di occupazione potrebbero anche superare le stime al momento possibili, ma ciò dipenderà dal miglioramento del grado di integrazione degli interventi e, soprattutto, dall’attenzione che sarà riservata a promuovere una maggiore regolarità nelle condizioni di impiego.

Obiettivo CONVERGENZA	valori osservati nella media del periodo (*)	stima intervallo obiettivo (**)			
		2000-2006	2007-2010	2011-2013	2007-2013
Tasso di crescita del PIL (var. % media annua; valori in termini reali)	0,5	(2,1 - 2,6)	(2,8 - 3,6)	(2,4 - 3,1)	
Unità di lavoro totali (var. % media annua)	0,6	(0,6 - 0,7)	(1,4 - 1,7)	(0,9 - 1,2)	
	Valore osservato 2006	Stima obiettivo 2010	Stima obiettivo 2013	Stima obiettivo 2015	
Tasso di occupazione (% popolazione tra 15 e 64 anni)	45,1	(46,2-46,6)	(47,4-48,3)	(48,6-50)	

(*) Fonte: Istat, Conti economici territoriali per gli anni di riferimento 2000-2005 e Rilevazione Continua delle Forze

Lavoro 2006. Per l'anno 2006, il tasso di crescita del PIL e delle ULA totali dell'area Convergenza sono stimati.

(**) Le stime obiettivo sono state effettuate con l'ausilio di un modello di simulazione dell'impatto della politica regionale unitaria sull'economia. L'intervallo considera il valore reale del PIL (o delle ULA totali) dal 2006 al 2013; i sotto-periodi 2007-2010 e 2011-2013 considerano rispettivamente la crescita a partire dall'anno 2006 e dall'anno 2010. Gli obiettivi sul tasso di occupazione sono invece rappresentati in intervalli di valori puntuali per gli anni 2010, 2013 e 2015.riorità

Priorità 1. Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane

Descrizione della priorità

Il successo competitivo e il raggiungimento di adeguati standard di benessere e di coesione sociale dipendono in larga misura dalla diffusione di livelli elevati di competenze e capacità di apprendimento permanente nella popolazione, per le quali l'Italia necessita di uno sforzo di adeguamento importante, registrando *performance* certo non soddisfacenti rispetto ai Paesi avanzati e a molte economie emergenti (e inferiori alla media UE25) e trovandosi, malgrado alcuni miglioramenti, ancora lontana dagli obiettivi condivisi in sede europea per il 2010.

Dalla capacità di risposta dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro dipende inoltre, non poco, la possibilità di far fronte all'urgenza di incrementare i tassi di attività, in particolare quelli riguardanti la partecipazione femminile, specie nel Mezzogiorno e l'integrazione nella società degli immigrati. La promozione e il miglioramento delle competenze delle persone nelle diversi fasi della vita e nei diversi contesti (scolastico, lavorativo, ecc.) - cui intende contribuire la Priorità 1 - “*Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane*” - costituiscono infatti condizione necessaria per aumentare la partecipazione al mercato del lavoro, l'inclusione sociale e la competitività dei sistemi produttivi. Ne conseguono rilevanti traguardi da porsi in termini di rafforzamento della capacità del sistema di migliorare diffusione e livelli di apprendimento nei giovani; di maggiore capacità di offrire occasioni di *life long learning* alla popolazione nel suo complesso; di rafforzare negli attori economici le competenze necessarie alla capacità di competere e di innovare.

Nel coniugare, quindi, le necessarie esigenze di competitività e di inclusione, i diversi ambiti di intervento considerati assumono la centralità degli individui e delle loro capacità rispetto agli obiettivi di crescita e coesione sociale ed economica. La priorità è infatti dedicata alla valorizzazione del capitale umano e si concentra sul miglioramento e adeguamento delle competenze delle persone e dei sistemi e strumenti relativi, attraverso un approccio *lifelong learning*. L'investimento sulle competenze diviene dunque il vero focus della priorità, anche quando si affrontano i temi dell'adattabilità delle persone ed imprese poiché tale investimento costituisce la precondizione indispensabile per gli obiettivi di competitività e di sviluppo economico e sociale. I riferimenti alle priorità del FSE sono evidenti e richiamano gli investimenti in Capitale Umano (i primi tre obiettivi globali) e quelli per l'Adattabilità (il quarto Obiettivo globale).

Permane rilevante la promozione delle pari opportunità e della non discriminazione, per cui è utile proseguire sia con un approccio trasversale che con un approccio mirato attraverso interventi specifici. La buona integrazione tra sistemi e livelli istituzionali¹²¹, la qualificazione degli strumenti e delle pratiche di intervento e la cooperazione tra attori chiave costituiscono la cornice indispensabile per dare efficacia agli obiettivi strategici identificati.

In relazione all'obiettivo di elevare le competenze degli studenti e la capacità di apprendimento della popolazione e di innalzare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro, per le regioni Mezzogiorno sono identificati indicatori misurabili, per i quali saranno fissati valori *target* vincolanti (par.III.4). Contribuiranno al raggiungimento degli obiettivi i POR e un PON a titolarità del Ministero della Pubblica Istruzione, che ha il compito di assicurare la realizzazione di livelli di

¹²¹ Si richiama al riguardo anche il ruolo svolto dalle Province, soprattutto, al Centro-Nord per l'attuazione e gestione degli interventi.

prestazione del servizio di istruzione omogenei sul territorio nazionale e il coordinamento con le altre politiche nazionali e comunitarie per l’istruzione. Al fine di garantirne l’efficacia, l’intervento deve essere accompagnato da una chiara destinazione finanziaria delle politiche ordinarie e dalla partecipazione interistituzionale tra centro e regioni, nonché da una chiara identificazione delle azioni da intraprendere da parte dei diversi attori e delle diverse risorse, allo scopo di evitare duplicazioni di sforzi e di favorire il raggiungimento di risultati permanenti nel tempo (par. IV.3).

Alla promozione del quadro di riferimento nazionale per i sistemi della formazione e del lavoro e della loro integrazione con il sistema istruzione, nonché del migliore apporto allo sviluppo dei territori, contribuisce l’azione di rafforzamento della capacità degli attori e di realizzazione di strumenti condivisi dei due PON a titolarità del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, previsti rispettivamente per le aree CONV e CRO, da esplicarsi in linea con gli accordi che saranno definiti nelle appropriate sedi di confronto interistituzionale e partenariale a seconda dei temi rilevanti (par. IV.3).

La strategia della politica aggiuntiva, seppure con intensità e tipologie d’azione diverse nei differenti contesti territoriali, si articola in quattro ***obiettivi generali***:

1.1. Rafforzare, integrare e migliorare la qualità dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro e il loro collegamento con il territorio

Le valutazioni effettuate indicano la necessità di completare i processi di riforma dei sistemi, in funzione di una loro effettiva integrazione e crescita qualitativa, valorizzandone il collegamento con le esigenze territoriali e consolidando le reti istituzionali e partenariali. La mancanza di un sistema nazionale di certificazione delle competenze e di riconoscimento delle qualifiche rappresenta un nodo da affrontare per conseguire gli obiettivi di qualità, integrazione tra sistemi, di trasparenza e spendibilità delle competenze acquisite.

In particolare nel Centro-Nord, è necessario impegnarsi per rafforzare i sistemi in direzione della loro capacità di promuovere l’apprendimento lungo l’arco della vita, rispetto al sostegno ad azioni più tradizionali. Nel Mezzogiorno occorre tradurre la programmazione in indirizzi stringenti in grado di orientare la progettazione, aumentando la selettività degli interventi e la qualità degli operatori. Ovunque andranno capitalizzate le lezioni apprese in tema di inclusione sociale e lavorativa, rafforzando l’approccio multidimensionale e partenariale nella risposta ai bisogni diversificati dell’utenza. In continuità con il periodo di programmazione 2000-2006, è fondamentale proseguire e rafforzare, in chiave strategica, gli interventi di monitoraggio e di valutazione. La ripartizione delle competenze istituzionali tra Stato centrale, Regioni, e Province richiede, al riguardo, la definizione e attuazione di meccanismi regolatori e di standard condivisi, tali da garantire i livelli essenziali delle prestazioni e da assicurare parità di trattamento a tutti i cittadini. Alcuni luoghi di confronto, metodologie e strumenti sono già stati previsti o avviati, ma richiedono ancora un forte impegno anche in termini di cooperazione interistituzionale e con le parti sociali¹²².

L’obiettivo generale è comune a tutte le aree, seppure con intensità e declinazioni operative diverse. Nel Centro-Nord lo sforzo maggiore va indirizzato verso la razionalizzazione ed innovatività degli interventi e il loro maggiore raccordo, nel rendere reali e permanenti le reti tra gli attori dei sistemi, nell’indirizzare l’offerta verso i bisogni espressi dal mondo produttivo. Nel Mezzogiorno i persistenti problemi strutturali e organizzativi richiedono un forte sostegno anche in termini di decollo dei sistemi, di una maggiore regolamentazione e selettività dell’offerta formativa, oltre che un investimento importante in termini di rafforzamento della capacità delle istituzioni di guidare ed orientare l’offerta stessa verso i maggiori bisogni e opportunità espressi dal territorio. È importante far progredire inoltre il processo di decentramento.

¹²² Si fa riferimento, in particolare, alla definizione di un sistema nazionale delle qualifiche e di certificazione delle competenze formali, non formali ed informali, alla realizzazione di un repertorio delle professioni per armonizzare le qualifiche professionali, alla realizzazione di anagrafi integrate degli studenti, alla Borsa continua nazionale del lavoro.

In funzione del risultato da conseguire, in alcuni casi occorrono azioni collettive di sostegno ai sistemi con chiari obiettivi e una precisa tempistica per la costruzione di strumenti comuni (standard condivisi e con applicazione cogente; sistema di certificazione; indagini); in altri casi è opportuno alimentare con continuità il confronto, condividere linee guida e principi leggeri (da realizzare con modalità anche diverse nelle esperienze operative), attraverso sedi di discussione/confronto e comunità di pratiche.

Gli *obiettivi specifici* sono due:

1.1.1 Migliorare la qualità dell'offerta di istruzione-formazione, i risultati dell'apprendimento e agevolare la riconoscibilità delle competenze acquisite

Questo obiettivo richiede la realizzazione e la condivisione di una strumentazione per la qualità, per la definizione delle qualifiche e per la certificazione delle competenze. Per la qualità dei sistemi: occorre intervenire con azioni di monitoraggio qualitativo, di indagine e di valutazione, definite sulla base di standard condivisi, che permettano di: a) misurare e verificare gli esiti delle azioni proposte/realizzate e la loro rispondenza e coerenza con la domanda espressa e le esigenze del territorio per aumentare la consapevolezza nei decisorii; b) rendere coscienti gli utenti della qualità delle prestazioni rese e incrementare pertanto le loro aspettative e la pressione a ottenere miglioramenti. L'accreditamento delle strutture formative deve evolvere in direzione di una maggiore attenzione a indicatori sulla qualità del servizio fornito con un modello rispondente a standard minimi comuni a livello nazionale e che eviti la frammentazione dell'offerta in sistemi solo regionali e assicuri un'effettiva apertura del mercato. Si deve costruire un sistema nazionale condiviso di definizione e riconoscimento delle qualifiche e di certificazione delle competenze e di crediti formativi, di trasparenza delle qualifiche, di individuazione di standard formativi condivisi, in funzione del riconoscimento reciproco e trasparente da parte dei sistemi, delle competenze acquisite nei diversi contesti di apprendimento “formale, non formale ed informale” e nell’ambito delle diverse filiere. Un sistema di certificazione condiviso consente di rafforzare l'integrazione tra i diversi sistemi coinvolti e di supportare le politiche di mobilità. A tale ultimo riguardo, dovrà tenersi conto degli orientamenti europei in materia di costruzione di un sistema di riferimento comune (*European Qualification Framework*¹²³). Si tratta di ricondurre ad un sistema organico il lavoro in corso, le sperimentazioni effettuate e le intese raggiunte, sviluppando le proposte nell’ambito di sedi tecniche allargate (eventualmente sfruttando e ridefinendo la missione di sedi già esistenti), con la partecipazione delle istituzioni ai vari livelli di governo, le parti sociali e altri *stakeholders* (ad es. operatori del sistema formativo/educativo) e alimentando il confronto in Conferenza Stato-Regioni e la consultazione in Conferenza Unificata. Una specifica dimensione qualitativa dei sistemi è legata alla loro capacità di collocarsi nella dimensione europea e internazionale, anche valorizzando e integrando le competenze costituite dalle migliori personalità italiane all'estero. In questo ambito lo sviluppo della *cooperazione territoriale europea e internazionale*, oltre che a fornire risposte a questioni specifiche, può costituire un bagaglio di esperienze, approcci di metodo e contenuto importabili anche in altri ambiti progettuali che devono confrontarsi con la dimensione internazionale.

1.1.2 Migliorare il governo dell'attuazione, l'integrazione tra i sistemi dell'istruzione, formazione e lavoro e il rapporto con il territorio

Anche se con accentuazioni differenziate, assume rilevanza, la capacità delle Pubbliche Amministrazioni in ambiti legati alla programmazione-progettazione degli interventi, alla gestione, monitoraggio e valutazione dell'istruzione e della formazione professionale: il sistema infatti trae beneficio dall'ispirarsi a criteri comuni e condivisi che potrebbero porsi a cornice per azioni di

¹²³ Si veda il documento di lavoro della Commissione europea “*Towards a european qualifications framework for lifelong learning*” - Brussels, 8.7.2005 – SEC (2005) 957 e gli sviluppi successivi della discussione in ambito europeo.

trasferimento di pratiche utili e anche, nel caso, di progetti metodologici comuni¹²⁴. In particolare nel Mezzogiorno, va sostenuta la capacità dei sistemi di governo di esprimere e di “guidare” in termini programmati chiari la qualificazione e la differenziazione della progettualità.

L'integrazione, in una chiara definizione dei rispettivi ruoli, tra sistemi e attori rilevanti (istituzioni, operatori economici e parti sociali) è, in tutti i contesti, condizione importante per il conseguimento dei risultati ed è essa stessa un fattore di qualità. Ciò richiede l'osservazione e l'analisi nel continuo delle tendenze dei sistemi locali, dell'organizzazione delle imprese e delle prospettive dei mercati in modo da definire con efficacia e tempestività i relativi fabbisogni formativi e professionali. È necessario supportare la capacità degli attori dei diversi sistemi di rafforzarsi reciprocamente, cogliendo appieno le possibilità offerte da ciascuno¹²⁵, avvantaggiandosi delle buone prassi organizzative esistenti, alimentando il dialogo per la condivisione di metodologie e standard comuni, confrontando esperienze di pratiche utili, individuando soluzioni organizzative da tradurre in principi operativi condivisi. Il collegamento con il territorio, da rafforzare, accresce la capacità del sistema di istruzione-formazione e lavoro di partecipare, con il proprio contributo ad altre iniziative di *policy*, in particolare ai progetti di sviluppo locale. Per quanto riguarda i servizi pubblici per l'impiego, è necessario insistere sul sostegno alla capacità di erogare servizi differenziati rispondenti a standard qualitativi omogenei tra le Regioni; rendere permanenti le attività di monitoraggio e di valutazione delle prestazioni rese, a partire dalla definizione di obiettivi misurabili e di standard nazionali di qualità; implementare la Borsa del lavoro (nazionale e locale).

1.2. Innalzare i livelli di apprendimento e di competenze chiave, l'effettiva equità di accesso ai percorsi migliori, aumentare la copertura dei percorsi di istruzione e formazione iniziale

L'istruzione e la formazione sono centrali per lo sviluppo e la coesione sociale, ma anche per accrescere i rendimenti individuali. Il sistema in cui si realizza l'apprendimento nella fase iniziale della vita è anche quello che rappresenta il primo inserimento degli individui nella vita sociale. In base ai risultati, alle lezioni apprese nel 2000-2006¹²⁶ e agli obiettivi da conseguire a livello nazionale, l'istruzione e formazione iniziale rappresentano una priorità della politica aggiuntiva, complementare a quella ordinaria, anche in funzione dell'accelerazione dei processi di innovazione e riforma. Il ritardo in termini di istruzione e formazione non è solo un problema specifico del Mezzogiorno. Permangono tuttora diffusi segnali di inadeguatezza e di forte disomogeneità sulla quantità di istruzione e di formazione (partecipazione e conseguimento di titoli), sulla qualità degli apprendimenti (le competenze acquisite) e sull'equità di accesso al sistema e delle sue prestazioni. La forte criticità rilevata nei livelli di competenza, specie nel Mezzogiorno, e del suo presumibile peso sul ritardo innovativo del paese, invita a continuare a dare priorità, in termini quantitativi, alle politiche intraprese nel 2000-2006 e a modularle per affrontare le criticità evidenziate nei percorsi di istruzione e formazione iniziale in relazione alle competenze acquisite e per considerare opportunamente l'evoluzione del contesto istituzionale e demografico. Principi di valutazione e accertamento dei meriti sono necessari per creare un sistema adeguato di incentivi che, soprattutto nel Mezzogiorno, torni a motivare studenti e insegnanti. Mobilitazione locale è quella necessaria perché, sui progetti relativi alla scuola, cresca l'aspettativa e dunque la pressione sociale, anch'esse parte della motivazione. In considerazione di ciò, le Regioni hanno già affermato, nel Documento Strategico per il Mezzogiorno, la volontà di intervenire in modo coordinato in materia di istruzione per fronteggiare i rilevanti problemi presenti nell'area. Per quanto concerne il sostegno finanziario dei fondi comunitari, gli interventi descritti nell'obiettivo 1.2.1 saranno realizzati solo nelle Regioni della “Convergenza”; nelle stesse Regioni, inoltre, sarà maggiormente concentrato l'intervento

¹²⁴ Ad esempio: l'impiego di sistemi di monitoraggio a fini gestionali, portando tutti gli attori a livelli omogenei; l'accelerazione dei processi di costruzione e di interoperabilità delle anagrafi degli utenti.

¹²⁵ È il caso ad esempio della creazione di reti e la condivisione di progetti tra le scuole, le agenzie formative e altri attori quali università, centri di ricerca e tecnologici, reti tematiche sull'educazione ambientale, poli culturali; le iniziative di alternanza scuola/formazione e lavoro, l'utilizzo di infrastrutture disponibili per le azioni dei diversi sistemi.

¹²⁶ Cfr. Il Documento Strategico Preliminare Nazionale, il Documento Strategico Mezzogiorno e i Documenti Strategici Regionali.

previsto nell’obiettivo specifico 1.2.2.

Gli *obiettivi specifici* sono tre:

1.2.1 Accrescere il tasso di partecipazione all’istruzione e formazione iniziale

L’evoluzione normativa più recente riconosce a tutti il diritto a conseguire un diploma o una qualifica entro il diciottesimo anno di età, mobilitando una pluralità di canali, attori e responsabilità. L’esperienza di questi anni evidenzia la necessità di intervenire sui sistemi di istruzione e di formazione per rafforzare la capacità di copertura degli utenti della formazione iniziale, rafforzare la relazione tra scuola e territorio e integrare esperienze innovative nella didattica tradizionale.

Per contrastare la dispersione, tuttora rilevante e per aumentare l’inclusività del sistema istruzione/formazione è necessario implementare percorsi integrati, flessibili, basati su metodologie fortemente innovative, condivisi con tutti i soggetti del territorio, capitalizzando le esperienze della precedente programmazione. Infine, maggiore equità e coesione potranno derivare dal sostegno ai soggetti deboli¹²⁷, sostenendo il recupero e reinserimento nel sistema di individui che hanno abbandonato (o rischiano di abbandonare) il sistema scolastico e della formazione professionale. A tali azioni si accompagneranno interventi di sensibilizzazione delle famiglie, anche per favorire l’integrazione degli stranieri nella scuola.

Si tratta in particolare di rendere gli istituti scolastici maggiormente attraenti, migliorando le strutture, dotandole di spazi polifunzionali, di laboratori e di ambienti adatti anche all’autoformazione e la formazione degli insegnanti. Inoltre si intende sviluppare gli istituti scolastici come spazi ricreativi e per lo sport, al fine di fare della scuola un luogo di sviluppo della socialità funzionante nelle ore extra - curriculare. Si porrà maggior enfasi sugli interventi finalizzati al risparmio energetico e a migliorare l’accessibilità delle scuole agli allievi diversamente abili ed agli altri gruppi svantaggiati. Gli interventi di natura infrastrutturale dovranno rispondere ad una domanda del territorio, operando una selettività degli interventi in base ai fabbisogni e rispettando i pertinenti vincoli, in particolare la non eleggibilità del finanziamento di nuove strutture scolastiche a valere sulle risorse comunitarie.

1.2.2 Innalzare i livelli medi dell’apprendimento, promuovere le eccellenze e garantire un livello minimo di competenze per tutti

La promozione della qualità del sistema di istruzione e formazione, necessaria per fare acquisire a tutti le competenze chiave per apprendere poi lungo tutto l’arco della vita, diversificare le proposte formative in risposta ai bisogni dei singoli e raggiungere competenze riconosciute a livello nazionale è centrale per la politica dell’istruzione e formazione. Per conseguire questo obiettivo specifico occorre:

- migliorare l’orientamento degli individui nella scelta dei percorsi;
- favorire l’integrazione tra orientamento allo studio e al lavoro, affinché la scelta dei percorsi formativi avvenga sulla base della conoscenza dei dati relativi alle prospettive occupazionali;
- promuovere azioni di incentivazione dell’accesso a percorsi di istruzione e formazione scientifica e tecnologica, con attenzione alla partecipazione femminile.

Nel Mezzogiorno in particolare, il persistere di livelli insufficienti delle competenze acquisite richiede un intervento, deciso e coordinato¹²⁸. Tutto ciò richiede anche interventi volti a qualificare e motivare le risorse umane che operano nel sistema e adeguata strumentazione. L’anagrafe integrata degli studenti rappresenta in proposito uno strumento importante di ausilio nella lotta contro la

¹²⁷ Ad esempio tramite incentivi per i più capaci che versano in condizioni meno favorevoli; azioni di sostegno diretto e di sensibilizzazione per l’integrazione degli stranieri e di altri soggetti più esposti al rischio dell’insuccesso scolastico/formativo e dell’emarginazione sociale.

¹²⁸ Cfr. Documento Strategico Mezzogiorno.

dispersione e per la conoscenza dei contesti e degli utenti per la maggiore efficacia agli interventi posti in essere.

1.2.3 Accrescere la diffusione, l'accesso e l'uso della società dell'informazione nella scuola e nel sistema formativo

Il sistema scolastico e formativo può migliorare le proprie funzioni e contribuire alla diffusione delle abilità nell'uso delle nuove tecnologie se lo si rafforza agendo sulle dotazioni tecnologiche e telematiche, sulla didattica (incluso l'*e-learning*), e sui servizi aggiuntivi e avanzati¹²⁹. Benché molte scuole dispongano di computer e collegamento ad Internet, le nuove tecnologie non sono ancora entrate pienamente nella didattica. Il rapporto studenti/computer è diminuito negli anni, attestandosi complessivamente, nel 2006, a 10,4 per tutti gli ordini e gradi di scuola a livello nazionale e a 10,2 nelle sei regioni dell'Obiettivo 1 (2000-2006)¹³⁰, grazie anche all'intervento del PON "La scuola per lo sviluppo" 2000-2006. Tuttavia, le attrezzature sono soggette a rapida obsolescenza (a livello nazionale solo il 34,5 per cento dei computer è di ultima generazione). Inoltre, seppure il 86 per cento delle scuole possiede un collegamento Internet, solo il 58 per cento utilizza l'e-mail didattica e solo il 32 per cento è dotato di computer nelle aule (rivelando una penetrazione limitata delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nella didattica rispetto ad altri paesi europei, che presentano un dato medio del 61 per cento UE-25)¹³¹.

Il miglioramento e la consuetudine nell'uso delle tecnologie per l'apprendimento è fattore riconosciuto come essenziale per tutti. In particolare, le aree rurali e marginali, nonché le persone a rischio di esclusione sociale, possono enormemente beneficiare dalla maggiore diffusione, promozione dell'utilizzo e accesso della società dell'informazione per la scuola e la formazione. Oltre che i nodi legati all'obsolescenza tecnologica, rimangono da superare quelli relativi a costi e alla sostenibilità dei servizi e di funzionamento, e alla velocità di connessione spesso indispensabile per supportare i servizi stessi. L'utilizzo delle opzioni tecnologiche disponibili dovrà essere coerente con il principio della neutralità tecnologica.

1.3. Aumentare la partecipazione a opportunità formative di base e avanzate lungo tutto l'arco della vita

La situazione italiana riguardo alla scolarizzazione delle persone in età lavorativa, occupate e non, e alla modesta partecipazione alle attività di istruzione e formazione è critica ovunque, registrando nuovi analfabetismi, forti difficoltà nell'accesso e nel mantenimento del lavoro, inadeguatezza e rapida obsolescenza delle competenze acquisite. Si mira ad aumentare l'orientamento al *life long learning* dei sistemi, focalizzandosi sui contenuti dell'apprendimento in termini di efficacia e di equità nell'acquisizione di competenze, di spendibilità delle stesse, di conseguimento di livelli alti di qualificazione correlati a innovazione e competitività. È urgente incrementare le opportunità di apprendimento per la popolazione adulta considerando le necessità di diversi *target* di utenza (identificabili per genere, livello d'istruzione, età, cittadinanza, condizione nel mercato del lavoro) e dei territori. Si tratta dell'ambito in cui il ritardo del Paese è più evidente e generalizzato e su cui è indispensabile indirizzare le risorse aggiuntive in tutte le aree, nel quadro di uno sforzo di rinnovamento di contenuto e di adeguata e coerente destinazione finanziaria delle politiche ordinarie. E' inoltre importante l'attenzione ai giovani che hanno abbandonato il sistema di istruzione formale, promuovendo l'acquisizione di un titolo secondario o di una qualifica, attraverso percorsi tradizionali, ma anche forme innovative e informali, differenziate e personalizzate e, ove opportuno, con l'utilizzo delle tecnologie informatiche. La costruzione di un sistema di formazione

¹²⁹ Su questi aspetti si possono inoltre capitalizzare le esperienze del ciclo 2000-2006 e, in particolare, quelle dei Centri Polifunzionali di Servizio, utili anche per rafforzare il legame scuola-formazione e territorio.

¹³⁰ Fonte: MPI, *Osservatorio permanente sulle tecnologiche per la didattica nella scuola italiana*, lettura effettuata a Dicembre 2006 su un campione complessivo pari all'83,4 delle istituzioni scolastiche presenti su territorio nazionale di ogni ordine e grado.

¹³¹ Fonte: Empirica-Learning, Head Teacher Surveys 2006.

permanente necessita di una cornice, anche giuridica, che consenta lo sviluppo di una regia sul tema.

Gli *obiettivi specifici* sono tre:

1.3.1 Garantire l'accessibilità a opportunità formative, certificate, per le competenze chiave e la cittadinanza attiva

Le politiche aggiuntive contribuiscono ad assicurare offerte formative rivolte soprattutto a persone per le quali la formazione permanente costituisce una risorsa per l'integrazione sociale e lavorativa; ad attivare reti coordinate dei soggetti che erogano le diverse offerte di servizi formativi e orientativi; ad introdurre sistemi di monitoraggio, valutazione e certificazione delle competenze. Riguardo alle reti necessarie, l'obiettivo primario è l'ottimizzazione e il miglioramento delle strutture esistenti apendole a tutti i soggetti del territorio, intervenendo con nuove strutture laddove ce ne sia effettiva necessità. In questo modo si favorisce anche la cooperazione tra attori diversi. A sostegno delle scelte degli individui deve essere potenziato un sistema capillare di informazione e orientamento che possa raggiungere coloro che meno sono in grado di individuare le occasioni formative e di operare scelte consapevoli.

1.3.2 Sostenere la costruzione di un sistema nazionale di formazione superiore per aumentare la competitività

Lo sviluppo sistematico di competenze tecniche di alto livello – ancorate ai fabbisogni e alle prospettive dei territori e mirate alla competitività – richiede il potenziamento di specifici percorsi di alta formazione e formazione superiore, razionalizzando quelli esistenti, individuando con attenzione le nuove esigenze, legandoli a forme di alternanza e praticantato, sostenendo la realizzazione di reti di centri di eccellenza, creando network con sistemi d'impresa, poli culturali, turistici e formativi, centri di ricerca, università, reti delle nostre eccellenze all'estero e promuovendo l'internazionalizzazione e la mobilità. Ciò in congiunzione con la necessità di potenziare l'orientamento e l'incentivazione alla frequenza di percorsi tecnico-scientifici, specie per l'utenza femminile. Nel Mezzogiorno occorrerà in particolare sviluppare il potenziale umano nella ricerca e nell'innovazione ed in aree di carattere strategico, come quella dei servizi connessi alle attività culturali e turistiche.

1.3.3 Accrescere l'utilizzo di percorsi integrati per l'inserimento e il reinserimento lavorativo

Azioni per l'occupabilità e l'inclusione lavorativa di particolari *target group* sono previste in modo più specifico nelle Priorità 4 “Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale” e 7 “Competitività dei sistemi produttivi e occupazione”. L'investimento nelle competenze, se opportunamente integrato in azioni più articolate, costituisce comunque una indispensabile modalità di promuovere efficaci politiche per l'occupabilità, l'inclusione lavorativa e l'adattabilità ai nuovi contesti competitivi, cui va data opportuna evidenza.

L'accesso al lavoro, in particolare per i soggetti svantaggiati, richiede infatti interventi nei quali la formazione si accompagna ad azioni di politica sociale e del lavoro, realizzate da operatori e strutture qualificati e selezionati, costituendo mix differenziati a seconda delle peculiarità dei gruppi *target* e con particolare attenzione all'utenza femminile e giovanile. La strategia deve puntare anche ad evitare forme di precarizzazione e richiede un potenziamento della capacità di intervento dei servizi per l'impiego nell'indirizzare gli utenti, privilegiando strumenti efficaci¹³² che leghino l'apprendimento all'esperienza del lavoro. È rilevante, in questo ambito, rafforzare ulteriormente: la valenza formativa dell'apprendistato, anche attraverso la valorizzazione della figura del *tutor* aziendale; il riconoscimento delle competenze acquisite, da raccordare con la formazione esterna; la certificazione delle competenze. È strategico valorizzare e stimolare la capacità dell'impresa di

¹³² Ad esempio i tirocini, le *work experiences*, le forme di alternanza all'interno di percorsi scolastici e formativi, l'apprendistato.

offrire contesti efficaci e di qualità per l'apprendimento. Particolare attenzione occorrerà dedicare alla promozione delle capacità imprenditoriali e all'imprenditorialità.

1.4. Migliorare la capacità di adattamento, innovazione e competitività delle persone e degli attori economici del sistema

I temi legati all'adattabilità, all'imprenditorialità e alla promozione di sinergie tra alta formazione, innovazione, ricerca ed impresa, hanno dato risultati discontinui e necessitano di ulteriore sviluppo. La strategia complessiva delle politiche di formazione continua, collegata alla formazione permanente, deve determinare un'offerta accessibile, che abbia a riferimento un mercato più vasto e situazioni di eccellenza extraregionali, tenendo conto delle vocazioni e delle specificità territoriali. In questo ambito va perseguito il raccordo con le politiche di sviluppo rurale. Rilevante è la promozione di accordi tra programmazione regionale e fondi interprofessionali, anche attraverso sedi di confronto istituzionali come l'Osservatorio per la formazione continua. L'attrattività della formazione continua richiede una certificazione spendibile sul mercato del lavoro nazionale e transnazionale.

Gli *obiettivi specifici* sono due:

1.4.1 Sostenere politiche di formazione e politiche di anticipazione indirizzate alla competitività delle imprese

Si tratta di mettere a punto, in primo luogo, sistemi di osservazione dei cambiamenti e delle tendenze nell'organizzazione del lavoro a livello aziendale, territoriale, settoriale, nazionale e internazionale, in grado di sostenere l'innovazione e di permettere alle imprese di monitorare i mercati e introdurre mutamenti nell'organizzazione del lavoro tali da consentire maggiore competitività. Si devono anche rendere disponibili per le imprese "pacchetti" di politiche integrate, a sostegno delle trasformazioni necessarie alla competitività. Particolare rilevanza assume la formazione di figure professionali dirigenziali e manageriali, ivi comprese quelle figure di "cerniera" e di supporto all'innovazione particolarmente importanti per le PMI, per l'artigianato e nel settore agroalimentare. Il *target* "piccolo imprenditore" dovrebbe costituire una priorità per le iniziative di formazione, da costruire con attenzione sui contenuti, modalità di *delivery* e *format* didattici. Particolarmente importante il sostegno all'imprenditorialità nel campo del terzo settore. Occorre anche favorire un contesto nel quale le imprese siano "soggetti attivi" nella progettazione e nella realizzazione di attività formative coerenti con le proprie esigenze. Questione di rilievo, su cui sollecitare anche l'attenzione delle strategie dei fondi interprofessionali, è la formazione dei responsabili delle risorse umane e la formazione dei rappresentanti dei lavoratori. L'obiettivo implica un elevato grado di condivisione di scelte e di definizione di modalità organizzative tra i partner sociali e la capacità di raccordarsi con il mondo delle imprese, con gli enti locali e con le autonomie funzionali del territorio.

1.4.2 Indirizzare il sistema di formazione continua a sostegno della capacità di adattamento dei lavoratori

Lo sviluppo e il potenziamento della formazione continua richiede il confronto e l'accordo con le parti sociali e la definizione di modalità organizzative in grado di allargare la platea di destinatari, assicurare innovazione nei contenuti, qualità e continuità degli interventi e messa a regime degli elementi innovativi. Una particolare attenzione deve essere posta già in fase di programmazione degli interventi, in modo da definire percorsi diversificati in funzione delle diverse esigenze dei beneficiari. A titolo esemplificativo, va evidenziata la necessità, per i lavoratori con contratti flessibili, che la formazione sia collegata ad altri interventi volti a favorirne la stabilizzazione, anche in considerazione delle esigenze del mondo produttivo. La programmazione degli interventi formativi rivolti agli adulti dovrà considerare la necessità di promuovere l'"invecchiamento attivo" della popolazione per favorirne la permanenza sul mercato del lavoro. Occorreranno anche politiche per la promozione e l'accesso, in particolare dei lavoratori con bassa qualificazione, politiche di

contrastò alle discriminazioni e di valorizzazione della risorsa degli immigrati, in particolare sui luoghi di lavoro; politiche di conciliazione (politiche degli orari, dei tempi, accesso ai servizi per l'infanzia, gli anziani, ecc.) per favorire l'accesso alla formazione continua, in particolare da parte delle donne; interventi per contrastare l'esclusione delle donne dal lavoro e la segregazione occupazionale e promuoverne l'accesso ad occasioni di formazione qualificate. Gli interventi rivolti al management della ricerca dovrebbero riuscire a coniugare i saperi teorici e quelli pratici. Infine, vanno proseguiti e migliorati nei contenuti le azioni di *capacity building* per le Amministrazioni Pubbliche, finalizzate a mettere in grado le istituzioni di rinnovarsi al proprio interno e meglio sostenere le innovazioni necessarie.

Priorità 2. Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività

Descrizione della priorità

La decisione del Quadro di dedicare un'unica priorità alle politiche per la promozione della ricerca, dell'innovazione e per le tecnologie dell'informazione e comunicazione deriva dall'esigenza di dare rilievo strategico e visibilità a fattori e ambiti di intervento determinanti per accrescere la competitività del Paese e superarne i ritardi. La scarsa capacità innovativa del settore privato e del settore pubblico costituisce, infatti, la principale fonte del ritardo di competitività del Paese.

La politica regionale unitaria, comunitaria e nazionale, riconosce, quindi, la necessità di contribuire in modo significativo allo sviluppo della capacità di ricerca, innovazione, creazione e applicazione della conoscenza, alla più ampia diffusione della società dell'informazione e al migliore utilizzo del potenziale applicativo delle Tecnologie di Informazione e Comunicazione, considerando di grande rilievo per l'Italia la sollecitazione degli Orientamenti strategici comunitari, laddove essi chiedono di “*promuovere la conoscenza e l'innovazione a favore della crescita*” (orientamento 1.2), unendo l'impegno a favore della ricerca, dell'innovazione e dell'imprenditorialità con la promozione di investimenti per una più ampia diffusione delle TIC da parte del sistema produttivo (1.2.1, 1.2.2, 1.2.4) e la centralità dell'uso di tali tecnologie (TIC) per la promozione della società dell'informazione per tutti (orientamento 1.2.3). In connessione con il miglioramento delle capacità delle risorse umane (*Priorità 1 - Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane*), la Priorità 2 - *Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività* si inquadra, quindi, nel più ampio obiettivo di promozione della “società della conoscenza”.

Le attuali debolezze appaiono dovute all'inadeguato clima concorrenziale e di premio al merito che ha spinto al consolidamento di posizioni di rendita, nei mercati, nelle imprese e nelle istituzioni pubbliche, a livelli di competenza più bassi che in altri paesi industriali, alla modesta consuetudine al dialogo fra sistema delle imprese e sistema della ricerca.

Una più attenta considerazione della situazione mostra una pluralità di elementi che tendono a consolidare tale debolezza sistemica: la modesta dimensione della ricerca privata anche in molte grandi imprese; l'insufficiente capacità di attivare meccanismi di relazione tra queste e il sistema delle PMI, anche a causa della carenza di un “sistema di reti” non sufficientemente in grado di attivare le necessarie connessioni; la limitata vocazione delle PMI a dialogare con il sistema dell'offerta di ricerca; l'inadeguato livello di formazione degli imprenditori, soprattutto dei lavoratori-imprenditori che costituiscono parte rilevante del nostro sistema produttivo; lo scarso coinvolgimento dei lavoratori, sia nelle imprese, sia nella Pubblica Amministrazione, nel processo innovativo, nonostante le nuove opportunità offerte dalle Tecnologie dell'Informazione e Comunicazione (TIC); la difficoltà a tradurre tali tecnologie in innovazioni organizzative. Insufficienti sono, inoltre, le capacità di produrre e attrarre capitale umano qualificato, mentre

contestualmente si assiste alla difficoltà del sistema Paese di assorbire risorse umane che hanno sostenuto con successo un percorso di alta formazione.

Il sistema dell'offerta di ricerca si presenta con una conformazione "a macchia di leopardo", con punte di reale eccellenza non sostenute però da un adeguato sistema di regole che, viceversa, consente la permanenza di fenomeni di autoreferenzialità alimentati dall'assenza di meccanismi di selettività basati sul merito. Esso si presenta così, in alcuni ambiti di rilievo, sottodimensionato sia in termini di numero di ricercatori, sia in riferimento alle dotazioni tecnologiche e strumentali.

Le politiche per la produzione di conoscenza, i cui risultati sono spesso differiti nel tempo, indiretti e poco individualmente appropriabili, richiedono forte consapevolezza nelle scelte, certezza e continuità dei finanziamenti, piena valorizzazione delle opportunità sistemiche. In considerazione del rilievo delle questioni, ma anche della difficoltà a rintracciare modelli di intervento univoci, la strategia proposta - alla luce dell'esperienza, del dibattito e della specifica situazione italiana - si propone di azionare diverse leve con la dovuta attenzione alla selettività degli interventi: l'innovazione nell'offerta di ricerca scientifica con il sostegno dei punti di riconosciuta eccellenza; la realizzazione di progetti di rilievo che possano costruire mirate collaborazioni di scopo tra Amministrazioni, ricerca e imprese; il potenziamento dell'intelligenza nel collegare ("mediare") in modo più sistematico e diffuso impresa e ricerca; l'attenuazione dei vincoli finanziari alle attività innovative e di ricerca delle imprese.

La scala internazionale dell'attività di ricerca e innovazione, combinata con la scarsità delle risorse umane e tecnologiche concentrate a livello territoriale, richiede un'adeguata considerazione della necessaria massa critica degli interventi. Ciò implica la necessità di rafforzare la capacità di scelta all'interno di una migliore comprensione degli indirizzi più proficui, anche attraverso l'irrobustimento della cooperazione interistituzionale e il pieno coinvolgimento dei *partner* economico-sociali, portatori di interessi e competenze specifiche, per la condivisione strategica e una coerente mobilitazione di strumenti, risorse e competenze. Fondamentale, dunque, in questa logica, non è solo lo sviluppo e la razionalizzazione di reti (a livello locale, regionale, nazionale ed europeo) in grado di rappresentare vere e proprie interfacce tra il sistema pubblico dell'offerta di ricerca e il mondo imprenditoriale e il loro raccordo in una visione di sistema, ma il loro effettivo ancoraggio consapevole al fabbisogno, anche inespresso, di ricerca ed innovazione dei diversi contesti produttivi da attivarsi da parte di "mediatori". Soggetti che, consapevoli dei meccanismi e delle potenzialità del mondo della ricerca e dotati di autorevolezza nel dialogo sia con le imprese che con le istituzioni di ricerca, sappiano e abbiano adeguate motivazioni (intellettuali e remunerative) per costruire con quelle reti un vero e proprio ponte tra ricerca e impresa.

L'identificazione degli obiettivi e delle priorità muove quindi dal presupposto che la politica regionale aggiuntiva possa efficacemente rafforzare l'azione imprescindibile della politica ordinaria, attraverso la valorizzazione delle eccellenze in ambito scientifico, riconosciute secondo standard internazionali, e dei territori, siano essi quelli ove sono già riconoscibili concrete opportunità ovvero quelli in cui esistono potenzialità percepibili, ma che stentano ancora a tradursi in concrete leve di sviluppo.

A tal fine, occorre calibrare azioni e strumenti con intensità e connotazioni diverse tra le macroaree del Paese e gli obiettivi comunitari di riferimento alla luce di una solida conoscenza dei singoli contesti e delle diverse capacità degli attori territoriali e di una forte consapevolezza del ruolo cruciale di una corretta *governance* degli interventi, nel rispetto delle specifiche condizioni di ammissibilità stabilite dai Regolamenti per la programmazione comunitaria. Tenuto conto che il contesto generale delle Regioni CRO vede la più consistente presenza di realtà operanti nel campo della produzione di ricerca e tecnologia, in tali aree occorrerà porre particolare attenzione alla valorizzazione dell'eccellenza anche in connessione con i programmi a gestione diretta comunitaria (VII Programma Quadro; Programma Competitività e Innovazione). Nelle Regioni CONV più intenso e pervasivo dovrà essere il sostegno alla diffusione dei risultati delle attività della ricerca

scientifica e tecnologica, anche in considerazione delle maggiori esigenze di riposizionamento competitivo dei sistemi produttivi locali.

Gli obiettivi prefigurati richiedono al contempo capacità di visione, rigore nell'esame delle proposte, assunzione di responsabilità nelle scelte, attento ascolto del partenariato e degli operatori, e valutazione continua sulla potenzialità, opportunità e fondatezza degli strumenti adottati.

L'apporto della politica regionale unitaria in questi ambiti sarà anche rivolto a contribuire alla realizzazione di alcuni rilevanti progetti di innovazione per la competitività, cui si orienta anche la politica ordinaria nell'ambito della strategia nazionale di politica industriale con la recente proposta in materia di Progetti di innovazione industriale¹³³. Tali progetti coniugheranno la valorizzazione delle migliori capacità di ricerca esistenti e le opportunità aperte dagli investimenti in ICT con il perseguimento di obiettivi di miglioramento della capacità di competere in un quadro di finalità e modalità di intervento dove siano più coordinati gli interventi sul sistema della ricerca e quelli sul sistema produttivo.

L'attuazione delle linee strategiche del Quadro terrà conto delle decisioni della politica ordinaria in merito alle priorità del Piano Nazionale della Ricerca (PNR), in merito al ruolo che l'Italia intende svolgere nelle piattaforme tecnologiche europee e delle scelte che interverranno nell'ambito delle strategie nazionali di politica industriale prima richiamate.

In sede di programmazione operativa, accanto alle scelte regionali riguardo l'individuazione delle migliori opzioni specifiche per i singoli territori, saranno individuati i contenuti di un programma comune per il Mezzogiorno, finanziato con il FAS e di uno specifico Programma Operativo Nazionale, cofinanziato dai Fondi strutturali, per le regioni della "Convergenza" (cfr. Capitolo IV), come soluzione in grado di sostenere nell'area ambiti di rilevanza strategica nazionale e valorizzare potenzialità e vantaggi comparati comuni, che rischierebbero di essere vanificati dalla segmentazione degli strumenti di programmazione, dalla inadeguata massa critica ed eccessiva rischiosità degli interventi.

Alla politica ordinaria resta il compito di assicurare alcune precondizioni legate, soprattutto, alla disponibilità di capitale umano qualificato e alla possibilità di rendere gradualmente il quadro fiscale più incentivante nei confronti delle attività di ricerca e di produzione di conoscenza, questioni non affrontabili dalla politica regionale. Soprattutto resta in capo alla politica ordinaria, nel quadro delle valutazioni di compatibilità con gli obiettivi di finanza pubblica, la capacità di mobilitare risorse e interventi che, in discontinuità con quanto verificatosi negli anni recenti, consentano alla politica regionale di recuperare appieno quei requisiti di aggiuntività, ad oggi mortificati dall'inadeguato impegno sostenuto su questo fronte.

Per quanto riguarda nello specifico la Società dell'Informazione, imprese e Pubblica Amministrazione non sfruttano ancora adeguatamente il potenziale offerto dalle Tecnologie di Informazione e Comunicazione (TIC), con una difficoltà a tradurre le opportunità presenti in leve di innovazione, sviluppo e offerta di servizi ai cittadini e alle imprese e quindi beneficiare anche di quanto previsto dall'iniziativa i2010 (secondo pilastro). Rispetto all'accesso alle reti, pur a fronte di una notevole diffusione di servizi a banda larga, vanno rafforzati gli interventi di qualificazione e aggregazione della domanda pubblica e privata che possano contribuire a ridurre e colmare i divari esistenti (evitando l'insorgere di nuovi) e favorire una più ampia e migliore penetrazione degli stessi servizi e tecnologie. Inoltre, è necessario che le TIC siano effettivamente impiegate per migliorare e innovare gli assetti organizzativi e per coinvolgere attivamente le competenze dei lavoratori. La diffusione della società dell'informazione, inoltre, potendosi giovare delle dovute complementarietà dell'azione di *policy* ordinaria, riveste grande importanza anche per le potenzialità che le TIC hanno

¹³³ Una nuova linea di politica industriale che fa perno sulla valorizzazione della Ricerca e dell'Innovazione ai fini della promozione della Competitività è stata definita per grandi linee dal Governo italiano nell'estate 2006 (cd. progetto Industria 2015), ravvisando strumenti e iniziative volte a rafforzare il sistema produttivo nel suo complesso in particolare le piccole e medie imprese, e favorire una evoluzione strutturale del sistema imprenditoriale verso assetti più compatibili con i nuovi scenari della competizione mondiale. Sul punto si veda anche la Priorità 7.

nel rafforzare la coesione economica e sociale e quindi nel ridurre le disparità sociali e economiche tra i territori.

Per tali ragioni e in base alle lezioni apprese, seppure il Quadro assume un approccio di *mainstreaming* (trasversale alle priorità) rispetto all’obiettivo finale di consentire a tutti un più ampio accesso alle possibilità offerte dalla Società dell’informazione, è in questa priorità che esso interpreta la strategia europea, riconoscendo, coerentemente con l’iniziativa i2010, il ruolo che la diffusione delle Tecnologie dell’Informazione e della Comunicazione rivestono per migliorare la produttività e la competitività delle regioni, favorire mercati più aperti e concorrenziali (pilastro 1) e migliorare la qualità della vita delle persone¹³⁴ (pilastro 3). Ciò assicurando che gli interventi realizzati attraverso la programmazione operativa siano rivolti a promuovere, o comunque indurre la massima sensibilizzazione della domanda da parte delle imprese e dei cittadini per la diffusione dei servizi *on line*.

In questi anni, la politica regionale nazionale ha costituito un forte canale di finanziamento della spesa per la società dell’informazione, fondamentalmente rivolta a sviluppare la capacità di offerta infrastrutturale e le dotazioni tecnologiche delle Pubbliche Amministrazioni, mentre ha agito più debolmente verso l’innovazione del tessuto imprenditoriale.

In questo senso, la Pubblica Amministrazione può svolgere un fondamentale ruolo di traino e di stimolo alla diffusione e all’uso delle Tecnologie dell’informazione e Comunicazione, soprattutto attraverso un’erogazione efficace ed efficiente dei servizi pubblici (in particolare quelli *on line*) che presuppongono da un lato, interventi per la riorganizzazione del *back office* della PA nelle regioni consentendo di migliorare i servizi rivolti al sistema delle imprese, dall’altro, interventi per ridurre la marginalità dei territori e migliorare la qualità della vita dei cittadini. Quest’ultima considerazione riguarda in particolare gli ambiti settoriali di intervento che hanno una specifica declinazione operativa all’interno delle altre priorità del Quadro (la Priorità 1 per le risorse umane, la Priorità 4 per la telesanità, l’e-inclusione, la Priorità 6 per l’infomobilità, la Priorità 5 per il turismo e beni culturali).

L’intervento della politica regionale aggiuntiva a sostegno dello sviluppo della Società Informazione punta quindi, attraverso le priorità indicate nel Quadro, all’obiettivo finale di aumentare l’accesso e l’utilizzo delle nuove tecnologie dell’informazione e comunicazione e dei servizi che su di esse si basano, in un’ottica di massima inclusione sociale e di contrasto alla nascita di nuove forme di esclusione digitale¹³⁵, e a promuovere e sostenere l’innovazione di processo, di prodotto, di consumo ecc. che può derivare da tale utilizzo.

Questo approccio comporta necessariamente l’adozione di forme di coordinamento strategico forte fra i livelli di governo, tra le Regioni e anche all’interno delle Regioni stesse, pure attraverso il rafforzamento e consolidamento delle strutture tecniche di supporto (come è positivamente avvenuto tra l’altro per il progetto riguardante i Centri regionali di Competenza), a livello regionale, nonché l’adozione estesa di strumenti di *governance* che facilitino l’integrazione-cooperazione tra le diverse competenze settoriali all’interno delle Amministrazioni regionali per assicurare un’efficace allocazione delle risorse pubbliche e un impatto strutturale delle stesse, focalizzando gli strumenti su obiettivi strategici e consentendo l’avvio tempestivo dei progetti. In una cornice di coerenza riguardo alle competenze e responsabilità istituzionali delle Amministrazioni (nazionali e regionali) interessate, la Delibera CIPE di attuazione del Quadro indicherà forme, regole e modalità operative più appropriate per assicurare la concreta e efficace adozione di adeguate forme di coordinamento strategico.

¹³⁴ Quest’ultimo aspetto viene più dettagliatamente affrontato dalla Priorità 4.

¹³⁵ Questo orientamento è coerente, tra l’altro, con le priorità e gli obiettivi sottoscritti a livello europeo nella conferenza ministeriale di Riga l’11 giugno 2006 su “Le ICT per una società inclusiva”, che riguardano 6 temi: l’attenzione ai lavoratori anziani e agli anziani in genere; la riduzione dei divari digitali territoriali; il miglioramento dell’accessibilità e usabilità di tecnologie e servizi della SI; il rafforzamento dell’alfabetizzazione e delle competenze digitali; la promozione della multiculturalità e dell’inclusione di immigrati e minoranze etniche; un approccio all’e-government più inclusivo e centrato sugli utenti..

Su tali basi, questa priorità assume un unico ***obiettivo generale***:

2.1. Rafforzare e valorizzare l'intera filiera della ricerca e le reti di cooperazione tra il sistema della ricerca e le imprese, per contribuire alla competitività e alla crescita economica; sostenere la massima diffusione e utilizzo di nuove tecnologie e servizi avanzati; innalzare il livello delle competenze e conoscenze scientifiche e tecniche nel sistema produttivo e nelle Istituzioni

Selezione sulla base dei meriti, valutazione dei risultati, soluzioni di *governance* in grado di sostenere l'azione coordinata dei diversi soggetti e l'apporto delle conoscenze e competenze necessarie, piena consapevolezza della necessità di rendere l'innovazione un processo collettivo e partecipato¹³⁶ mercati più aperti e concorrenziali, integrazione fra interventi diversi (soprattutto sulla ricerca e sulle competenze): sono questi i principi guida per l'attuazione di questo obiettivo generale. Esso identifica finalità di sistema che quindi potranno concretizzarsi in modo differenziato alla luce delle comuni linee di metodo e di merito qui identificate e che potranno rafforzare e orientare anche interventi ispirati nelle finalità da altre priorità (in particolare, ma non esclusivamente, la *Priorità 7 – Competitività dei sistemi produttivi e occupazione*). Per le caratteristiche proprie degli ambiti prioritari di riferimento, in coerenza con gli orientamenti comunitari e in continuità con l'attuale ciclo di programmazione, il perseguitamento di questo obiettivo necessita l'aggiornamento delle Strategie regionali per “Ricerca e l’innovazione” e per la “Società dell’informazione”¹³⁷ che, accanto a una revisione e adeguamento dell’analisi e degli indirizzi specifici alle diverse realtà territoriali, esplicitino anche i criteri a garanzia della necessaria selettività nel finanziamento delle iniziative e indicatori utili per la valutazione delle *policies* realizzate, in attuazione dei principi guida della priorità e in considerazione di una più attenta riflessione sulle molte linee progettuali avviate, e ancora in corso di realizzazione, nella fase di apertura del nuovo ciclo di programmazione.

Per la Ricerca, l’aggiornamento delle strategie risponde innanzitutto all’esigenza di fare il punto sull’esperienza realizzata (o in attuazione), sul ruolo e le aspettative collegate a eventuali organiche normative regionali e di chiarire come gli indirizzi del Quadro possono essere interpretati in modo consapevole e adeguato alle diverse realtà e agli attori in esse presenti. Esse possono altresì costituire la cornice per una chiara interlocuzione tra livelli di responsabilità e per la valorizzazione delle diverse complementarietà, in un ambito in cui sono contemporaneamente presenti iniziative a livello comunitario, nazionale e regionale.

Per la Società dell’informazione, strategie unitarie e coordinate a livello regionale, impostate sui divari da colmare e sulle specifiche condizioni di ciascuna regione, sono indispensabili per evitare la dispersione e/o sottoutilizzazione delle potenzialità di utilizzo dell’intervento pubblico in favore della domanda. Per tale ragione è necessario che la strumentazione operativa contempi azioni e modalità di *governance* adeguate per favorire l’integrazione degli interventi a livello strategico e di attuazione, nonché a livello territoriale e di collaborazione interregionale.

L’aggiornamento delle Strategie regionali avverrà conformemente alle indicazioni della Delibera CIPE di attuazione del Quadro.

Nel campo della Società dell’informazione, l’intervento sarà soprattutto a titolarità delle Regioni, in particolare nell’ambito delle azioni cofinanziate dai fondi comunitari, nel rispetto delle specifiche condizioni di ammissibilità stabilite dai Regolamenti per la programmazione comunitaria relativa agli Obiettivi CONV e CRO. In particolare nelle Regioni CRO si favorirà la diffusione e l’accesso alle TIC da parte delle PMI e lo sviluppo di attività di rete tra le imprese promuovendo l’utilizzo della TIC come strumento di innovazione nei processi e nei prodotti. Nel campo della Ricerca, la

¹³⁶ Cfr. Commissione europea -Libro Verde sull’Innovazione, 1995.

¹³⁷ Il riferimento è ai Documenti di strategia (Ricerca e innovazione e Società dell’Informazione) redatti dalle Regioni a sostegno dell’impostazione e attuazione degli interventi del ciclo 2000-2006.

previsione di un programma nazionale per il Mezzogiorno e, con i Fondi strutturali, per le regioni della “Convergenza”, risponde alla necessità di promuovere azioni a rilevanza sovraregionale basate su una valutazione globale di area delle opportunità da sostenere, in modo da riconoscere i punti di comprovata eccellenza e capacità di proiezione a scala nazionale e internazionale, (attraverso la mobilitazione di soggetti e strumenti in grado di valorizzare le competenze e assicurare la massa critica necessaria a questa scala). Il Programma nazionale, attraverso i propri meccanismi di *governance*, potrà inoltre costituire anche in fase di attuazione una sede di confronto stabile tra le regioni e con il centro per poter coordinare l’azione complessiva, evitando sovrapposizioni e curando i collegamenti con la politica ordinaria nazionale, nonché per individuare miglioramenti e correttivi condivisi dell’azione di *policy*.

Per aumentare la capacità di selezione (*priority setting*), configurare correttamente gli interventi e seguire l’attuazione di politiche complesse come quelle della ricerca e dell’innovazione è, inoltre, imprescindibile - ai diversi livelli della Pubblica Amministrazione coinvolti - lo sviluppo di competenze tecniche e l’utilizzo di adeguate analisi di scenario e di sistematiche valutazioni di impatto.

Per la programmazione comunitaria, l’articolazione delle strategia nei diversi obiettivi di riferimento sarà definita in conformità alle specifiche previsioni dei Regolamenti comunitari e in coerenza con gli Orientamenti Strategici per la Coesione.

Gli *obiettivi specifici* sono otto:

2.1.1 *Qualificare in senso innovativo l’offerta di ricerca, favorendo la creazione di reti fra Università, centri di ricerca e tecnologia e il mondo della produzione sviluppando meccanismi a un tempo concorrenziali e cooperativi, in grado di assicurare fondi ai ricercatori più promettenti*

Il Paese presenta già oggi in molti campi e in tutte le aree, molti centri di ricerca pubblica caratterizzati da forte eccellenza e dalla formazione di leve di giovani ricercatori di elevatissima qualità. Il rafforzamento di questi centri, attraverso il finanziamento dei loro progetti di ricerca che mostrino indiscussi standard di livello internazionale e che offrano prospettive di assorbimento e utilizzo della conoscenza da parte delle imprese, accresce il potenziale che, opportunamente attivato da interventi sul tipo di quelli oltre indicati sub 2.1.2, può dare un contributo decisivo all’innovazione e alla produttività. Al fine di muoversi in questa direzione e di scongiurare che le risorse aggiuntive siano disperse in attività di ricerca prive di potenziale appare necessario:

- sostenere progetti di ricerca di rilievo strategico da individuare alla luce della migliore riflessione disponibile sulle ricadute in termini di benessere collettivo e esigenze dello sviluppo sostenibile e da realizzare con forme di forte collaborazione tra sistema della ricerca e sistema produttivo;
- prevedere, per l’assegnazione dei finanziamenti alla ricerca, criteri di elevata selettività di standard internazionale e mirati, non solo ai progetti di ricerca, quanto ai ricercatori che li propongono;
- costruire sempre percorsi valutativi rivolti soprattutto all’analisi dei risultati;
- aumentare la dotazione strumentale del sistema dell’offerta di ricerca selezionando interventi che garantiscano una gestione “di mercato” di tali infrastrutture e ne assicurino l’effettivo utilizzo per facilitare attività di ricerca che presentino precise caratteristiche di massa critica, di alta competenza scientifica e abbiano potenziale utilizzo da parte delle imprese;
- realizzare reti di cooperazione fra Università valorizzando ruoli e competenze, capitalizzando e razionalizzando le esperienze emerse in questi anni.

2.1.2 Valorizzare competenze e funzioni di mediazione per superare i limiti di tipo relazionale e organizzativo tra gli attori del sistema della ricerca e dell'innovazione

La diffusione e l'industrializzazione dei risultati delle attività di ricerca e sviluppo precompetitivo non sono state sufficientemente sostenute dalla politica economica di questi anni. A ciò si accompagna un ritardo, soprattutto per le piccole e medie imprese, nell'acquisire competenze e modelli organizzativi che favoriscano l'internalizzazione dell'innovazione e l'avvicinamento alla ricerca. Questo limite impone di accrescere, attraverso "mediatori della conoscenza", la consapevolezza del sistema imprenditoriale sui propri fabbisogni di ricerca e di innovazione, per consentire al sistema delle imprese di mantenere e accrescere i propri vantaggi competitivi, favorendo così una trasmissione cooperativa di conoscenza. Sussistono in questo ambito interessanti e proficue esperienze, in Italia (soprattutto nel Centro-Nord) e in campo internazionale da valorizzare e diffondere. In tali esperienze la funzione di mediazione e animazione si caratterizza per l'elevata professionalità delle risorse umane coinvolte e per la caratterizzazione dei progetti in termini di costi e risultati standardizzati. Questa funzione di mediazione tra ricerca e fabbisogno delle imprese è particolarmente necessaria per includere nei processi di innovazione quelle numerosissime imprese (in particolare le imprese di minori dimensioni del Mezzogiorno) che non avendo risorse interne adeguate non si avvicinano spontaneamente ai servizi di innovazione e ricerca. Essa implica ricognizioni preliminari su larga scala; tecniche di *audit/assessment* per valutare il fabbisogno e il potenziale innovativo delle imprese, l'informazione alle imprese in merito alle innovazioni rilevanti per il loro potenziale competitivo, l'identificazione di possibili *partners* di progetti di innovazione e delle soluzioni finanziarie più appropriate.

I progetti che si propongono di realizzare la connessione e l'avanzamento comune delle aree della ricerca e delle imprese potranno essere sostenuti sulla base di una verifica dei requisiti necessari al loro efficace espletamento (ad es. comprovata esperienza e capacità; autorevolezza e reputazione dei soggetti attuatori nel campo del trasferimento tecnologico e dell'*assessment* del potenziale delle imprese; provenienza dei mediatori dal mondo della ricerca o comunque di comprovata capacità a comprenderne il funzionamento; appropriatezza delle leve incentivanti in termini di rischio finanziario e reputazionale dei soggetti mediatori; collegamento delle modalità di finanziamento a risultati esplicativi, predeterminati e verificabili delle iniziative).

Potranno essere altresì sostenute, con un cofinanziamento dei loro costi e sulla base di standard di qualità predeterminati, quelle piccole e medie imprese che avendo maturato una maggiore consapevolezza sono interessate a domandare servizi di *assessment* di mercato di elevata qualità.

2.1.3 Aumentare la propensione delle imprese a investire in ricerca e innovazione

La domanda di ricerca e innovazione risente ancora dell'insufficiente capacità/propensione a crescere e innovare delle imprese. Le nuove imprese innovative (*start-up*) soffrono di vincoli finanziari alla crescita. Il sistema imprenditoriale necessita, nel suo complesso, di una migliore qualificazione, che non appare sostenuta da un'offerta adeguata di strumenti finanziari. I tentativi di far decollare un mercato del capitale di rischio per le imprese altamente innovative si scontra con la difficoltà di "creare" una leva di intermediari dotati della competenza necessaria a valutare le opportunità e i rischi di intraprese altamente innovative. Il sistema esistente degli incentivi alla ricerca, che pure ha fornito contributi valutati positivamente, necessita di essere inquadrato in una strategia più complessiva e di stimolo a intraprendere percorsi di evoluzione da parte delle imprese in ragione dei diversi punti di partenza.

Ferma restando la necessità di modulare gli interventi a seconda del livello di maturazione espressa dai diversi territori, le linee d'intervento, da promuovere in questo ambito, vanno nella direzione di:

- favorire, anche attraverso interventi di *seed capital*, la nascita e la crescita delle nuove

imprese innovative con politiche mirate che vanno dal sostegno ai processi di apprendimento delle competenze, alla messa a punto di attività di *scouting* di impresa, con l’ottica del coinvolgimento del capitale di rischio e integrando tali interventi con strumenti di sostegno in linea con gli orientamenti comunitari in tema di ricerca, sviluppo e innovazione¹³⁸;

- sostenere gli investimenti di ricerca e innovazione in coerenza con il riorientamento degli aiuti promosso a livello comunitario;
- promuovere investimenti in ricerca e innovazione finalizzati a conseguire gli obiettivi di sostenibilità ambientale, attraverso la riduzione, riconversione e riqualificazione degli input di produzione;
- sostenere, anche con incentivi di piccola dimensione, la preparazione di progetti di ricerca industriale nelle piccole e medie imprese;
- promuovere l’acquisizione dei servizi qualificati e l’innovazione di tipo organizzativo o gestionale che costituisce spesso la condizione per poter realizzare o beneficiare dei risultati di attività di ricerca e innovazione tecnologica;
- sostenere lo sviluppo ulteriore, sulla scorta dell’evoluzione dei risultati delle prime esperienze in corso di avvio e attuazione, di strumenti finanziari volti a favorire l’afflusso di capitali di rischio verso piccole e medie imprese innovative.

Attorno a questi indirizzi, appare necessario perseguire una razionalizzazione degli strumenti attualmente esistenti, in coerenza con gli orientamenti comunitari e per scongiurare il rischio di una moltiplicazione delle forme di aiuto e spiazzamento tra incentivi centrali e regionali e tra Regioni. Nel ridisegno degli strumenti di incentivo o delle modalità e condizionalità di offerta di opportunità, è altresì necessario operare in direzione di generare complementarietà effettiva alle autonome decisioni di impresa - evitando il rischio che l’incentivo finanziari soli progetti non aggiuntivi e a basso rischio (senza un impatto duraturo sulla competitività) - e di incrementare, soprattutto per le imprese di piccola e media dimensione, la capacità di assorbimento di ricerca e innovazione oltre l’orizzonte temporale degli specifici progetti sostenuti.

2.1.4 Valorizzare il capitale umano per favorire processi di ricerca e innovazione, promuovendo l’attrazione di investimenti e talenti e l’assorbimento di risorse umane da parte del sistema delle imprese e favorendo una migliore e più intensa interazione fra queste ultime e le Università e i centri di ricerca e tecnologia

Il tema del capitale umano riveste una incontrovertibile centralità nel sistema della ricerca e innovazione. In raccordo con la Priorità 1 – *Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane* – occorre in primo luogo promuovere interventi che, anche rispondendo alle prospettive dei sistemi produttivi¹³⁹, consentano di aumentare i laureati in discipline tecnico-scientifiche, di accrescere le competenze da destinare al lavoro scientifico e parascientifico, e favoriscano l’aggiornamento degli imprenditori e dei ricercatori (pubblici e privati).

A tal fine, la promozione e/o il rafforzamento dei poli di eccellenza (ad es. distretti tecnologici e laboratori pubblico – privati) in settori chiave, con funzione di attrattori di investimenti e talenti, possono assumere rilievo strategico. Ciò, unitamente all’introduzione di meccanismi di collegamento tra Università e imprese che favoriscano scambi di ricercatori e tecnici e/o figure specializzate, che costituiscano reti stabili e attive in cui possano essere create opportunità di assorbimento di risorse umane qualificate da parte delle imprese, e che valorizzino altresì le competenze accademiche, scientifiche e professionali italiane all’estero (incluse quelle dei molti

¹³⁸ Disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione e Comunicazione sugli incentivi fiscali alla ricerca, sviluppo e innovazione.

¹³⁹ In questo ambito va perseguito il raccordo con le politiche di sviluppo rurale dirette a migliorare le competenze nei territori rurali.

ricercatori italiani all'estero), attraverso più stretti rapporti di collaborazione scientifica con le Università ospitanti e politiche mirate di rientro.

Parallelamente andrà affinata la capacità delle imprese di indirizzare tutte le risorse umane a disposizione attraverso un forte ricorso alle nuove tecnologie. Andranno così anche favorite diverse tipologie di innovazione nei servizi, alcune a carattere tecnologico e altre tipicamente non tecnologiche relative ad aspetti strategici, di management, organizzativi, di marketing e di design. Andrà anche incentivata la partecipazione al processo innovativo dei lavoratori impegnati nelle diverse fasi del processo produttivo.

2.1.5 Valorizzare la capacità di ricerca, trasferimento e assorbimento dell'innovazione da parte delle Regioni tramite la cooperazione territoriale

I programmi comunitari di cooperazione territoriale possono efficacemente contribuire al conseguimento dell'obiettivo generale, attraverso la creazione di reti scientifiche e tecnologiche la valorizzazione delle capacità di ricerca e sviluppo e innovazione regionali per uno sviluppo economico equilibrato delle aree. In particolare saranno promosse azioni volte a: rafforzare le capacità di ricerca cognitive, promuovendo lo sviluppo di collaborazioni tra produttori di conoscenza; aumentare il grado di internazionalizzazione dei centri di competenza; sviluppare nuove capacità di ricerca applicata e valorizzare quelle di eccellenza già esistenti mettendole a disposizione dei sistemi produttivi locali, per consentire, attraverso una collaborazione più stretta tra imprese, ricerca e sistemi locali lo sviluppo e l'assorbimento di innovazione. Ciò significherà sia incoraggiare lo sviluppo di imprese innovative e l'uso condiviso di risorse umane e infrastrutture per la ricerca e l'innovazione in ambito transfrontaliero, sia promuovere reti adeguate in ambito transnazionale e interregionale. In questo modo, la cooperazione territoriale concorre anche al raggiungimento degli altri obiettivi specifici, favorendo l'integrazione delle risorse umane, valorizzando le competenze scientifiche esistenti, consolidando lo sviluppo di distretti e piattaforme tecnologiche internazionali, rafforzando le reti di cooperazione tra il sistema di ricerca e le imprese.

Per l'attuazione efficace di tale obiettivo è indispensabile che siano rispettate le seguenti condizioni:

- che i progetti rispondano a requisiti di qualità, misurati secondo gli standard di riferimento internazionali;
- che sia assicurato il rispetto di criteri di complementarità e di scala di intervento capaci di generare impatti significativi.

Il coinvolgimento degli *stakeholder* privati è poi, anche in questo ambito, un requisito indispensabile per la costruzione di reti per lo sviluppo di ricerca applicata e trasferimento tecnologico.

In questo quadro verrà anche promossa l'attuazione dell'Iniziativa “Regioni soggetto attivo del cambiamento economico” (*Regions for Economic Change*), affinché possano trovare diffusione e applicazione nei programmi *mainstream* le buone prassi e le innovazioni sviluppate dalle reti alle quali parteciperanno le regioni italiane.

2.1.6 Sviluppare contenuti, applicazioni e servizi digitali avanzati e accrescerne la capacità di utilizzo, l'accessibilità e fruibilità anche attraverso adeguata promozione dell'offerta

Nel novero delle azioni che la politica regionale unitaria può intraprendere per aumentare l'innovazione e la competitività delle imprese, è strategico sviluppare contenuti, applicazioni e servizi digitali per sostenere l'innovazione di prodotto e di organizzazione interna, da parte delle PMI, “tradizionali e non”. Cruciale è anche promuoverne l'utilizzo nell'ambito dei sistemi di filiera, dei distretti, delle catene di sub-fornitura, anche con il contributo dei mediatori che operano a loro

beneficio. Inoltre, va considerata come risorsa l'industria ad alta intensità di conoscenza (“*knowledge-intensive*”) che sta nascendo dalla cosiddetta “*convergenza digitale*”- caratterizzata da contenuti e servizi multimediali e interattivi veicolati su sistemi di comunicazione a banda larga - che costituisce un settore ad alto tasso di crescita, innovazione e valore aggiunto anche per il mercato dei consumatori. Ad essa la politica regionale unitaria può dare un contributo decisivo soprattutto in ambito culturale e turistico, educativo, sanità elettronica (per es. telemedicina), sociale, per l'infomobilità e la logistica. Anche la disponibilità dell'informazione pubblica può svolgere un ruolo essenziale per la produzione di nuovi servizi a valore aggiunto¹⁴⁰. La crescita di questo mercato, quindi della domanda di servizi e contenuti, ha un fondamentale ruolo di stimolo rispetto alla diffusione della banda larga, così come può, di contro, risentire dei ritardi e soprattutto dei divari territoriali che la caratterizzano. In questo senso e al fine di stimolare l'aggregazione e qualificazione della domanda, pubblica e privata, può essere di rilievo il ruolo di soggetti in grado di sviluppare una capacità di offerta di servizi verso le imprese o la Pubblica Amministrazione, con particolare riferimento alle aree poco popolate o ai piccoli comuni. In questo quadro, è fondamentale l'azione della politica ordinaria volta a migliorare le condizioni e gli standard di sicurezza della rete e delle transazioni on-line, a promuovere e tutelare la gestione dei *Diritti Digitali* (diritti d'autore dei contenuti posti in rete) e a promuovere standard di dati e di processo.

2.1.7 Sostenere la promozione di servizi pubblici moderni e rafforzare i processi di innovazione della Pubblica Amministrazione attorno alle nuove Tecnologie dell'Informazione e Comunicazione

Coerentemente con le indicazioni di i2010 (nonché a quanto recentemente affermato nel rapporto annuale di attuazione) e gli obiettivi di Lisbona, l'*e-government* può rappresentare un fattore chiave per aumentare la competitività, ridurre i costi e gli oneri amministrativi, nonché ridurre la marginalità dei territori. Relativamente a questa politica, l'esperienza compiuta in Italia evidenzia come sia ancora aperta (e considerata prioritaria anche nella nuova strategia nazionale di politica ordinaria di settore) la sfida legata ai processi di innovazione interni alle Amministrazioni, orientati a una maggiore semplificazione delle procedure e più rapidi tempi di reazione nel rapporto tra PA e imprese, nonché a un maggiore e evidente orientamento alla produzione di servizi on-line più interattivi e a consentire l'accesso aperto a applicazioni e reti.

Lo sviluppo di moderni servizi pubblici *on-line*, infatti, rappresenta un potente driver per lo sviluppo della domanda per l'utilizzo di tali servizi da parte di cittadini e imprese. Anche per questo è importante proseguire la modernizzazione della Pubblica Amministrazione attraverso l'utilizzo abilitante delle ICT per gli effetti importanti sulla produzione di servizi pubblici di qualità, sull'attrattività dei territori (inclusi quelli rurali), sulla qualità della vita dei cittadini, sul mercato dei prodotti e servizi ICT e di impulso alla diffusione dell'innovazione, anche nel rapporto con i cittadini e le imprese (si pensi ad esempio agli effetti prodotti dal crescente ricorso della Pubblica Amministrazione all'*e-procurement*).

Per conseguire questi benefici nei territori oltre a quanto già programmato e in fase realizzativa e nel tener conto delle complementarietà tra politica nazionale ordinaria e politica regionale unitaria, coerentemente con le finalità di quest'ultima, lo sviluppo e la realizzazione di soluzioni e pratiche di *e-government*, deve puntare, anche in un'ottica di riuso, a un deciso aumento dell'utilizzo dei nuovi servizi e della loro utilità, favorendo l'accesso aperto, focalizzandosi sulle priorità degli utenti, sulla completa interattività e usabilità dei servizi in ottica di multicanalità e sul coinvolgimento di intermediari, anche per evitare rischi di nuove esclusioni digitali. Contestualmente, vanno identificate, promosse e sostenute iniziative per la diffusione e sostenibilità dell'innovazione (ad esempio per la gestione associata dei servizi di *e-government* da parte dei piccoli Comuni, valorizzando anche il ruolo delle Province) nell'ottica di trarre benefici non solo dall'aggregazione

¹⁴⁰ Si veda la Direttiva 2003/98/CE del 17 novembre 2003 relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico.

della domanda, ma soprattutto, dal potenziamento dei servizi trasversali e dagli interventi organizzativi, compresi quelli sulle risorse umane, necessari per consentire il pieno interscambio di documenti e dati all'interno e tra Pubbliche Amministrazioni, indispensabile per produrre reale innovazione, semplificazione e efficienza. Per far ciò occorre, in particolare:

- una completa attuazione della strategia nazionale, che privilegi, soprattutto per il Mezzogiorno, il raggiungimento rapido di standard di qualità e diffusione nell'erogazione di servizi in rete, nonché la consapevolezza circa l'utilità di tali servizi per accrescere la competitività e la qualità della vita;
- per il Centro-Nord, la riduzione delle differenze di servizio tra piccole e grandi Amministrazioni, con particolare riferimento alle Amministrazioni territorialmente marginali e/o isolate;
- lo sviluppo - anche attraverso soluzioni di "riuso" di progetti e tecnologie - di modelli organizzativi e gestionali innovativi e sostenibili dei servizi della Pubblica Amministrazione locale, procedendo oltre la pur necessaria innovazione delle procedure amministrative (da non limitare ai supporti tecnologici) per puntare sulla trasformazione dei processi organizzativi della PA e sulla maggiore *accountability* dei processi decisionali (valorizzando l'informazione pubblica per la creazione di nuovi servizi a valore aggiunto¹⁴¹ accessibili attraverso ogni canale tecnologico).

La politica regionale unitaria, in un quadro di coerenza con le *policies* promosse e sostenute a livello europeo¹⁴² potrà essere quindi efficace su questi terreni, accelerando i processi indicati e promuovendo la diffusione di *best practices* (quali ad esempio il riuso), la realizzazione e promozione di sistemi aperti, e la collaborazione interregionale, se potrà giovarsi e risultare complementare agli interventi della politica ordinaria in tema di processi della PA in linea con quanto indicato nel Codice dell'Amministrazione digitale¹⁴³ e nella rinnovata "Strategia nazionale per l'innovazione nella Pubblica Amministrazione". In quest'ambito si fa particolare riferimento alla gestione dell'identità digitale e della sicurezza in rete, alla piena realizzazione dei servizi per l'interoperabilità (che rientra anche tra gli ambiti di i2010) e alla cooperazione applicativa previsti nel Sistema Pubblico di Connattività¹⁴⁴, e alle connesse attività di regolazione e verifica di standard tecnici e di servizio (nell'ambito del quadro regolatorio e di mercato europeo delle comunicazioni elettroniche).

¹⁴¹ Si veda la Direttiva 2003/98/CE del 17 novembre 2003 relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico.

¹⁴² Il riferimento è all'Iniziativa comunitaria i2010 e alla sua attuazione.

¹⁴³ Il Codice dell'Amministrazione Digitale è stato emanato con Decreto legislativo del 7 marzo 2005, n. 82, pubblicato sulla G.U. n. 111 del 16 maggio 2005, a seguito della delega al Governo contenuta all'articolo 10 della legge 29 luglio 2003, n. 229 (Legge di semplificazione 2001). Il Codice è entrato in vigore il 1 gennaio 2006. Esso rappresenta la cornice normativa di riferimento dell'"Amministrazione digitale" ed ha lo scopo di assicurare la disponibilità, la gestione, l'accesso, la trasmissione, la conservazione e la fruibilità dell'informazione in modalità digitale utilizzando con le modalità più appropriate le tecnologie dell'informazione e della comunicazione all'interno della Pubblica Amministrazione, nei rapporti tra Amministrazione e privati, come ad esempio l'azzeramento dei certificati (art. 53); l'uso della posta elettronica (artt. 6, 49, 50, 51, 52); gli archivi digitali (art. 46 e seguenti); le Conferenze dei Servizi on-line (art. 37); la banca del riuso delle tecnologie (art. 70 e segg.); gli sportelli unici per le imprese (art. 9); la posta elettronica certificata (PEC). Nel 2006, pochi mesi dopo l'entrata in vigore, il Codice è stato oggetto oggetto di una serie di correttivi, disposti con il decreto legislativo 4 aprile 2006, n. 159 la cui emanazione era stata autorizzata dalla medesima legge-delega n. 229 del 2003. Il decreto correttivo, oltre a modificare in diversi punti l'articolate del decreto 82/2005, traspone nel "corpus" del Codice l'intero testo già contenuto nel Decreto legislativo n. 42 del 2005 (contestualmente abrogato), disciplinante il Sistema Pubblico di Connattività e la Rete Internazionale delle Pubbliche Amministrazioni.

¹⁴⁴ Il Sistema Pubblico di Connattività (SPC) - cioè la rete che collega tra loro tutte le Amministrazioni pubbliche italiane, consentendo loro di condividere e scambiare dati e risorse informative - rappresenta, in breve, il superamento della RUPA. Istituito e disciplinato dal Decreto legislativo del 28 febbraio 2005, n. 42, esso viene definito come "l'insieme di infrastrutture tecnologiche e di regole tecniche per lo sviluppo, la condivisione, l'integrazione e la diffusione del patrimonio informativo e dei dati della Pubblica Amministrazione, necessarie per assicurare l'interoperabilità di base ed evoluta e la cooperazione applicativa dei sistemi informatici e dei flussi informativi, garantendo la sicurezza, la riservatezza delle informazioni, nonché la salvaguardia e l'autonomia del patrimonio informativo di ciascuna Pubblica Amministrazione". Esso viene gestito dal Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (CNIPA) secondo i seguenti principi: sviluppo architettonurale ed organizzativo atto a garantire la natura federata, policentrica e non gerarchica del sistema; economicità nell'utilizzo dei servizi di rete, di interoperabilità e di supporto alla cooperazione applicativa; sviluppo del mercato e della concorrenza nel settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Il Sistema contempla anche una estensione a livello internazionale, mettendo in connessione circa 500 uffici pubblici italiani all'estero, come Ambasciate, Consolati, Istituti di cultura, Camere di commercio e sedi ICE (Istituto commercio estero).

2.1.8 Garantire a cittadini, imprese e Pubblica Amministrazione l'accesso alle reti, riducendo il divario infrastrutturale riguardante la banda larga nelle aree remote e rurali (aree deboli/marginali)

La diffusione della banda larga costituisce il fattore abilitante cruciale, ancorché non sufficiente, per l'accesso a servizi *on-line* sempre più interattivi e lo sviluppo dei “mercati della convergenza digitale”. Gli incentivi alla domanda, il forte sviluppo di servizi digitali a crescente consumo di banda, l’offerta degli operatori sempre più ricca e innovativa e la riduzione dei costi di accesso, hanno già portato a una sua rapidissima diffusione. In tale ambito, l’intervento della politica regionale aggiuntiva, seppur cospicuo, è recente (molti interventi già definiti e avviati saranno conclusi nei primi anni del ciclo 2007-2013) e, per il momento, ha raggiunto solo parzialmente l’obiettivo strategico del coinvolgimento della finanza privata per sviluppare infrastrutture e servizi di connettività a banda larga nelle aree remote, tra cui le aree montane, e rurali (aree deboli/marginali).

Nel promuovere l’obiettivo della strategia nazionale riguardo alla copertura dei servizi su tutto il territorio, tenuto conto della situazione dei diversi contesti regionali, la politica regionale unitaria deve agire per indurre la massima sensibilizzazione della domanda, cioè deve sempre agire garantendo che sia massimo l’incentivo e il supporto tecnico alle imprese e ai cittadini affinché essi si avvalgano effettivamente delle reti per innovare i propri comportamenti. Coerentemente con il quadro europeo, il suo intervento dovrà inoltre essere tale da non pregiudicare lo sviluppo tecnologico e di mercato, coniugare il principio della “neutralità tecnologica”¹⁴⁵ con il dispiegamento di tutte le soluzioni economicamente più convenienti – in funzione delle caratteristiche fisiche dei luoghi e della densità di popolazione – assicurando, oltre il mero accesso alle reti e ai servizi, anche standard minimi di velocità di connessione e trasmissione¹⁴⁶ nell’ottica di favorire la massima apertura del mercato e i minori costi (a beneficio dei cittadini¹⁴⁷ e delle imprese e della PA), e prevedendo l’intervento pubblico diretto solo nelle aree poco appetibili per gli operatori di mercato¹⁴⁸ e quindi caratterizzate da forti divari tecnologici. In questo senso, andrà perseguito anche l’obiettivo della massima utilizzazione di infrastrutture già disponibili e riusabili per le comunicazioni elettroniche¹⁴⁹.

La sostenibilità e l’innovatività degli investimenti sui servizi infrastrutturali per la banda larga necessitano della condivisione, finora limitata, tra i diversi livelli di governo che abbiano, sia a livello regionale quanto nazionale, punti di riferimento certi per assicurare la dovuta sinergia e adeguate economie di scala, nonché condizioni di libero accesso, costi ridotti e mercati pienamente concorrenziali.

Per superare queste carenze, la Pubblica Amministrazione deve ripensare con maggiore selettività, coerentemente e a tutti i livelli, i propri modelli di intervento e di gestione degli investimenti - compresi quelli per il Sistema Pubblico di Connessione, garantendo maggiore coordinamento nei diversi interventi pubblici che incidono sulla domanda di connettività del territorio¹⁵⁰ - per sfrutarne

¹⁴⁵ Le soluzioni tecnologiche attualmente in grado di fornire accessi a banda larga sono numerose: la più diffusa, Adsl (evoluzione dei sistemi telefonici tradizionali); la fibra ottica (ad altissime prestazioni, ma dipendente da nuovi cablaggi), il satellite (ideale per utenti remoti, ma con costi elevati e limiti nelle bidirezionalità delle trasmissioni), le nuove tecnologie *wireless* con standard ancora in assestamento. I costi e le prestazioni di ciascuna alternativa variano in funzione della distribuzione spaziale degli utenti (densità e distanza dai nodi di rete) e del profilo di domanda che essi esprimono. Non esiste quindi oggi una soluzione tecnologica ottimale in assoluto e tale da essere privilegiata.

¹⁴⁶ I dati disponibili consentono di prevedere che, nel 2013, possano/debbano essere assicurati ovunque livelli minimi di velocità di connessione e trasmissione compresi in media tra i 2Mbit-5Mbit ovunque nel 2013.

¹⁴⁷ Tra l’altro, il quadro di riferimento europeo “i2010 – Una società europea dell’informazione per la crescita e l’occupazione” prefigura una possibile revisione delle direttive comunitarie di settore con la ridefinizione della banda larga come Servizio Universale. Pertanto, qualora ciò avvenga, occorrerà tenerne conto in fase di attuazione.

¹⁴⁸ Si veda al riguardo il *position paper* della Commissione europea del 15 luglio 2005: ”Digital divide forum report: broadband access and public support in underserved areas”.

¹⁴⁹ Ad esempio i cavidotti, le reti ferroviarie, autostradali, idriche ed elettriche, ecc. Per le reti elettriche, va considerata la Raccomandazione della Commissione europea - C(2005) 1031 def- del 06/4/2005 riguardante le comunicazioni elettroniche in banda larga attraverso la rete elettrica.

¹⁵⁰ Scuola e formazione, servizi sanitari come la telemedicina, servizi di *e-government*, beni culturali e del turismo, ecc.

tutte le opportunità di aggregazione della domanda che possano stimolare il coinvolgimento degli operatori privati e consentire di mettere a sistema e ottimizzare gli investimenti infrastrutturali nelle aree deboli.

Infatti, in questo ambito, i divari esistenti (di medio e di lungo periodo) sono “a macchia di leopardo”, talora anche intra-regionali, anche in ragione della conformazione orografica italiana e degli investimenti già effettuati e/o avviati. Di conseguenza, sin dalla fase di impostazione degli interventi, essi vanno attentamente valutati e monitorati in ciascun contesto, per verificare che si colmino anche i *gap* tra copertura e penetrazione dei servizi.

Alla politica ordinaria è quindi affidato il compito di aggiornare la propria strategia nazionale, anche sul piano della regolazione in materia di comunicazioni elettroniche, con particolare riferimento alla banda larga¹⁵¹ e alle tecnologie *wireless*, in linea con la definizione di un quadro di sistema e regole, preciseate innanzitutto a livello europeo dalla Commissione¹⁵², per accompagnare l’evoluzione tecnologica del settore. Inoltre, le Amministrazioni competenti¹⁵³ daranno piena applicazione al quadro normativo e regolamentare esistente a livello europeo sulle comunicazioni elettroniche al fine di diffonderne e facilitarne l’accesso libero e concorrenziale e superare le prolungate “sperimentazioni” riguardanti le nuove opportunità tecnologiche.

Priorità 3. Energia e ambiente: uso sostenibile e efficiente delle risorse per lo sviluppo

Descrizione della priorità

Qualità ambientale e uso sostenibile ed efficiente delle risorse naturali sono, sempre più, fattori di competitività e attrattività per lo sviluppo locale. Il recupero dei divari regionali nella distribuzione e efficienza dei servizi e delle infrastrutture ambientali per la popolazione e le imprese, rappresenta un ambito prioritario di intervento della politica regionale favorendo l’attivazione di filiere produttive e lo sviluppo di attività collegate di ricerca e innovazione. La promozione di un uso sostenibile e efficiente delle risorse naturali è al tempo stesso condizione per una migliore qualità della vita e criterio per orientare lo sviluppo sociale ed economico verso una maggiore sostenibilità ambientale e verso modelli di produzione, consumo e ricerca in grado di sfruttare l’indotto economico ed occupazionale dei comparti ambientali.

La priorità ambientale come fattore di competitività è particolarmente rilevante per le regioni del Mezzogiorno, soprattutto per le regioni dell’Obiettivo “Convergenza”, le quali, nonostante gli avanzamenti istituzionali e i parziali risultati conseguiti nella programmazione 2000-2006, restano penalizzate da divari ancora elevati nella disponibilità e qualità di servizi essenziali per cittadini e imprese. Ma dove, al contempo, sono presenti grandi opportunità di sviluppo connesse alla innovazione tecnologica nell’uso delle risorse ambientali (cfr. cap. I).

L’esigenza di raggiungere adeguati livelli di qualità nell’offerta di servizi energetici, di servizi idrici e di gestione dei rifiuti, nonché idonee condizioni di sicurezza del territorio, richiede una più forte capacità, rispetto al passato, di cogliere e sfruttare le opportunità della ricerca e della cooperazione tra ricerca e imprese, anche per traghettare nuove e più avanzate frontiere. Allo stesso tempo, è richiesto un deciso impegno per un uso delle risorse naturali che non ne pregiudichi la

¹⁵¹ Fondamentale in questo senso, per la finanziabilità degli interventi infrastrutturali, i contenuti della Comunicazione della Commissione europea al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni, “Colmare il Divario nella Banda Larga” del 20.3.2006 COM(2006) 129 final.

¹⁵² Il sistema europeo per le comunicazioni elettroniche per servizi e reti di comunicazione elettronica è regolamentato da un sistema di regole fissate a livello comunitario entrate in vigore il 25 luglio del 2003 (Direttiva Quadro 2002/21/EC) e comprende attualmente 17 segmenti di mercato. Il quadro normativo è finalizzato a sviluppare e rafforzare il Mercato Unico, promuovere la concorrenza, nonché salvaguardare gli interessi degli utenti e del pubblico nel settore delle comunicazioni elettroniche. Nel 2006 la Commissione europea ha avviato il processo di revisione del quadro normativo. Attualmente, sulla base della Comunicazione CE del 29/6/2006 (COM (2006) 334) è aperta la fase di consultazione pubblica che dovrà portare alla revisione del quadro regolatorio comunitario sulle reti e servizi di comunicazione.

¹⁵³ Cfr. La Comunicazione della Commissione europea al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni, “Bridging The Broadband Gap” del 20.3.2006 COM(2006) 129 final.

riproducibilità, sia negli interventi a diretta finalità ambientale, sia nelle politiche con potenziali impatti negativi. Risulta, quindi, necessario verificare *ex ante* e in itinere l'integrazione del principio di sostenibilità ambientale, nonché applicare il principio “chi inquina paga”, affinché la politica regionale unitaria contribuisca efficacemente allo sviluppo sostenibile e al miglioramento della qualità ambientale, come peraltro previsto dall'articolo 17 del Regolamento (CE) n. 1083/2006. In questa direzione, valenza trasversale assumono le iniziative in materia di informazione, formazione e educazione in campo ambientale e culturale, come supporto all'innovazione gestionale, all'attuazione delle politiche integrate, al miglioramento della *governance*.

Le azioni da realizzare nell'ambito di questa priorità, così come l'integrazione dei profili ambientali nelle altre priorità del Quadro (principalmente sistemi produttivi, trasporti e mobilità nelle aree urbane), contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi del Protocollo di Kyoto di riduzione delle emissioni di gas serra, rimesso in via primaria alla responsabilità delle politiche ordinarie, nonché alle emissioni atmosferiche inquinanti.

L'efficace attuazione della priorità, come ha dimostrato l'esperienza della programmazione 2000-2006, è subordinata ad alcune condizioni:

- in primo luogo la salvaguardia della sua aggiuntività, ad oggi fortemente compromessa da una inadeguata mobilitazione della politica ordinaria;
- la garanzia di una destinazione ambientalmente sostenibile delle risorse allocate alla priorità, da tutelare anche nelle eventuali riprogrammazioni;
- una maggiore certezza e stabilità del quadro normativo e di regolazione, anche attraverso la piena applicazione delle direttive comunitarie in materia ambientale e una più decisa apertura al mercato;
- il potenziamento della capacità di pianificazione anche con il ricorso ad adeguati strumenti conoscitivi e valutativi degli effetti sull'ambiente;
- il rafforzamento del sistema complessivo di *governance*, nel quadro di una precisa attribuzione delle responsabilità istituzionali al livello centrale e locale, per una maggiore qualità e integrazione dei processi di pianificazione e programmazione, da sostenere anche con attività di supporto, e accelerando il rientro all'ordinarietà.

La priorità si articola in un due **obiettivi generali** ciascuno dei quali persegue due **obiettivi specifici**. Il primo obiettivo generale riguarda lo sviluppo delle energie rinnovabili e il risparmio energetico. Il secondo obiettivo generale riguarda la gestione delle risorse idriche, la gestione dei rifiuti, la bonifica dei siti inquinati, la difesa del suolo e la prevenzione dei rischi naturali e tecnologici.

I Programmi Operativi Regionali, dovranno assicurare una significativa concentrazione di risorse per gli interventi su energie rinnovabili e risparmio energetico. La politica regionale unitaria, ed in particolare il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, affiancandosi al consistente impegno della politica ordinaria, può infatti offrire un importante contributo al raggiungimento degli obiettivi europei¹⁵⁴. In questo contesto, lo sforzo aggiuntivo viene assicurato da una allocazione finanziaria fissata programmaticamente *ex ante* nei Programmi Operativi, pari nel complesso all'8 per cento nelle Regioni dell'Obiettivo “Convergenza” e al 12 per cento in quelle dell'Obiettivo “Competitività regionale e occupazione”, delle risorse del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale.

Per gli interventi su acqua e rifiuti, nelle regioni del Mezzogiorno, dovranno essere allocate risorse per il raggiungimento degli obiettivi di servizio (cfr. par. III.4) tenendo conto che questi interventi sono cofinanziabili dai Fondi strutturali solo nelle aree “Convergenza”. Per gli altri

¹⁵⁴ Si fa riferimento in particolare, alle Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Bruxelles del 8-9 marzo 2007.

ambiti, le priorità dovranno scaturire, da una attenta valutazione degli interventi previsti negli strumenti di pianificazione e di quelli già programmati e dotati di copertura finanziaria.

Ciascuna Amministrazione regionale assicura una prospettiva certa per l'erogazione di servizi essenziali e per consentire il miglior collegamento con le politiche ordinarie. Le Amministrazioni centrali competenti assicurano certezza e stabilità del quadro normativo e di regolazione e collegamento con le politiche ordinarie.

Le priorità di intervento sono declinate, per ciascun obiettivo specifico, in funzione dei seguenti profili trasversali:

- qualità dell'ambiente e dei servizi ambientali alla popolazione e alle imprese, intesi sia come condizioni per rispettare il diritto dei cittadini ai servizi essenziali e alla tutela della salute, sia come fattori di attrattività del territorio, competitività dei sistemi produttivi in esso operanti e riduzione dei costi dovuti a esternalità ambientali negative;
- creazione di occupazione e promozione di imprenditorialità, attraverso filiere produttive promosse dalle politiche e dagli interventi nel settore ambientale e dallo sviluppo di nuove tecnologie ad esse collegate;
- modelli di produzione e consumo in grado di garantire un uso maggiormente sostenibile delle risorse ai fini dello sviluppo e di assicurare la tutela degli ecosistemi e della salute pubblica;
- sensibilizzazione, informazione e partecipazione attiva dei cittadini e degli attori economici e sociali nei processi decisionali al fine di garantire una effettiva concertazione fra tutti i soggetti interessati, anche per prevenire e minimizzare i conflitti, utilizzando efficacemente gli strumenti previsti dalla valutazione ambientale strategica;
- rafforzamento delle azioni di prevenzione e contrasto delle attività illecite e criminali nei settori ambientali.

Al raggiungimento dei due obiettivi generali fissati per la priorità concorrono i *programmi di cooperazione territoriale* europea per il rafforzamento dell'azione ambientale. Questi programmi, in particolare, promuovono azioni di mitigazione ambientale in contesti interessati dallo sviluppo di infrastrutture di rilievo europeo e globale; definiscono strategie integrate per il miglioramento della qualità dell'aria, con riferimento particolare ai contesti metropolitani, e per la prevenzione dell'inquinamento acustico; elaborano strategie integrate per la gestione dei rischi naturali e tecnologici e per contrastare rischi di contaminazione, coordinando e rafforzando azioni congiunte di monitoraggio, sorveglianza, prevenzione nei contesti più esposti a rischio (contesti montani, aree a rischio di desertificazione e inondazione, acque marittime e porti, grandi bacini fluviali); definiscono strategie di lungo periodo per la mitigazione e la gestione degli effetti dei cambiamenti climatici; promuovono un'efficace gestione delle risorse idriche; promuovono l'utilizzo delle fonti di energia rinnovabile e alternativa e l'incremento dell'efficienza energetica negli usi finali, mediante la partecipazione, in partenariato con gli altri Stati, allo sviluppo di meccanismi finanziari per il supporto del mercato delle tecnologie di settore, nonché alla realizzazione di progetti innovativi, con particolare attenzione alla promozione e al rafforzamento delle filiere produttive di nuove tecnologie energetico-ambientali.

Per l'attuazione efficace delle strategie ambientali dei programmi di cooperazione territoriale è opportuno siano assicurate le seguenti condizioni:

- i progetti devono concorrere concretamente a rafforzare la capacità amministrativa in materia di sviluppo sostenibile e di gestione locale delle risorse ambientali per limitare gli effetti in aree vaste di fenomeni di inquinamento e contaminazione generati altrove, specialmente nelle aree di cooperazione che coinvolgono i Paesi di nuova adesione e Paesi non membri dell'UE;

- le azioni di mitigazione di impatto ambientale devono essere rapportate a un progetto infrastrutturale ben identificato;
- i progetti di monitoraggio, sorveglianza, prevenzione dei rischi naturali e tecnologici e quelli per la gestione delle risorse idriche devono coinvolgere i soggetti che, per competenza, dovranno attuare e trasferire nell'intervento ordinario i risultati dei progetti;
- i progetti relativi alla produzione di energia da fonti alternative e rinnovabili e all'uso razionale dell'energia devono esplicitare concretamente come concorrono alla modifica degli schemi di approvvigionamento energetico e alla razionalizzazione del bilancio domanda offerta e con quali strumenti - programmatici, di gestione, finanziari - e procedure sia possibile trasferire le esperienze pilota nell'intervento ordinario.

Verrà anche promossa l'attuazione dell'Iniziativa “Regioni soggetto attivo del cambiamento economico” (*Regions for Economic Change*), affinché possano trovare diffusione e applicazione nei programmi *mainstream* le buone prassi e le innovazioni sviluppate dalle reti alle quali parteciperanno le regioni italiane.

3.1. Promuovere le opportunità di sviluppo locale attraverso l'attivazione di filiere produttive collegate all'aumento della quota di energia prodotta da fonti rinnovabili e al risparmio energetico

La politica regionale unitaria va orientata a rendere maggiormente disponibili risorse energetiche per i sistemi insediativi, produttivi e civili e ad operare per la riduzione dell'intensità energetica e per il risparmio di energia. In questa chiave, occorre prioritariamente e trasversalmente promuovere e sostenere l'attivazione di filiere produttive connesse alla diversificazione delle fonti energetiche, all'aumento della quota di energia prodotta con fonti rinnovabili e al risparmio energetico.

Questa strategia generale deve essere declinata in relazione alle specifiche condizioni locali, ambientali e produttive, e deve dotarsi di strumenti che permettano di conoscere e verificare le condizioni di coerenza degli interventi con la specifica strategia locale e con la strategia generale.

A tal fine, può essere appropriato assumere un'ottica strategica interregionale la cui attuazione sia affidata alla responsabilità dei governi regionali e locali e i cui requisiti di attuazione siano definiti in cooperazione con centri forti di competenza nazionale.

Prerequisito per l'efficacia delle politiche energetiche è la definizione e attuazione dei Piani energetici regionali e la sistematizzazione del quadro normativo, in coerenza con le pertinenti Direttive Comunitarie.

La politica ordinaria deve sostenere la completa liberalizzazione del servizio energetico, nel rispetto delle norme in materia di concorrenza e mercato interno. La programmazione 2000-2006 ha dimostrato che un uso degli strumenti di intervento nel settore energetico non consapevole delle ricadute in termini di concorrenza, ha a volte reso tali strumenti incoerenti con le norme in materia di aiuti di Stato e ostacolato l'apertura del mercato dell'energia a nuovi operatori. La politica ordinaria, inoltre, deve sostenere l'attivazione di strumenti atti a coniugare sinergicamente misure finanziarie e misure regolatorie. Pertanto, la sua azione, in sinergia con la politica regionale unitaria, deve incentivare le filiere bioenergetiche e creare le condizioni minime per l'insediamento di nuovi attori economici; promuovere gli interventi in materia di ricerca e sviluppo, al fine di incoraggiare l'eco-innovazione e gli incrementi di produttività, grazie sia ad una maggiore efficienza energetica sia ai meccanismi di mercato.

La politica regionale può, altresì, sostenere, in maniera sussidiaria, l'adeguamento infrastrutturale e gestionale delle reti di distribuzione di energia, nelle aree di dimostrata inefficienza del mercato, attraverso meccanismi compensatori che permettano di garantire il servizio, in coerenza con le politiche nazionali volte allo sviluppo di nuove linee di trasmissione e distribuzione.

Questo obiettivo generale contribuisce al raggiungimento del target indicativo al 2010 fissato dalla Direttiva 2001/77/CE (25 per cento del consumo interno lordo di elettricità coperto da produzione interna di elettricità da fonti rinnovabili) e agli ulteriori obiettivi derivanti dalla normativa comunitaria di settore e dalle decisioni del Consiglio europeo di primavera del 2007, affiancando il rilevante impegno della politica ordinaria. Si riconosce, infatti, che le misure ordinarie di incentivazione della produzione di energia da fonti rinnovabili (certificati verdi e tariffe incentivanti in “conto energia” per il fotovoltaico), sono coerenti con gli obiettivi nazionali¹⁵⁵. A queste misure, si aggiungono quelle relative alla promozione dell’efficienza energetica, tra cui il meccanismo dei certificati bianchi e le recenti innovazioni introdotte con la Legge Finanziaria 2007 (Legge 296/2006).

La politica regionale intende contribuire alla rimozione dei vincoli alla diffusione delle energie rinnovabili e del risparmio energetico, rappresentati soprattutto dal carente raccordo tra le politiche nazionali e regionali, che si traduce anche in maggiore complessità delle procedure autorizzative, dagli alti costi di connessione alle reti, dall’insufficiente apertura all’innovazione, anche in termini delle competenze necessarie, e dalla incapacità di fondare gli interventi su una maggiore condivisione del territorio e dei cittadini¹⁵⁶. Ed è proprio con la finalità di massimizzare il contributo della politica regionale al raggiungimento dei target europei e nazionali che questo obiettivo generale è perseguito attraverso l’azione sinergica dei Programmi Operativi Regionali e del Programma Operativo Interregionale “Energia Rinnovabile e Risparmio Energetico”. Quest’ultimo costituisce una cornice di sistema in cui trovano composizione e valorizzazione le vocazioni e gli sforzi dei singoli territori e intende contribuire alla rimozione dei vincoli alla diffusione delle energie rinnovabili e del risparmio energetico. In questo senso, il programma assume una forte valenza sovraregionale (cfr. par IV.4).

L’obiettivo generale si articola in due **obiettivi specifici**.

3.1.1 *Diversificazione delle fonti energetiche e aumento dell’energia prodotta da fonti rinnovabili*

Lo sviluppo di energie rinnovabili, oltre a contribuire al raggiungimento degli impegni previsti dal Protocollo di Kyoto, può costituire un volano di sviluppo locale combinando in un mix ottimale disponibilità di risorse naturali, tecnologie e lavoro per ridurre il consumo di risorse e i costi energetici di specifiche filiere produttive, e attivando l’industria di produzione di tecnologie avanzate e di impianti.

L’efficacia degli interventi finanziati con risorse aggiuntive, rivolta prevalentemente ad incentivare un più ampio ricorso alle fonti rinnovabili, richiede che il contributo della politica regionale per la riduzione dei vincoli, per una loro gestione efficiente da collegare allo sviluppo delle reti di trasmissione nazionale e di distribuzione locale, sia inquadrato e sostenuto da un forte impegno della politica nazionale.

Al fine di coniugare le condizioni di carattere ingegneristico (soluzioni tecnologiche da adottare) con le componenti di carattere economico-sociali (identificazione di un gruppo di requisiti di contesto), le linee di intervento sono:

- azioni per la realizzazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili che, nel contribuire alla riduzione delle emissioni atmosferiche inquinanti e climalteranti e dei precursori causanti inquinamento secondario, assicurino un saldo ambientale positivo non solo nel territorio in cui si interviene, ma anche con riferimento agli altri territori, e che si realizzino significative ricadute occupazionali attivando sinergie con le

¹⁵⁵ Cfr. Relazione 2005 dell’Italia ai sensi dell’articolo 3, paragrafo 3, e dell’articolo 5, paragrafo 5, della Direttiva 2001/77/CE.

¹⁵⁶ Cfr. anche Commission Staff Working Document, The share of renewable energy in the EU Country Profiles. Overview of Renewable Energy Sources in the Enlarged European Union, COM(2004)366 final e Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Green Paper follow-up action. Report on progress in renewable electricity, COM(2006) 849 final.

produzioni locali;

- sostegno a iniziative di ricerca e sperimentazione, volte allo sviluppo prototipale e industriale di tecnologie avanzate a supporto di filiere produttive che soddisfino le condizioni di ricadute sull'industria impiantistica, nonché alla diffusione delle competenze e alla valorizzazione delle opportunità offerte dai centri di competenza italiani;
- promozione dell'utilizzo ambientalmente compatibile delle risorse endogene per la produzione di energia e per la produzione di biocarburanti e biocombustibili, ponendo particolare attenzione al contenimento delle emissioni atmosferiche inquinanti e clima alteranti, nel rispetto delle competenze proprie delle politiche di sviluppo rurale¹⁵⁷.

Per quanto riguarda i criteri per l'attuazione, la specificazione della strategia dovrà tener conto delle vocazioni ambientali e delle opportunità locali anche in un'ottica interregionale, promuovendo tecnologie e uso di fonti rinnovabili o risorse endogene più adeguati al contesto territoriale, garantendo il corretto inserimento paesaggistico e la minimizzazione degli impatti ambientali correlati alla realizzazione e adeguamento di impianti di produzione e distribuzione di energia, rafforzando il sistema della valutazione ambientale preventiva.

È inoltre, essenziale la condivisione con i soggetti locali di un percorso assieme valutativo e negoziale, sia per garantire l'accettabilità sociale degli interventi, ma anche e soprattutto per disegnare e rendere più efficaci le scelte progettuali. Al riguardo, la valutazione ambientale strategica deve essere correttamente concepita come processo di coinvolgimento di competenze e interessi locali e di competenze nazionali che migliori, anzi, costruisca un progetto.

3.1.2 Promozione dell'efficienza energetica e del risparmio dell'energia

L'obiettivo specifico è volto a migliorare l'efficienza energetica e a diffondere modelli di sviluppo a bassa intensità di energia. In tal senso, l'obiettivo specifico contribuisce al rispetto degli impegni assunti nell'ambito del Protocollo di Kyoto.

Le linee di intervento sono rivolte sia a ridurre i consumi di energia negli usi finali, sia a migliorare l'efficienza del sistema energetico nel suo complesso:

- promozione del risparmio energetico, riduzione dell'intensità e promozione dell'efficienza energetica nei settori produttivi, nel settore civile e nella Pubblica Amministrazione, ricorrendo anche a procedure di *Green public procurement* (GPP);
- azioni per lo sviluppo della cogenerazione diffusa (di elettricità e calore) e della trigenerazione (di elettricità, calore e freddo), per la produzione di energia elettrica, la diffusione del teleriscaldamento e teleraffreddamento, nel rispetto degli obiettivi di qualità dell'aria.

3.2 Garantire le condizioni di sostenibilità ambientale dello sviluppo e livelli adeguati di servizi ambientali per la popolazione e le imprese

La corretta gestione delle risorse naturali, l'efficacia e l'efficienza dell'offerta di servizi ambientali, quali i servizi idrici e i servizi di gestione dei rifiuti, nonché la restituzione all'uso collettivo delle aree contaminate, la sicurezza e la salubrità del territorio, costituiscono componente essenziale dello sviluppo, in quanto fattori determinanti per aumentare qualità e competitività territoriale e assicurare la tutela della salute pubblica.

¹⁵⁷ La competenza spetta al FEASR quando l'energia prodotta dal settore agricolo soddisfa oltre ai fabbisogni aziendali anche quelli esterni alle aziende medesime nell'ambito di filiere corte, e a condizione che si utilizzi prevalentemente biomassa di produzione interna. Nelle filiere miste, agricolo-industriale, la competenza del FEASR coincide con gli interventi tipici dell'asse 1 dello sviluppo rurale (per esempio, meccanizzazione delle operazioni, silos di raccolta della biomassa, ecc). La produzione di biomassa è sostenuta, peraltro, sia dal premio (1° pilastro della PAC) che il Regolamento del Consiglio 1782/2003 riserva alle colture energetiche, sia dai contributi nazionali aggiuntivi riconoscibili secondo il Regolamento adottato dal Consiglio Agricoltura di dicembre 2006.

Questo obiettivo generale si articola in due *obiettivi specifici*.

3.2.1 Accrescere la capacità di offerta, la qualità e l'efficienza del servizio idrico, e rafforzare la difesa del suolo e la prevenzione dei rischi naturali

Una corretta ed efficace gestione delle risorse idriche, concorrendo a modificare e qualificare il contesto territoriale, costituisce una condizione essenziale di sviluppo. Sulla base dei progressi, purtroppo ancora parziali, compiuti nella programmazione 2000-2006, la razionalizzazione dei diversi usi della risorsa e l'efficientamento del sistema di gestione continuano a rappresentare per il Mezzogiorno, ed in particolare per le Regioni dell'Obiettivo "Convergenza", una priorità anche per il ciclo di programmazione 2007-2013.

La prevenzione del rischio idrogeologico e l'esigenza di una maggior sicurezza delle funzioni insediative civili e produttive è una priorità per tutte le aree del Paese che richiede consistenti interventi di prevenzione dei rischi naturali (inclusi il rischio vulcanico e sismico) e tecnologici.

Risorse idriche. La gestione sostenibile della risorsa e la sua tutela qualitativa e quantitativa, il raggiungimento dell'equilibrio idrico, nonché una maggiore efficienza del servizio idrico, presuppongono il completamento della riforma verso un'effettiva industrializzazione del sistema, che ha incontrato, nella programmazione 2000-2006, difficoltà di vario ordine (inadeguatezza istituzionale e organizzativa, ritardata pianificazione di settore, mancato affidamento del servizio, persistenza del superamento delle gestioni frammentarie e commissariali, ecc.). Le politiche ordinarie devono quindi rimuovere tali difficoltà, creando le condizioni favorevoli per l'attuazione della politica regionale, a partire dalla progressiva attuazione della Direttiva 2000/60/CE che, tra l'altro, richiama il principio del "recupero del costo pieno"¹⁵⁸. L'intervento delle politiche ordinarie potrà altresì individuare, nel rispetto delle norme in materia di aiuti di Stato, corretti meccanismi di incentivazione finanziaria a sostegno della infrastrutturazione e gestione del servizio idrico integrato, con misure compensatorie in grado di garantire il servizio anche in aree di inefficienza del mercato. Inoltre, indirizzi di politica ordinaria di ricorso a procedure concorsuali, con il coinvolgimento dell'operatore nel miglioramento della pianificazione (o del suo aggiornamento), potrebbero costituire uno strumento efficace per il completamento o adeguamento degli affidamenti del servizio di gestione.

Questi obiettivi assumono particolare rilevanza nelle regioni del Mezzogiorno, per le quali saranno fissati obiettivi minimi di servizio, misurati da indicatori con valori *target* vincolanti fissati ex ante (cfr. par III.4).

Le priorità della politica regionale unitaria, fermo restando che gli investimenti connessi all'approvvigionamento idrico e alla gestione delle acque sono cofinanziabili dai fondi comunitari solo nelle regioni dell'Obiettivo "Convergenza", sono declinabili nelle linee di intervento sotto indicate e limitatamente alle previsioni dei Piani d'Ambito, dei Piani di Tutela delle Acque, dei Piani di gestione del bacino/distretto idrografico previsti dalla Direttiva 2000/60/CE in attuazione della normativa di settore. In particolare:

- sostegno agli interventi previsti dagli strumenti di pianificazione nell'ambito dei quali va data priorità alle azioni finalizzate a garantire la continuità e l'efficienza nella distribuzione delle risorse per gli usi civili, al risparmio idrico e alle azioni per la depurazione dagli inquinanti e per la protezione delle acque dall'inquinamento diffuso dovuto alle attività antropiche (es. prodotti fitosanitari e sostanze pericolose), anche ai fini del raggiungimento di obiettivi e standard di tutela quali-quantitativa dei corpi idrici interni e marini previsti dalla normativa comunitaria e nazionale e prevedendo i necessari investimenti per la rinaturalizzazione e il mantenimento dei sistemi naturali umidi più minacciati a livello nazionale ed europeo;

¹⁵⁸ Cfr. art.9 della Direttiva 2000/60/CE.

- interventi infrastrutturali strategici, inclusa la realizzazione di opere di interconnessione e di compenso su area vasta in coerenza con la pianificazione regionale e nazionale, in modo da regolare la gestione della domanda/offerta in base a specifiche esigenze anche temporanee e/o stagionali ed evitando gli sprechi di risorse;
- sostegno per il risparmio idrico, la riduzione delle perdite, il recupero e l'uso di fonti idriche alternative (es. acque reflue), l'ottimizzazione degli usi relativamente ai diversi livelli di qualità ed il contenimento degli usi impropri, al fine di raggiungere una gestione efficiente della risorsa idrica che consenta l'attuazione del principio di “recupero del costo pieno”;
- prevenzione e gestione di situazioni di siccità, salinizzazione delle falde ed esondazione; ottimizzazione dei sistemi di invaso e recupero della risorsa idrica.

L'attuazione della politica regionale unitaria dovrà, di conseguenza, essere qualificata da indirizzi operativi adeguati ad accompagnare gli avanzamenti istituzionali, prevedendo azioni per:

- rafforzare la base conoscitiva e la interoperatività dei sistemi di monitoraggio ambientale e predisporre gli strumenti di pianificazione e gestione necessari alla progressiva attuazione della Direttiva 2000/60/CE; garantire la sorveglianza sanitaria; supportare la valutazione dell'impatto della gestione sulla risorsa idrica;
- accrescere, attraverso il finanziamento di azioni inserite nella Priorità 10, le capacità tecniche, organizzative e gestionali e le funzioni di governo da parte delle Amministrazioni Pubbliche (Regioni, Enti Locali, Autorità di bacino, Autorità di ambito, ecc.) anche attraverso l'acquisizione di esperienza sul terreno (*gemellaggi, assistenza tecnica, training on the job, azioni di sistema*) nel rispetto delle regole di ammissibilità dei singoli fondi comunitari;
- razionalizzare e rendere più efficiente la gestione e l'uso della risorsa idrica, tutelando la qualità dei corpi idrici in coordinamento con la politica di sviluppo rurale, ottimizzando la funzionalità dei grandi invasi e dei sistemi di distribuzione primaria per garantire una costante disponibilità nel tempo della risorsa.

Difesa del suolo. L'attuazione della politica regionale unitaria richiede, come prerequisito, il tempestivo completamento e aggiornamento di tutta la pianificazione di settore in tutte le aree del Paese, in coerenza con le Direttive Comunitarie, rafforzando l'interoperatività dei sistemi di pianificazione attraverso la predisposizione e condivisione di indirizzi e criteri generali per garantire omogeneità di condizioni di salvaguardia della vita umana, del territorio e dei beni. La strategia è finalizzata all'attuazione degli interventi previsti dai Piani di Assetto Idrogeologico e dagli altri rilevanti strumenti di pianificazione, assicurando concentrazione delle risorse nelle aree che presentano un maggiore livello di rischio (prime due classi di rischio previste nei Piani stessi); sulla modifica di pratiche di uso del suolo causa di dissesto o poco sostenibili; sull'integrazione delle politiche di tutela e salvaguardia del territorio con quelle dell'agricoltura, industria, infrastrutture e turismo, ricorrendo quanto più possibile a forme di partenariato pubblico-privato.

Le priorità di intervento della politica regionale sono da declinare nelle seguenti linee:

- realizzazione delle opere di difesa degli abitati, degli insediamenti produttivi e commerciali, delle infrastrutture e delocalizzazione degli insediamenti non difendibili;
- promozione di progetti di ricerca volti a sviluppare nuovi sistemi di difesa più sicuri e meno costosi, favorendo la nascita di piccole e medie imprese di settore;
- realizzazione di interventi di prevenzione dell'erosione dei litorali e dei dissesti idrogeologici, attraverso opere di “sistematizzazione” dei reticolli idraulici e dei relativi ambiti fluviali, il consolidamento dei versanti e azioni di polizia idraulica con l'uso di tecnologie avanzate e strumenti innovativi (es. telerilevamento), tenendo conto

dell'esigenza di tutela degli ecosistemi;

- tutela, conservazione e recupero dei sistemi costieri e montani ad iniziare dalla definizione di un adeguato quadro conoscitivo, anche ai fini di una loro destinazione d'uso sostenibile;
- previsione, prevenzione e mitigazione dei rischi naturali (ivi compreso il rischio sismico e vulcanico) e dei rischi tecnologici relativamente alle peculiari specificità territoriali, anche attraverso lo sviluppo di tecnologie e metodi per la tutela del territorio e delle popolazioni;
- interventi per prevenire e fronteggiare fenomeni di desertificazione in un quadro di azioni sinergiche e integrate con gli altri settori ambientali e con le attività economiche connesse all'uso del suolo e del territorio, assicurando uno stretto coordinamento con le politiche e i programmi di sviluppo rurale¹⁵⁹.

3.2.2 Accrescere la capacità di offerta, qualità e efficienza del servizio di gestione dei rifiuti, rafforzando le filiere produttive a esso collegate e recuperare alle opportunità di sviluppo sostenibile i siti contaminati, anche a tutela della salute pubblica

Questo obiettivo specifico assume particolare rilievo nel Mezzogiorno, dove i ritardi accumulati lungo l'intero ciclo di gestione dei rifiuti (dalla raccolta differenziata al recupero di materia ed energia), la presenza di numerosi siti inquinati e le infiltrazioni criminali, hanno da un lato impedito la fornitura di un livello adeguato di servizi, dall'altro minacciano la sostenibilità dello sviluppo produttivo e residenziale.

Rifiuti. Le politiche di settore contribuiscono alla sostenibilità dello sviluppo e alla competitività del territorio promuovendo l'attivazione della filiera produttiva connessa al riutilizzo, reimpegno, riciclaggio e recupero di materia ed energia, in sinergia con le politiche agricole forestali. L'attuazione efficace della strategia è condizionata dal completamento della riforma di settore, nelle sue componenti di organizzazione della gestione e di introduzione delle regole del mercato per i servizi. È necessario che le politiche ordinarie realizzino le condizioni per una compiuta industrializzazione della gestione del servizio, attraverso azioni finalizzate all'attuazione delle direttive comunitarie; al completamento e all'aggiornamento della pianificazione di settore; all'introduzione di corretti meccanismi di incentivazione finanziaria a sostegno della infrastrutturazione e/o gestione del servizio, con misure di compensazione che permettano di fornire il servizio anche in aree di inefficienza del mercato; all'individuazione di aiuti di Stato alle imprese per la riduzione della produzione dei rifiuti e per il potenziamento di filiere produttive. È inoltre necessario dare effettiva attuazione delle normative relative alla percentuale di acquisti di prodotti ecologici da parte delle Pubbliche Amministrazioni (*Green public procurement*).

La politica ordinaria può altresì incentivare il ricorso a procedure concorsuali, con il coinvolgimento dell'operatore nel miglioramento della pianificazione (o del suo aggiornamento), per favorire il completamento e l'adeguamento degli affidamenti del servizio di gestione. Le politiche ordinarie dovranno, inoltre, con il contributo della politica regionale unitaria, perseguire in via prioritaria il rafforzamento degli Ambiti Territoriali Ottimali, anche regolando il rapido passaggio dalle gestioni operative frammentarie o commissariali a quelle ordinarie a livello di Ambito. Nell'ambito della politica regionale unitaria, gli indirizzi operativi indicano come prioritaria la messa in opera degli interventi identificati dai piani regionali, provinciali e di ambito in attuazione degli adempimenti previsti dalla normativa vigente.

¹⁵⁹ Lo sviluppo rurale concorre a prevenire e contrastare i fenomeni di desertificazione attraverso le azioni chiave previste per il perseguitamento della conservazione della biodiversità e della tutela e diffusione di sistemi agro-forestali, e quelle previste per la tutela del territorio. In particolare, attraverso: azioni a sostegno di metodi di produzione estensivi; igiene e benessere degli animali; forestazione; gestione forestale sostenibile; conservazione e valorizzazione di habitat e sviluppo di corridoi ecologici, nelle aree agro-forestali e ad alto valore naturale, in particolare nei siti Natura 2000; azioni di tutela del suolo, del paesaggio rurale e mantenimento dell'attività agricola nelle zone svantaggiate; misure agro-ambientali.

Il completamento della riforma di settore, nelle sue componenti di organizzazione della gestione e di introduzione delle regole per il mercato dei servizi, sarà condizionante per l'accesso alle risorse pubbliche aggiuntive.

Per le regioni del Mezzogiorno saranno fissati obiettivi minimi di servizio, misurati da indicatori per i quali verranno stabiliti valori *target* vincolanti (cfr. par. III.4), considerando che gli investimenti connessi alla gestione dei rifiuti sono cofinanziabili dai Fondi strutturali solo nelle regioni dell'Obiettivo “Convergenza”. Le priorità di intervento sono individuate, secondo la gerarchia prevista dalla normativa nazionale e comunitaria sul tema (riduzione della quantità e pericolosità dei rifiuti, riutilizzo e riciclaggio, recupero energetico, minimizzazione dei rifiuti inviati a discarica), nelle seguenti linee:

- sviluppo della prevenzione, finalizzata a ridurre la quantità e pericolosità dei rifiuti;
- riutilizzo, reimpegno e riciclaggio dei rifiuti, recupero di materia e di energia;
- razionalizzazione, anche ai fini di una compiuta industrializzazione, della gestione dei rifiuti urbani e speciali (perseguendo forme di smaltimento diverse dalla discarica con l'obiettivo di rendere residuale questa modalità di smaltimento finale e attraverso l'affidamento dei servizi di gestione);
- attuazione della normativa relativa alla gestione degli imballaggi e dei rifiuti da imballaggio, delle apparecchiature elettriche ed elettroniche, dei veicoli fuori uso e della gestione delle discariche;
- miglioramento dei sistemi di monitoraggio e controllo ai fini della tracciabilità dei flussi dei rifiuti attraverso tecnologie avanzate;
- innovazione tecnologica ed organizzativa nella filiera gestionale per il superamento delle situazioni emergenziali.

I programmi di intervento per infrastrutture e servizi per i rifiuti devono essere integrati con programmi di informazione e consultazione delle popolazioni e da programmi di mitigazione ambientale e di eventuale compensazione verso le popolazioni stesse, privilegiando interventi reali rispetto a compensazioni monetarie.

Bonifiche. L'obiettivo è di restituire all'uso collettivo le aree compromesse da inquinamento, valorizzando le opportunità di sviluppo imprenditoriale e garantendo, al contempo, la tutela della salute pubblica e delle risorse ambientali. A tal fine, è necessario in primo luogo il completamento della pianificazione di settore, in particolare per le aree contaminate da amianto, e per le aree industriali prioritarie, comprese quelle ex estrattive minerarie. È inoltre urgente, oltre che necessario, anche con il contributo decisivo della politica ordinaria, superare le gestioni commissariali che caratterizzano il settore. Le modalità di attuazione dovranno garantire l'applicazione del principio comunitario “chi inquina paga”, rafforzando la capacità di individuare i responsabili dell'inquinamento e conformemente alle regole di ammissibilità previste dai fondi comunitari nelle regioni dell'Obiettivo “Convergenza” e nelle regioni dell'Obiettivo “Competitività regionale e occupazione”. A riguardo, i Fondi strutturali potranno intervenire nelle aree di proprietà pubblica, dichiarate di pubblica utilità o sottoposte a procedimenti espropriativi finalizzati a provvedimenti di recupero di qualità ambientale.

Le linee di intervento della politica regionale unitaria da attuare nei siti individuati come prioritari nei Piani Regionali di Bonifica, ad iniziare dai Siti di Interesse Nazionale, si declinano in:

- messa in sicurezza e bonifica dei siti contaminati a partire dai piani di caratterizzazione, con priorità a macroaree interessate da progetti di sviluppo e alle aree industriali dismesse e demaniali in concessione, ivi comprese quelle fluviali e marino-costiere e quelle ex estrattive minerarie, e per quelle ad elevato rischio ambientale e sanitario;

- integrazione degli interventi di messa in sicurezza e bonifica con azioni complementari quali indagini epidemiologiche, azioni di monitoraggio e controllo, al fine di tutela della salute pubblica e di massimizzazione dell'efficacia degli interventi stessi;
- interventi di ripristino ambientale di aree interessate da inquinamento diffuso;
- monitoraggio sulla vulnerabilità degli acquiferi e la definizione di azioni di prevenzione ed eventuale risanamento.

Priorità 4. Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale

Descrizione della priorità

Le politiche relative all'inclusione sociale e alla sicurezza contribuiscono in modo significativo all'obiettivo del Quadro di migliorare le condizioni di vita e l'accessibilità ai servizi e alle opportunità per tutti nei territori, accrescendone così l'attrattività e la competitività: centrale è qui la figura del cittadino come beneficiario/utente dei servizi pubblici erogati in questo ambito; decisivo è il ruolo della Pubblica Amministrazione dal momento che la promozione di una società inclusiva incorpora il tema della correttezza, trasparenza, comprensibilità dell'azione amministrativa¹⁶⁰; determinante è pure il ruolo del partenariato economico e sociale, per il quale si chiede un più ampio coinvolgimento per l'intero ciclo della programmazione/attuazione, accompagnato da una sua maggiore responsabilizzazione.

Tale obiettivo viene perseguito attraverso due livelli di intervento: a) le politiche rivolte alle persone e alle imprese, la cui centralità nei programmi e nei progetti deve essere assicurata con il loro pieno coinvolgimento nella ricostruzione condivisa dei reali fabbisogni e nella definizione di obiettivi e di progetti; b) le azioni di sistema, ovvero le politiche strumentali rivolte al consolidamento del sistema dei servizi (infrastrutture materiali e immateriali e reti di attori presenti sul territorio, definizione e sperimentazione di standard di servizio, di professioni sociali, di profilo di cittadinanza sociale, di azioni informative e di orientamento, sensibilizzazione, rafforzamento della legalità, supporto ai processi di sviluppo di reti). È in questo orientamento al miglioramento dei servizi pubblici per la collettività e per il singolo che si specifica anche operativamente il legame funzionale tra *welfare* e sicurezza, particolarmente evidente in taluni ambiti come l'immigrazione, la dispersione scolastica, le politiche per i giovani, la tutela dell'ambiente, l'assetto del territorio, ecc. L'inclusione sociale e la sicurezza rappresentano ambiti propri delle politiche ordinarie; tuttavia, la richiesta di concentrare il loro maggiore impegno nel Mezzogiorno, dove cioè le criticità sono maggiori e più evidenti, esige che il contributo della politica regionale unitaria debba avere natura effettivamente aggiuntiva rafforzando gli effetti di quella ordinaria, attraverso iniziative e pratiche mirate ad esplicita finalità territoriale, costruite ed attuate con il più ampio coinvolgimento degli attori presenti sul territorio e per ciò stesso in grado di realizzare l'integrazione richiesta. La combinazione tra le politiche ad esplicita finalità inclusiva e quelle relative in particolare alla disponibilità e accessibilità dei servizi, è necessaria per massimizzare l'impatto in termini di inclusione sociale.

L'**obiettivo generale** della priorità è:

4.1. Promuovere una società inclusiva e garantire condizioni di sicurezza al fine di migliorare, in modo permanente, le condizioni di contesto che più direttamente favoriscono lo

¹⁶⁰ Concorrono al conseguimento di questo obiettivo del Quadro anche le azioni e gli interventi per la “legalità” previsti nell’ambito della priorità “Governance, capacità istituzionale e dei mercati” riferiti, alla legalità e della trasparenza nell’azione della Pubblica Amministrazione e riconducibili al più vasto ambito del *Capacity building*, del rafforzamento e dell’efficienza amministrativa. Rientrano, invece, direttamente nella priorità 4 alcuni profili di “legalità” e di “trasparenza amministrativa” più direttamente connessi alla responsabilità istituzionale dell’Autorità nazionale di pubblica sicurezza, in quanto relativi al pericolo di svilimento dalla finalità pubblica per infiltrazione/condizionamento da parte della criminalità organizzata endemica nelle Regioni dell’Obiettivo “Convergenza.”

sviluppo

Le donne, i bambini e i giovani, gli immigrati, nonché le persone diversamente abili, le persone non autosufficienti e le persone in condizioni di povertà rappresentano i destinatari primari delle azioni. I segmenti più fragili della società e dell'economia esprimono, spesso, anche il maggiore potenziale e risorsa per lo sviluppo (cfr. Cap. I). Gli ambiti territoriali di riferimento, rappresentati da aree urbane degradate e aree marginali, saranno individuati in funzione della concentrazione dei problemi di marginalità, esclusione e sicurezza (carena di servizi e insicurezza ambientale). Verrà assicurata la necessaria concentrazione di risorse e interventi nel Mezzogiorno, nel quadro della dovuta conformità dei Programmi Operativi ai Regolamenti (CE) n.1080/2006 (FESR) e n.1081/2006 (FSE). Pur non escludendo la possibilità di interventi in città di dimensioni anche medie o piccole in funzione di problematiche individuate tramite un'accurata analisi dei bisogni, vanno considerate come prioritarie:

- le aree di degrado nelle città di maggiori dimensioni, dove i fenomeni di emarginazione sono più rilevanti e quindi particolarmente significative le conseguenze sulla coesione sociale e sulle potenzialità di sviluppo;
- le aree interne, rurali e le realtà comunali scarsamente abitate, le aree montane, dove le condizioni di marginalità sono ad un tempo causa ed effetto dello spopolamento e invecchiamento della popolazione.

Infine, la promozione di una società inclusiva, come elemento qualificante dell'intera azione di *policy*, comporta anche il miglioramento della capacità di valutazione, a priori, degli effetti della strategia nel suo complesso. Alle istituzioni centrali, regionali e locali si chiede, pertanto, di considerare esplicitamente e con sistematicità le ricadute delle scelte di politica sociale ed economica per tutti i soggetti coinvolti, in particolare per quelli svantaggiati. A tale scopo, occorre rafforzare e diffondere le attività di monitoraggio e valutazione, proseguendo la virtuosa "contaminazione" delle politiche ordinarie già avviata nel corso del ciclo di programmazione 2000-2006.

All'obiettivo generale concorrono due *obiettivi specifici*:

4.1.1 Migliorare la qualità e l'equità della partecipazione sociale e lavorativa, attraverso maggiore integrazione e accessibilità dei servizi di protezione sociale, di cura e conciliazione e dei sistemi di formazione, apprendimento e lavoro, con particolare attenzione alle pari opportunità e alle azioni di antidiscriminazione

L'attuazione delle politiche di inclusione sociale nel periodo 2000-2006 si è tradotta, in nettissima preponderanza, in attività di tipo formativo, soprattutto per la scarsa capacità di promuovere gli interventi più innovativi. L'assenza di una specifica strategia attuativa, soprattutto nel QCS Obiettivo 1, l'inadeguatezza dell'azione pubblica, le stesse complessità del quadro istituzionale e normativo che hanno limitato la concreta integrazione della programmazione comunitaria con quella nazionale, hanno concorso a determinare questo risultato. La scarsa maturazione della consapevolezza dei nessi tra sviluppo economico e inclusione sociale ha, infine, ostacolato l'appropriata valutazione degli effetti sull'inclusione della programmazione nel suo complesso. I migliori risultati sono stati conseguiti con interventi, anche complessi, attuati da soggetti istituzionali con maggiori esperienze specifiche e organizzati su *target* più definiti e azioni precise (ad es. dispersione scolastica).

Tali lezioni inducono a indirizzare la programmazione operativa secondo le linee che seguono:

- l'inclusione sociale non può essere affidata a singoli interventi settoriali, ma deve essere il frutto di una strategia, attuata con progetti integrati che abbiano al centro il cittadino beneficiario di pacchetti di servizi (sociali, sociosanitari, socioeducativi, socioassistenziali, di inserimento lavorativo e di contrasto ai fenomeni di violenza, ecc.).

favorendone la responsabilizzazione, nell'esercizio dei propri diritti, e promuovendone la capacità di pressione, allo scopo di configurare un sistema, territorialmente omogeneo, di cittadinanza sociale. Particolare attenzione sarà rivolta alla definizione di percorsi integrati a sostegno dell'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati. Va pertanto esteso l'utilizzo degli strumenti di programmazione integrata, raccordando i vari livelli di governo coinvolti, le diverse fonti finanziarie e i diversi strumenti. È quanto segnala anche l'esperienza, quali le azioni sperimentate a livello locale attraverso gli Accordi di Programma Quadro. Vanno individuati sistemi di incentivi e modelli di relazioni istituzionali diretti a integrare e rafforzare le risposte dei servizi sociali, socioeducativi, sanitari e delle politiche del lavoro, tenendo conto delle diverse tipologie di servizio (ad es. servizi sociali e servizi per l'impiego). La programmazione, inoltre, deve assumere una forte connotazione territoriale e coinvolgere il più possibile i soggetti locali e i destinatari degli interventi, per adattarsi al meglio alle esigenze concrete e ottimizzare gli effetti delle risorse aggiuntive sulla base delle specifiche peculiarità e criticità dei territori. Nelle aree rurali e montane, l'individuazione di servizi minimi o il miglioramento di quelli esistenti e l'individuazione di modalità specifiche di offerta degli stessi, può essere determinante per la valorizzazione delle opportunità di sviluppo;

- per rafforzare il ruolo del partenariato, soprattutto a livello locale, vanno adottati anche in fase di attuazione degli interventi, le forme di scambio di informazioni, gli spazi di confronto e riflessione già sperimentati in fase di programmazione, allargandoli a tutti i soggetti portatori di interessi, garantendo parità di condizioni a tutti i soggetti, pubblici e privati, e piena trasparenza. In particolare, va sostenuto il ruolo del terzo settore e delle imprese sociali, a partire dall'implementazione degli istituti e dei dispositivi previsti dal Decreto legislativo n.155/2006¹⁶¹. A tal fine, andranno istituzionalizzate, soprattutto a livello locale, le soluzioni sperimentate con successo nella programmazione 2000-2006;
- la capacità delle amministrazioni di assicurare certezza nei tempi, trasparenza nei criteri di decisione, accessibilità e chiarezza di procedure e di informazioni deve essere migliorata notevolmente, mediante il rafforzamento delle competenze nel governo di sistemi complessi e nella organizzazione di azioni di supporto ai Comuni, anche per la gestione associata dei servizi, e alle Province nella programmazione e attuazione di azioni a sostegno della pianificazione sociale di zona;
- per migliorare l'inserimento e il reinserimento lavorativo dei gruppi svantaggiati occorre sviluppare percorsi di integrazione e definire piano di azione, anche personalizzati, assicurando nel contempo la cooperazione tra servizi per l'impiego, servizi socio-assistenziali e sistema delle imprese, ivi comprese le imprese sociali. E' necessario non solo rendere i mercati del lavoro realmente inclusivi, ma anche contrastare ogni forma di discriminazione sul lavoro.

A sostegno di tali obiettivi e in linea con gli orientamenti comunitari relativamente alla *e-inclusion*¹⁶² e *e-health*, si terrà conto dell'impatto sui soggetti più deboli e marginali degli interventi in tema di società dell'informazione (cfr. Priorità 2) allo scopo di evitare che essi costituiscano un ulteriore elemento di discriminazione a scapito di soggetti già deboli. Occorre invece sfruttare appieno e in modo strutturato le opportunità offerte dalle tecnologie dell'informazione e comunicazione, (atte a ridurre gli svantaggi esistenti e a fornire nuove opportunità in termini di occupabilità, qualità della vita, e accesso alla conoscenza) per:

¹⁶¹ Il D.lgs. 155/2006 disciplina l'impresa sociale a norma della legge 118/2005 di Delega al Governo per la disciplina dell'impresa sociale.

¹⁶² I riferimenti alla *e-inclusion* sono presenti nei seguenti documenti comunitari: "i2010 – A European Information Society for growth and employment" COM (2005) 229 final_i2010_310505_en; nei documenti preparatori di i2010 nei quali viene molto citato il Kaplan report, dal quale sono tratti i più articolati ragionamenti sulla *e-inclusion*; nella Dichiarazione Ministeriale approvata all'unanimità il 24 novembre 2005, a Manchester, Regno Unito, in occasione della Conferenza Ministeriale sull'eGovernment "Transforming Public Services".

- migliorare i servizi finalizzati all'inclusione sociale e le condizioni lavorative di chi li eroga, grazie alla disponibilità di strumenti efficienti per elaborare, valutare e personalizzare i servizi sociali e alla maggiore efficienza e trasparenza nell'accessibilità agli stessi;
- ridurre svantaggi territoriali e di servizio esistenti che penalizzano individui e comunità, aumentando le possibilità di accesso alla conoscenza, al lavoro e a tutte le opportunità (sostenendo ad esempio lo sviluppo della *telemedicina* e della *teleassistenza* per assicurare, anche a distanza, l'accessibilità a prestazioni socio-sanitarie, superando così i disagi determinati dall'età dei beneficiari o dalle condizioni di accessibilità fisica dei luoghi);
- garantire una più sistematica partecipazione attiva dei cittadini sostenendo l'impiego, a scopo valutativo, di carte dei servizi, sulla base delle esperienze già effettuate, anche promuovendo gli strumenti di *e-democracy*, laddove essi permettono di diffondere informazione, di consultare efficacemente i potenziali beneficiari delle politiche e di rafforzare la comunicazione e i legami all'interno delle comunità di cittadini.

Inoltre, in collegamento con la Priorità 1, la formazione e l'apprendimento permanente devono porsi dal punto di vista dei destinatari e quindi cogliere gli specifici fabbisogni dei soggetti svantaggiati, costruendo percorsi di accompagnamento all'inserimento lavorativo, anche in collegamento con i dispositivi di sostegno al reddito e di contrasto alla povertà. In particolare, l'apprendimento permanente deve coinvolgere innanzitutto la popolazione scarsamente scolarizzata. È anche necessario tenere conto sia dei percorsi di educazione informale, sia della previsione di percorsi riservati per adulti e migranti, nonché garantire che non vi siano barriere all'accesso di sistemi formativi e di apprendimento.

Con riferimento specifico alla popolazione immigrata, la cui integrazione è oggi, e in prospettiva, una delle questioni di maggiore rilievo nelle strategie di inclusione, la politica regionale unitaria potrà contribuire all'azione della politica ordinaria¹⁶³ rafforzando i servizi socio-sanitari, le azioni di sensibilizzazione per favorire la partecipazione degli immigrati al sistema dell'istruzione, della formazione e del lavoro, sulla base del monitoraggio dei fabbisogni; incentivando percorsi integrati di accompagnamento che includano la dimensione formativa, linguistica e professionale, familiare, sociale e culturale con il coinvolgimento di una pluralità di attori; promuovendo l'impiego di sistemi informativi per un migliore incontro tra domanda e offerta di lavoro.

La programmazione operativa, inoltre, integrerà il principio di non discriminazione delle persone diversamente abili, accogliendo la sollecitazione del Regolamento (CE) n. 1083/2006 e degli Orientamenti Strategici per la Coesione. Le politiche aggiuntive possono, infatti, concretamente sostenere, con azioni positive, di *mainstream*, e con regole appropriate nella fase di attuazione, l'affrancamento da una visione medico-assistenzialista delle persone diversamente abili, valorizzandone il contributo attraverso adeguate misure di inclusione non solo nel lavoro, ma nella collettività più in generale.

Infine, ferma restando, la non ammissibilità al sostegno dei Fondi strutturali, le indicazioni emerse per le regioni meridionali nel Documento Strategico Mezzogiorno, circa l'opportunità di rilanciare iniziative di edilizia abitativa, saranno valutate sulla base di quanto stabilito dalla Priorità 8 e alle condizioni dalla stessa previste.

Le indicazioni sinora evidenziate possono assicurare l'integrazione della politica regionale unitaria con la programmazione di settore, salvaguardandone l'aggiuntività finanziaria e garantendo la specializzazione richiesta dalla sua specifica missione. In questo senso, le risorse aggiuntive

¹⁶³ Alla politica ordinaria andrebbe affidato anche il compito della realizzazione di sistemi stabili di relazioni con i paesi stranieri, e le questioni relative al controllo della regolarità degli accessi o di vigilanza, l'agevolazione di processi di naturalizzazione, la partecipazione civica dei cittadini e in generale la definizione del quadro normativo e di programmazione dei flussi.

saranno destinate: al potenziamento della infrastrutturazione sociale per la diffusione dei servizi di protezione sociale, di cura e di conciliazione; al rafforzamento della integrazione delle reti e dei sistemi informativi; al miglioramento dell'accessibilità dei servizi, intesa in senso ampio (accessibilità fisica e immateriale, individuazione di servizi espressamente dedicati a specifici fabbisogni, conoscenza e informazione) e della loro qualità (rafforzamento delle competenze e delle professionalità, anche attraverso attività di formazione dedicata agli operatori del settore). In particolare, per gli interventi di infrastrutturazione sociale e in ambito sanitario nei piccoli centri sarà assicurato lo stretto collegamento con l'attrattività socioeconomica delle aree interessate e di conseguenza con le potenzialità di sviluppo.

Tale approccio risulta coerente con gli impegni manifestati formalmente da Governo e Regioni del Mezzogiorno relativamente alla finalizzazione di una quota di risorse del QSN a valere sulla riserva FAS per il finanziamento di progetti strategici di eccellenza in ambito sanitario che consentano di sfruttare appieno le potenzialità del comparto economico sanitario come volano di sviluppo e contribuire alla riduzione dei divari Nord- Sud¹⁶⁴.

Affinché l'approccio trasversale all'inclusione sociale sia efficace nelle politiche di sviluppo, è fondamentale che le risorse aggiuntive vengano investite in aree di politica economica dove sia chiara la strategia complessiva a livello nazionale e soprattutto dove siano adeguate le risorse ordinarie messe a disposizione per garantire l'efficacia dell'aggiuntività.

Questo è particolarmente vero nel caso dei servizi socio-assistenziali e sanitari dove è necessario destinare le risorse aggiuntive soprattutto all'integrazione tra le politiche sociali e sanitarie per il rafforzamento dei modelli di erogazione e di riduzione delle differenze territoriali, specie tra Nord e Sud, assicurandone la loro maggiore innovatività ad integrazione di quanto è normalmente garantito dalle risorse ordinarie e dalle politiche nazionali.

Quindi, in particolare in campo sanitario, gli interventi finanziati dovranno essere funzionali agli obiettivi di sviluppo delle regioni di riferimento e, specie nel Mezzogiorno, essere concentrati sul loro miglioramento qualitativo. Infatti, alla *politica nazionale ordinaria* spetta la definizione dei livelli essenziali di assistenza in campo socio-sanitario e il rafforzamento della dotazione finanziaria del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali e delle risorse del Servizio Sanitario Nazionale anche con l'istituzione di uno specifico Fondo per la non autosufficienza. Si tratterebbe in questo caso di una scelta che la politica regionale unitaria potrebbe supportare con interventi di formazione e percorsi di inserimento.

Il secondo **obiettivo specifico** riguarda l'ambito della sicurezza:

4.1.2 *Garantire migliori condizioni di sicurezza a cittadini e imprese contribuendo alla riqualificazione dei contesti caratterizzati da maggiore pervasività e rilevanza dei fenomeni criminali.*

Il bilancio solo parzialmente positivo dei risultati conseguiti nel 2000-2006, nell'ambito del QCS Obiettivo 1, indica chiaramente la necessità di una forte discontinuità nella impostazione della politica regionale della sicurezza, che si deve tradurre nella capacità di individuare azioni e interventi a forte caratterizzazione territoriale, calibrate su specifiche opportunità e processi di sviluppo e in stretto collegamento con le altre priorità del Quadro. Questo assegna alla politica regionale unitaria una missione specifica e complementare rispetto a quella della politica ordinaria, alla quale spetta la responsabilità primaria di garantire adeguate condizioni di sicurezza del territorio e di funzionalità dell'apparato della giustizia civile e penale.

Nel far ciò, occorre molto distinguere tra azioni di prevenzione/repressione ad opera delle forze di polizia e del sistema giudiziario e azioni rivolte a promuovere l'innalzamento della qualità della

¹⁶⁴ Cfr. *Protocollo d'Intesa siglato il 17 aprile 2007 tra il Ministro dello Sviluppo Economico, del Ministro della Salute e dei Presidenti delle Regioni del Mezzogiorno per un "Quadro strategico di interventi per la salute lo sviluppo e la sicurezza nel Mezzogiorno"*

vita, della qualità urbana, di nuove prospettive di educazione e promozione sociale, di contenimento delle aree di emarginazione ad opera delle Regioni ed Enti Locali, nonché di riduzione della percezione di insicurezza da parte degli operatori economici. Si conferma quindi l'urgenza di un coordinamento stretto tra questi e le Prefetture. Tenendo conto della costante evoluzione dei fenomeni criminali, l'attività di formazione può rappresentare un valido supporto: essa deve essere mirata alla costruzione di specifici moduli di intervento che consentano maggiore integrazione di conoscenze e cultura tra soggetti pubblici (operatori di polizia nazionale o locale, dell'apparato giudiziario e della P.A. in genere, operatori del sociale) e privati.

Fermo restando che, dato il peculiare radicamento della criminalità organizzata nelle quattro regioni dell'Obiettivo "Convergenza", è in queste che, soddisfatte le dovute condizioni, vanno concentrate risorse e interventi, è necessario:

- lavorare "per progetti e per obiettivi comuni" piuttosto che per competenze istituzionali, sperimentando o perfezionando formule di raccordo e coordinamento innovative tra i vari livelli di governo, in grado di assicurare una *governance* realmente integrata e trasversale nei diversi profili di *policy* - nazionale, regionale e locale - che incidono sulla sicurezza, nonché l'integrazione tra risorse pubbliche e private (come gli investimenti per la sicurezza passiva delle imprese);
- migliorare l'individuazione delle priorità territoriali e tematiche nelle quali integrare il profilo della sicurezza e sulle quali costruire moduli di intervento dedicati, anche attraverso l'impiego di strumenti di analisi dei fenomeni criminali e delle loro interazioni con le dinamiche economico - sociali;
- rafforzare gli strumenti di cooperazione interistituzionale (ad es. gli accordi di programma) quale reale sede di informazione, confronto e codecisione strategica, allineandoli maggiormente ai risultati conseguiti per quanto concerne in genere le altre tipologie di Accordi. È necessario, a tal fine, un percorso maggiormente partenariale e trasparente nel processo di costruzione di tali strumenti;
- promuovere una valutazione complessiva dei moduli più innovativi e sperimentali adottati nella programmazione 2000-2006 (come ad esempio quelli in materia di controllo delle frontiere e di contrasto dell'immigrazione clandestina e del suo sfruttamento criminale) e dei relativi impatti ottenuti, al fine di selezionare e diffondere le migliori esperienze. Con la medesima finalità, sulle nuove azioni saranno necessarie analisi ex ante ed ex post su singoli fattori della sicurezza su cui si intende intervenire;
- concentrare una parte degli interventi in quegli specifici territori dove forti potenzialità di sviluppo legate alla compresenza di risorse diverse sono frenate dalla penetrazione elevata della criminalità organizzata.

In questo ambito emerge con chiara evidenza l'opportunità di sviluppare una strategia che superi la rigidità dei confini amministrativi, promuovendo un approccio interregionale fra le quattro Regioni "Convergenza", in grado di affrontare, sulla base di una impostazione comune e un forte coordinamento, la complessità, diffusione e pervasività dei fenomeni criminali.

Priorità 5. Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività e lo sviluppo

Descrizione della priorità

La priorità declina la strategia specifica e individua gli indirizzi della politica regionale unitaria che possono concorrere a tutelare la biodiversità, il paesaggio, il patrimonio culturale e a trasformare la dotazione locale di risorse naturali, paesaggistiche e culturali in aumento di opportunità e benessere, attraverso: l'attuazione delle politiche comunitarie e nazionali di

conservazione e valorizzazione del patrimonio naturale; lo sviluppo sostenibile del turismo e la valorizzazione del suo indotto; l'attivazione di nuove filiere produttive, collegate alle risorse ambientali e culturali, nonché alla realizzazione di attività culturali; la produzione di sinergie in termini di qualità della vita e identità territoriale¹⁶⁵.

In uno scenario di crescente mobilità internazionale dei capitali, e soprattutto delle persone, le regioni italiane mantengono e devono valorizzare il potenziale vantaggio comparato rappresentato dalla loro dotazione di risorse naturali, paesaggistiche e culturali e dalla percezione internazionale di una buona qualità della vita, come elemento distintivo del nostro Paese. Come dimostrano le difficoltà strutturali del turismo italiano, a fronte dell'inasprirsi della concorrenza internazionale, tale affermazione non è tuttavia spontanea. Esso non dà luogo a una posizione di rendita inattaccabile in assenza di una strategia determinata basata su una maggiore integrazione di politiche e su una programmazione improntata ad accrescere gli effetti di sistema degli interventi regionali e territoriali. È necessario, dunque, promuovere iniziative tese alla modernizzazione dell'offerta culturale e turistica, in linea con le migliori esperienze internazionali. Devono, altresì, essere valorizzate le buone pratiche realizzate a livello locale nel periodo 2000-2006 (ad esempio alcuni progetti integrati) e la creazione di reti di fruizione culturale e del patrimonio naturale. Resta, d'altra parte, elevato il rischio di deterioramento del paesaggio e di perdita della biodiversità, in particolare in alcuni habitat e specie più a rischio che, pertanto, dovranno essere adeguatamente tutelati, in coerenza con i provvedimenti comunitari.

Per questo la strategia, che si caratterizza per il ruolo determinante delle Regioni e degli Enti Locali, affida la sua efficacia anche al contributo di centri di competenza nazionali che possono fornire i necessari "strumenti", in coerenza con le migliori esperienze internazionali al processo di valorizzazione e attuazione.

La strategia deve essere declinata, mantenendo un'ottica di sistema Paese, attraverso una diversa combinazione di interventi nelle regioni dell'Obiettivo "Convergenza" e nelle regioni dell'Obiettivo "Competitività regionale e occupazione", in considerazione della diversa situazione di partenza (in termini di fruizione delle risorse e di sviluppo turistico) e delle regole di ammissibilità ai Fondi comunitari.

Nelle regioni dell'Obiettivo "Convergenza", e nel Mezzogiorno nel suo insieme, dove maggiore è la sottoutilizzazione delle risorse e il potenziale di sviluppo, l'intervento sarà caratterizzato, inoltre, da una maggiore intensità. Alla luce dell'esperienza 2000-2006, e per dare maggiore efficacia all'azione, la strategia sarà attuata attraverso i Programmi Operativi Regionali e attraverso un Programma Operativo Interregionale per le quattro regioni della "Convergenza" esteso, con medesimi criteri e regole, e a valere su risorse della politica regionale nazionale, a tutto il Mezzogiorno. L'obiettivo principale del Programma Interregionale è quello di rafforzare le specifiche scelte regionali, e a scala locale, attraverso interventi su attrattori naturali e culturali di valenza sovraregionale e per sostenere un riposizionamento strategico del Mezzogiorno sui mercati internazionali (cfr. anche par. IV.4).

Le politiche per l'attuazione della strategia si dovranno qualificare, in ogni caso, per una forte concentrazione tematica e territoriale e dovranno essere attentamente calibrate in funzione delle specificità della dotazione regionale di risorse e delle caratteristiche dei mercati e della domanda turistica di riferimento. La loro declinazione territoriale dovrà comunque essere orientata dai seguenti principi:

- piena integrazione fra politiche di tutela e valorizzazione delle risorse naturali, culturali e del paesaggio e fra queste e la pianificazione territoriale e le politiche per lo sviluppo

¹⁶⁵ Standard elevati dell'ambiente, del paesaggio e del contesto culturale, aumentando l'attrattività del territorio verso nuovi residenti e risorse umane qualificate, possono favorire la valorizzazione del patrimonio immobiliare esistente e l'attrazione di investimenti in attività basate sulle nuove tecnologie e sui servizi ad elevato valore aggiunto; i marchi di identità territoriale consentono inoltre di aumentare il valore delle produzioni locali e di differenziarle nella competizione globale.

rurale tenendo nella massima considerazione le oggettive potenzialità di sviluppo turistico;

- stringente identificazione delle priorità territoriali e tematiche, concentrazione e forte selettività degli interventi, valorizzando e capitalizzando le migliori esperienze di progettazione integrata già realizzate;
- rigorosa analisi, qualitativa e quantitativa, della domanda attuale e potenziale;
- rilevazione dei fabbisogni finalizzata alla predisposizione di politiche formative per la promozione di attività imprenditoriali innovative e lo sviluppo delle competenze degli operatori;
- forme di concertazione per favorire il partenariato istituzionale e il coinvolgimento delle comunità locali;
- apertura della dimensione locale alla conoscenza esterna, detenuta dalle Università, dai gestori di *multi-utilities*, dai mediatori dei flussi internazionali di turismo, dai centri di competenza, dalle associazioni di categoria, dal sistema camerale e dalle istituzioni italiane all'estero;
- integrazione fra diverse scale di programmazione, locale e di area vasta;
- introduzione di innovazione tecnologica nell'offerta di servizi turistici e culturali, potenziando reti e circuiti integrati già esistenti e/o creandone di nuovi;
- valutazione diffusa e partecipata delle politiche e dei risultati ottenuti rispetto agli obiettivi prefissati.

La strategia mira al conseguimento di un **obiettivo generale** articolato in quattro **obiettivi specifici**:

5.1. Valorizzare le risorse naturali, culturali e paesaggistiche locali, trasformandole in vantaggio competitivo per aumentare l'attrattività, anche turistica, del territorio, migliorare la qualità della vita dei residenti e promuovere nuove forme di sviluppo economico sostenibile

L'attuazione della strategia richiede un approccio integrato che consideri in maniera unitaria la complessità delle risorse naturali, paesaggistiche e culturali presenti sul territorio e che sia in grado di coniugare efficacemente le esigenze della tutela con quelle dello sviluppo sociale ed economico.

L'approccio integrato, la maggiore concentrazione e selezione degli interventi sono volti a superare i limiti, ma anche a valorizzare appieno i risultati, del ciclo di programmazione 2000-2006. In particolare:

- per la rete ecologica, le lezioni apprese dalla programmazione 2000-2006 hanno evidenziato il limite di interventi puntuali che non rispondevano a chiare priorità di conservazione rivolgendosi a singole aree protette e indicano l'esigenza di indirizzare la programmazione verso l'identificazione di obiettivi strategici di tutela delle specie e degli habitat d'interesse comunitario, del collegamento ecologico e funzionale fra le diverse aree protette in una strategia di area vasta e la riqualificazione ambientale del territorio nel suo complesso;
- per le politiche di valorizzazione del patrimonio culturale, la lezione dell'esperienza 2000-2006 è duplice: occorre superare i limiti riscontrati nella fase attuativa (e migliorare quindi la selettività degli interventi, la loro integrazione territoriale e funzionale, l'attenzione agli aspetti legati alla sostenibilità finanziaria delle iniziative) e tenere meglio conto della domanda, in particolare delle diverse dinamiche e motivazioni che caratterizzano la domanda turistica e della popolazione residente;

- per quanto riguarda il turismo, le lezioni apprese dall'esperienza 2000-2006 indicano la necessità di riorientare l'intervento collegandolo più funzionalmente alle politiche di valorizzazione delle risorse e alle relative vocazioni territoriali, alle indicazioni provenienti dal mercato internazionale, anticipandone gli scenari, alle esigenze di sostenibilità ambientale e sociale di medio-lungo periodo del modello di sviluppo turistico.

La strategia, per essere efficace, dovrà quindi assicurare un approccio il più possibile integrato al complesso delle risorse presenti sul territorio e soprattutto alla valorizzazione congiunta del patrimonio culturale e naturale, anche a fini turistici, attraverso valutazioni attente della domanda di fruizione attuale e potenziale. Dovranno, altresì, essere garantiti la sostenibilità organizzativa e finanziaria degli interventi a regime e la concentrazione di risorse su priorità tematiche territoriali.

Particolare rilievo avranno la capacità delle Regioni e degli Enti Locali, di cooperare con centri di competenza nazionale, e l'effettivo orientamento al mercato dei pacchetti turistici territoriali.

Gli interventi per aumentare l'attrattività del territorio devono essere costruiti in maniera fortemente selettiva e concentrata sul territorio (anche a scala sovraregionale) e richiedono una forte capacità di scelta e di valutazione e modelli di *governance* multilivello, per assicurare il pieno coordinamento delle politiche e dei livelli istituzionali.

5.1.1 Valorizzare la rete ecologica e tutelare la biodiversità per migliorare la qualità dell'ambiente e promuovere opportunità di sviluppo economico sostenibile

L'obiettivo di valorizzare la rete ecologica¹⁶⁶ e di garantire il collegamento ecologico e funzionale fra aree ad elevato valore ambientale e naturale e la riqualificazione naturalistica del territorio nel suo complesso mira anche a promuovere il coinvolgimento degli interessi locali, delle imprese e dei residenti, a identificare e realizzare obiettivi di sviluppo collegati all'azione ambientale, a migliorare le condizioni di cogenza e consenso alle azioni da attuare.

Ai fini del perseguitamento dell'obiettivo specifico, e nell'ottica di favorire la piena attuazione delle strategie dell'UE per la tutela della biodiversità e del paesaggio, dovrà allora essere rafforzata, rispetto al passato: la partecipazione delle comunità locali e dei diversi attori economici e sociali per la definizione di piani di azione di area vasta; l'integrazione della componente ecologica nella pianificazione paesaggistica e di settore; l'integrazione delle azioni di tutela e gestione della biodiversità e del paesaggio con le politiche di valorizzazione. Occorre pertanto promuovere e potenziare l'attivazione di *partnership* e un maggior coinvolgimento degli attori locali, inclusi gli operatori agricoli, nelle azioni di gestione del territorio sottoposto a regimi di tutela, anche tramite la promozione e gestione di processi di Agenda 21 locale, le attività di informazione, educazione ambientale e sviluppo del capitale umano per rafforzare le competenze degli attori coinvolti; l'integrazione delle politiche ambientali con quelle settoriali, sia dal punto di vista della trasversalità dei profili ambientali, sia dal punto di vista dell'attivazione di filiere produttive rilevanti per la popolazione locale.

Per massimizzare l'efficacia della strategia risulta prioritario esplicitare, da parte dell'Autorità centrale competente, la Strategia Nazionale per la Biodiversità e i relativi Piani di Azione¹⁶⁷, che dovranno essere adeguatamente finanziati; allo stesso tempo, dovranno essere definite apposite linee guida per l'attivazione di procedure di monitoraggio dello stato di conservazione di habitat e specie di interesse comunitario (in attuazione della direttiva Habitat).

Sotto il profilo del metodo, un importante obiettivo è rappresentato dal rafforzamento degli

¹⁶⁶ Il riferimento alla rete ecologica va inteso come un insieme di aree a diverso titolo individuate per il loro valore ambientale, naturale (aree protette istituite ai sensi della L.394/1991 e le aree ad esse contigue, i Siti della Rete Natura 2000, le zone cuscinetto e i corridoi ecologici di connessione) che tuttavia non esaurisce i valori di biodiversità presenti nei territori.

¹⁶⁷ Come previsto dalla Convenzione sulla Diversità Biologica, ratificata dall'Italia con la legge n. 124 del 14 febbraio 1994.

strumenti di pianificazione e gestione a livello territoriale, che consideri le strette connessioni con lo sviluppo rurale, il paesaggio e la valorizzazione del patrimonio culturale. Altrettanto rilevante è, inoltre, creare sinergie tra tali strumenti¹⁶⁸ e quelli finalizzati allo sviluppo locale (ad esempio le Agende 21 locali e i processi di certificazione ambientale di singoli soggetti o di territori).

Le modalità di attuazione della strategia individuano in via prioritaria per i siti Natura 2000 le seguenti linee di intervento, da attuare in maniera compatibile e funzionale alla conservazione e valorizzazione della biodiversità e del paesaggio, e finalizzate al mantenimento delle attività antropiche nelle aree interessate, attraverso il miglioramento della qualità della vita delle popolazioni residenti soprattutto nelle aree marginali, e alla promozione di servizi e del turismo sostenibile.

Nella programmazione operativa va previsto uno stretto coordinamento con le politiche di sviluppo rurale, in conformità ai principi e criteri individuati al par.III.8.4 e, nel rispetto delle regole di ammissibilità dei singoli Fondi comunitari, tenuto conto delle diverse azioni ammissibili a cofinanziamento comunitario nelle regioni dell'Obiettivo “Convergenza” e nelle regioni dell'Obiettivo “Competitività regionale e occupazione”, le linee di intervento sono individuate in:

- realizzazione e adozione di strumenti di gestione per assicurare la persistenza e il miglioramento a lungo termine dello stato dei valori della biodiversità specifici di ciascuna area e il monitoraggio dell'efficacia dei piani e programmi per la conservazione e valorizzazione del patrimonio naturale;
- promozione di processi di Agenda 21 locale e progetti partecipati per la definizione e attuazione di misure per la conservazione e la valorizzazione della biodiversità e del paesaggio su area vasta e a scala locale;
- sviluppo di politiche di sistema di area vasta, di azioni pilota e di progetti locali secondo piani di azione redatti attraverso processi partecipativi;
- potenziamento delle strutture organizzative dei Soggetti gestori dei Siti natura 2000 attraverso l'innovazione tecnologica, il miglioramento della capacità di progettazione, gestione e monitoraggio e la realizzazione di azioni formative;
- incentivi allo sviluppo imprenditoriale per la promozione di attività compatibili con le esigenze ambientali; azioni per destagionalizzare l'affluenza;
- miglioramento dell'accoglienza, della ricettività e dell'accessibilità materiale e immateriale, seguendo modelli sostenibili;
- azioni di *marketing* territoriale e promozione di marchi d'area e di certificazione ambientale delle imprese ricadenti nelle aree protette e nei siti Natura 2000, in coerenza con gli strumenti di gestione delle stesse aree;
- sviluppo di progetti finalizzati a promuovere la capacità di ricerca e di innovazione ambientale sul territorio, coordinando i diversi strumenti di programmazione operativa e in raccordo con la Priorità “*Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività*”.

Condizioni per l'attuazione efficace e coerente della politica regionale unitaria sono:

- il completamento della pianificazione di settore (piani di gestione), da conseguire in un approccio partecipativo e applicando i criteri per la gestione dei siti Natura 2000 (DM 3 settembre 2002), in coordinamento con i piani di sviluppo rurale e con le politiche di valorizzazione del patrimonio culturale; a questo fine saranno finanziate dalla politica regionale azioni di supporto mirate alla redazione dei piani di gestione, fermo restando

¹⁶⁸ Anche tra strumenti che riguardano territori contigui caratterizzati da ambienti naturalistici assimilabili.

che tali azioni non saranno cofinanziate dal FESR;

- l'individuazione e, ove necessario, l'istituzione dei Soggetti gestori dei siti Natura 2000, attribuendo loro un ruolo centrale per garantire una gestione efficace ed efficiente dei siti, rafforzando le strutture organizzative degli Enti e migliorandone le capacità di progettazione, gestione e monitoraggio del sistema delle aree protette, anche tramite azioni di supporto finanziate dalla politica regionale e interventi formativi estesi anche ai soggetti pubblici e privati che partecipano al governo delle aree protette.

È inoltre necessario:

- rafforzare il coordinamento orizzontale tra gli assessorati regionali, e verticale tra i diversi livelli di governo del territorio (comuni, altri enti, province, regioni, Amministrazioni centrali), anche al fine di armonizzare la pianificazione di settore con gli altri strumenti ordinari di gestione del territorio (piani paesaggistici, piani territoriali di coordinamento, piani regolatori generali, regolamenti edilizi);
- assicurare il coordinamento con le attività agricole e forestali, e in generale con le politiche di sviluppo rurale (attività agricole integrate con la promozione ambientale, promozione di imprese agricole multifunzionali) e con quelle di promozione dei distretti agroalimentari, rurali e della pesca, ottimizzando le complementarietà con tutti gli strumenti finanziari comunitari.

5.1.2 Valorizzare i beni e le attività culturali quale vantaggio comparato delle Regioni italiane per aumentarne l'attrattività territoriale, per rafforzare la coesione sociale e migliorare la qualità della vita dei residenti

Per conseguire l'obiettivo di valorizzare il potenziale vantaggio competitivo del Paese, del Mezzogiorno e, in particolare, delle regioni “Convergenza”, nella dotazione di risorse culturali, in coerenza con gli indirizzi della strategia delineata per questa priorità, l'obiettivo specifico verrà perseguito, coordinando i diversi strumenti di programmazione operativa nei territori, attuando le seguenti linee prioritarie di intervento:

- consolidamento e valorizzazione di poli e reti culturali di eccellenza, comprendendo sia i grandi attrattori sia il patrimonio diffuso, quando parte di un sistema o di una rete territoriale o tematica con caratteri di eccellenza in termini di qualità dell'offerta culturale e dei servizi;
- qualificazione e diversificazione dei servizi innovativi per la fruizione, quale ad esempio la prevendita telematica, in grado di inserire l'offerta culturale locale in circuiti ampi di mercato e di commercializzare pacchetti integrati di servizi, anche turistici;
- promozione di centri di eccellenza di documentazione e di restauro, nazionali, interregionali e regionali, per svolgere funzione propulsiva per l'intero settore culturale e limitatamente ad interventi di cui sia dimostrata la sostenibilità finanziaria, la capacità operativa e l'esistenza di domanda; di conseguenza, deve essere evitata, con rigorosi criteri di selezione, la proliferazione di centri, concentrando l'intervento esclusivamente su quelli in grado di assicurare nel medio-lungo periodo funzionalità gestionale e capacità di attivare un indotto a livello locale;
- innovazione e diffusione di nuove tecnologie sia nella salvaguardia, nella conservazione e nella gestione del patrimonio; sia nella promozione e comunicazione della conoscenza delle risorse culturali; sia nei sistemi di prevenzione e protezione dei rischi antropici e naturali sia nei sistemi e strumenti di conoscenza statistica;
- promozione di attività ed eventi culturali a scala regionale, multiregionale e internazionale, in particolare nel Mezzogiorno, in grado di mobilitare significativi flussi

di visitatori e turisti di cui sia valutata la domanda potenziale, e anche esportabili in altre sedi in Italia e all'estero; dovrà essere assicurato un legame con il bene o sito culturale e naturale valorizzato, anche ai fini di destagionalizzazione dei flussi di visita, dell'allungamento della stagione e di una maggiore attrazione di differenti segmenti di domanda;

- diffusione e promozione di una cultura del Paesaggio, che dovrà trovare una finalizzazione nel processo di pianificazione paesaggistica e nell'integrazione tra i diversi strumenti di pianificazione, e riflettersi sulla qualità progettuale e sulla programmazione degli interventi di recupero e rifunzionalizzazione di siti degradati.

Le modalità di attuazione saranno qualificate da alcuni profili strategici trasversali agli ambiti di intervento, coerenti con i caratteri della strategia delineata per l'insieme della priorità e più specifici per quel che riguarda le politiche di piena valorizzazione del patrimonio culturale. Questo con particolare riferimento all'integrazione con le politiche di valorizzazione turistica del territorio; alla valorizzazione delle risorse umane e alla formazione di figure professionali culturali innovative; al rilievo cruciale da attribuire al tema della gestione e della sostenibilità finanziaria e organizzativa dei progetti nella fase a regime; alla promozione di forme di concertazione – anche tramite azioni di formazione e animazione – per favorire il coinvolgimento delle comunità locali nella realizzazione dei progetti; la concentrazione degli interventi per attivare la massa critica necessaria a sortire effetti sugli obiettivi di sviluppo; il raccordo con le politiche per lo sviluppo rurale.

L'efficace attuazione delle politiche regionali aggiuntive richiede una razionalizzazione e maggiore visibilità del quadro strategico e finanziario delle politiche ordinarie, al fine di migliorare la complementarietà fra i due ambiti di programmazione. Richiede inoltre l'adozione di obiettivi di valorizzazione e tutela del paesaggio trasversalmente alle diverse politiche ordinarie, con particolare riferimento al contrasto dell'abusivismo edilizio, alla razionalizzazione degli strumenti di pianificazione territoriale e alla mitigazione dei fattori di pressione sul territorio che ne determinano una progressiva perdita del valore paesaggistico, culturale e ambientale e quindi anche del potenziale di attrattività territoriale.

5.1.3 Aumentare in maniera sostenibile la competitività internazionale delle destinazioni turistiche delle Regioni italiane, migliorando la qualità dell'offerta e l'orientamento al mercato dei pacchetti turistici territoriali e valorizzando gli specifici vantaggi competitivi locali, in primo luogo le risorse naturali e culturali

La definizione degli obiettivi regionali di sviluppo turistico deve essere orientata sia dalle caratteristiche e esigenze dei diversi segmenti di domanda internazionale (modelli di consumo), sia dalla struttura territoriale delle filiere produttive regionali attivabili dal turismo; ciò al fine di definire una strategia in grado di massimizzare gli effetti economici a livello locale e regionale e di assicurare la sostenibilità ambientale, territoriale e socio-culturale.

Al fine di rendere efficace la strategia, occorre aumentare la capacità delle Pubbliche Amministrazioni di conoscere le reali entità di fenomeni di difficile misurabilità, ma di importanza strategica per la programmazione degli investimenti, quali i flussi turistici e il loro impatto sull'economia del Paese, anche attraverso una condivisione delle metodologie di rilevazione statistica e con riferimento all'attività svolta dall'Osservatorio Turistico Nazionale (legge 80/2005)¹⁶⁹.

Le modalità di intervento individuano prioritariamente la realizzazione di programmi integrati a

¹⁶⁹ La legge 80/2005 (articolo 12), nel trasformare l'Ente Nazionale Italiano per il Turismo (ENIT) in Agenzia Nazionale del Turismo prevede l'istituzione dell'Osservatorio Nazionale del Turismo. Secondo quanto stabilito dal successivo DPR 6 aprile 2006, n. 207, recante "Organizzazione e disciplina dell'Agenzia" i compiti dell'Osservatorio Nazionale del Turismo (articolo 9) sono lo studio, l'analisi e il monitoraggio delle dinamiche economiche e economico-sociali connesse al turismo, anche ai fini della misurazione del livello di competitività del sistema.

scala territoriale, attuati a livello locale, ma qualificati da standard e metodi di ingegnerizzazione definiti anche a livello sovraregionale, con il coordinamento e il supporto delle Amministrazioni centrali. Essi sono composti da azioni trasversali (fortemente integrate con la valorizzazione delle risorse naturali, culturali e paesaggistiche e con le altre priorità territoriali del Quadro, in particolare per quanto riguarda le politiche urbane e l'accessibilità) e da interventi volti a favorire l'aggregazione dell'offerta, la qualità dei servizi e la qualificazione delle risorse umane e imprenditoriali, in un contesto di preclusione degli aiuti generalisti alle imprese e in un'ottica di stretto collegamento tra sostegno ai servizi turistici e valorizzazione e promozione di beni naturali e culturali.

In coerenza con le specificità territoriali e con il diverso livello di sviluppo nel settore turistico, nelle regioni dell'Obiettivo "Competitività regionale e occupazione" i fondi comunitari dovranno essere finalizzati a "tutelare e valorizzare il patrimonio naturale e culturale a sostegno dello sviluppo socioeconomico e alla promozione dei beni naturali e culturali in quanto potenziale per lo sviluppo del turismo sostenibile" e a "promuovere lo sviluppo di infrastrutture connesse alla biodiversità e di investimenti nei siti Natura 2000 e per lo sviluppo del turismo sostenibile"¹⁷⁰.

L'obiettivo specifico si articola nelle seguenti priorità di intervento da declinare a livello locale in un'ottica di sistema e nel rispetto delle regole di ammissibilità dei Fondi strutturali per l'Obiettivo "Convergenza" e l'Obiettivo "Competitività regionale e occupazione":

- promuovere in maniera unitaria e realizzare azioni di marketing nazionali per affermare le destinazioni turistiche italiane sui mercati internazionali, evitando la dispersione di risorse in singole iniziative slegate da un disegno unitario di sviluppo;
- rafforzare i sistemi di commercializzazione dei prodotti e servizi turistici, anche in termini di filiera, e di promozione turistica nazionale;
- innalzare gli standard di qualità dell'offerta complessiva delle destinazioni turistiche, attraverso il coordinamento tra Regioni, e tra queste e l'Amministrazione centrale, sia in termini di requisiti omogenei per la classificazione delle strutture ricettive sia per la definizione di livelli minimi di servizi e prestazioni professionali;
- accrescere la selettività degli interventi e migliorare i modelli di gestione turistica favorendo la creazione di circuiti integrati e di itinerari tematici, promuovendone la diffusione sui mercati internazionali;
- favorire l'aggregazione delle piccole e medie imprese della filiera, stimolandone e sostenendone la crescita dimensionale;
- favorire il raccordo tra le politiche regionali, rafforzando la rete di servizi di informazione e accoglienza turistica, anche in collegamento a grandi itinerari di interesse internazionale;
- messa a sistema e realizzazione di una rete di porti crocieristici e sportivi;
- riqualificare e valorizzare la ricettività offerta nelle seconde case, solo ai fini di una loro aggregazione e utilizzazione commerciale e di *marketing* (come, ad esempio, gli "alberghi diffusi"), nel rispetto di standard predefiniti di qualità e di sostenibilità ambientale.

Queste linee di intervento devono essere declinate a livello locale, nel rispetto di standard qualitativi condivisi a livello nazionale, ponendo la massima attenzione allo sviluppo complessivo dell'attrattività del territorio e alla qualificazione dei servizi turistici in un'ottica di sistema. L'efficacia della politica regionale unitaria appare condizionata da una più rigorosa applicazione del

¹⁷⁰ Cfr. Articoli 4 e 5 del Regolamento (CE) n. 1080/2006.

principio di sussidiarietà, nel pieno rispetto del riparto costituzionale di competenze fra il livello centrale e quello regionale, in particolare per quanto riguarda il monitoraggio della domanda e il posizionamento dell'offerta, in un'ottica di *benchmarking*, e le politiche di promozione all'estero e di marketing internazionale. In tali ambiti, funzione di supporto e orientamento sarà assolta dall'Osservatorio Nazionale del Turismo alla luce delle conoscenze sul livello di competitività dei sistemi.

Gli indirizzi per l'attuazione sono prioritariamente riconducibili ai seguenti elementi:

- la capacità delle partnership locali di valutare le effettive potenzialità del proprio territorio e il corretto posizionamento nel mercato turistico è determinante per un efficace disegno dell'azione di rafforzamento della competitività turistica;
- l'apertura della dimensione locale alle reti e alla conoscenza esterna, detenuta ad esempio dai *tour operator* internazionali e degli operatori di *incoming*, è un elemento necessario per qualificare i progetti in funzione del mercato e per realizzare azioni di co-marketing;
- l'integrazione fra diverse scale di programmazione e pianificazione, locale e di area vasta, regionale e nazionale, e tra strumenti di pianificazione territoriale e programmazione di settore. Assume, inoltre, rilievo il coordinamento tra le Regioni per la definizione di standard omogenei, per la costituzione di reti e per la realizzazione di azioni interregionali (promozione e commercializzazione di pacchetti turistici che travalicano i confini regionali) e di progetti di valorizzazione delle aree appenniniche¹⁷¹;
- un'identificazione più stringente delle priorità implica una maggiore selettività degli interventi; i criteri di selezione dovranno favorire l'aggregazione dell'offerta, la promozione di *partnership* pubblico-privato e la qualità complessiva delle destinazioni turistiche, nelle sue principali declinazioni: qualità territoriale (dotazione infrastrutturale, qualità ambientale e del paesaggio, qualità dei sistemi di informazione per il pubblico), da accompagnare con marchi di qualità territoriali; qualità delle strutture ricettive e dei servizi, da elevare anche tramite la diffusione della certificazione ambientale; qualità delle risorse umane, sviluppando politiche formative degli imprenditori e dei lavoratori, a partire dall'analisi dei fabbisogni formativi, anche con specifico riferimento alla sostenibilità ambientale del turismo;
- l'applicazione delle nuove tecnologie ICT è un'opportunità indispensabile per favorire l'aggregazione dell'offerta e il raggiungimento di nuovi mercati nel contesto della crescente competizione internazionale; tale opportunità deve essere sviluppata nell'ambito di una corretta ripartizione dei ruoli fra livello nazionale e livello regionale;
- la definizione dei programmi integrati a scala territoriale deve estendersi agli interventi per aumentare la sostenibilità dello sviluppo turistico (servizi ambientali), superando le criticità nelle aree ad alta intensità turistica aumentando i raccordi tra investimenti di recupero urbano e rurale e potenzialità di sviluppo turistico, colmando le carenze infrastrutturali nelle aree non ancora adeguatamente valorizzate e rafforzando le infrastrutture di sistema – quali, ad esempio, porti crocieristici e nautici – direttamente collegati a progetti integrati di sviluppo turistico e culturale.

5.1.4 Rafforzare la capacità di conservazione e gestione delle risorse naturali e culturali mediante la cooperazione territoriale

I programmi comunitari di cooperazione territoriale concorrono al raggiungimento di tutti gli

¹⁷¹ Cfr. Documento Strategico Mezzogiorno.

obiettivi fissati per la priorità, in particolare promuovendo lo sviluppo di competenze, abilità e saperi qualificati in termini di conservazione, gestione e valorizzazione del patrimonio naturale e culturale ed estendendo e integrando l'utilizzo di metodologie, strumenti, esperienze di valorizzazione integrata del patrimonio culturale e del paesaggio, soprattutto mediante l'utilizzo di sistemi avanzati di monitoraggio per il controllo e la gestione del rischio di degrado e lo sviluppo di strumenti di gestione di poli di eccellenza e di sistemi e reti di risorse culturali, sia materiali che immateriali.

La cooperazione territoriale si attua attraverso il coinvolgimento di altri Paesi con più spiccata vocazione culturale e concorre anche ad accrescere la capacità amministrativa e tecnica in materia di sviluppo sostenibile, in particolare nelle aree di cooperazione che coinvolgono paesi di nuova adesione e paesi non membri dell'UE, per limitare la diffusione in aree vaste di fenomeni di inquinamento e contaminazione generati localmente. La cooperazione territoriale è orientata inoltre a rafforzare la crescita di turismo sostenibile, per valorizzare ed estendere il turismo sostenibile come *brand* internazionale distintivo dell'Europa e del Mediterraneo, contribuendo anche a migliorare il *rating* in termini di qualità dell'offerta di turismo italiano.

Priorità 6. Reti e collegamenti per la mobilità

Descrizione della priorità

L'accessibilità dei territori italiani è penalizzata sia dalle ridotte e inadeguate dotazioni infrastrutturali, sia, soprattutto, dall'esistenza di specifiche strozzature lungo gli assi e i collegamenti con i territori¹⁷².

Pur in una visione di insieme e nel quadro di un approccio strategico unitario emergono con chiarezza nel panorama nazionale tre ambiti territoriali fortemente differenziati:

- le regioni Obiettivo “Competitività regionale e occupazione” del Centro-Nord presentano un’urbanizzazione sempre più estesa, fitta e irregolare, a cui si accompagna una domanda di accessibilità e di mobilità – per persone e merci – debolmente soddisfatta da un’offerta infrastrutturale e di servizio con notevoli deficit qualitativi e quantitativi, relativi sia alle connessioni con le “reti lunghe” (Corridoi europei, rotte aeree, rotte marittime ecc.) sia alla mobilità interna, caratterizzata da elevati livelli di congestione, dei territori regionali e dei sistemi urbani;
- le regioni Obiettivo “Competitività regionale e occupazione” del Mezzogiorno (Abruzzo e Molise) e in *phasing-in* (Sardegna) presentano livelli di accessibilità e di coesione territoriale differenziati, ma in generale, inferiori ai livelli del Centro-Nord, che assumono per la Sardegna, in conseguenza delle sue caratteristiche di svantaggio geografico, le caratteristiche di un vero e proprio *gap*;
- le regioni Obiettivo “Convergenza” (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia) e in *phasing-out* (Basilicata), evidenziano, in rapporto alle altre aree della penisola, rilevanti *gap* in termini di accessibilità territoriale e di mobilità di merci e persone.

Per garantire le pre-condizioni di uno sviluppo equilibrato, l'Italia va considerata come un unico spazio economico e di vita, all'interno del quale garantire, colmando i divari fra le aree del Paese, reti e nodi logistici funzionali allo sviluppo, in coerenza con la vocazione ambientale e turistica del Paese e del suo Mezzogiorno (più ferrovie, più mare, più trasporto aereo) nel rispetto delle compatibilità ambientali, con particolare riferimento alla qualità dell'aria, e con l'opportunità di un suo collegamento con alcune grandi direttrici europee mediterranee e balcaniche. Si tratta, quindi, di

¹⁷² È questo uno dei principali fattori che portano l'incidenza del costo dei trasporti e della logistica in Italia intorno al 10 per cento contro il 6,6 per cento medio europeo.

uniformare i processi e di migliorare il trasporto di merci e persone e la sicurezza della circolazione, nonché di assicurare l'integrazione e la sinergia fra le reti dislocate alle diverse scale, da un lato, e i contesti interessati, dall'altro, puntando all'ottimizzazione dell'utilizzo delle infrastrutture di trasporto.

Questa priorità si articola in un ***obiettivo generale*** e in tre ***obiettivi specifici***; gli ambiti e le priorità di intervento, qui identificati per l'Obiettivo "Competitività regionale e occupazione" e per l'Obiettivo "Convergenza", presentano rilevanti sinergie e complementarietà con le priorità tematiche definite per l'Obiettivo "Cooperazione territoriale europea" nelle sue tre declinazioni, transfrontaliera, transnazionale e interregionale; di tali sinergie e complementarietà è necessario tenere conto nella definizione e attuazione delle strategie regionali.

In particolare, l'azione di cooperazione territoriale è orientata a promuovere lo sviluppo di piattaforme territoriali e strategiche che valorizzino il potenziale competitivo locale, creando spazi di saldatura dei sistemi nazionali al sistema europeo ed extraeuropeo, anche rafforzando in questa prospettiva, i corridoi transeuropei e i nodi infrastrutturali, contribuendo all'integrazione e al completamento delle piattaforme nazionali a sostegno dello sviluppo policentrico. In questo modo la cooperazione territoriale concorre a garantire reti e nodi funzionali allo sviluppo, a promuovere il ricollocamento strategico dei porti e aeroporti e dei servizi connessi, a sviluppare nuovi segmenti di mercato per quei settori in cui il vantaggio competitivo italiano è condizionato da carenze logistiche, a migliorare la sicurezza e a promuovere intermodalità, integrazione e sinergia tra le reti, sviluppo dei servizi e piattaforme TIC per il sistema economico e sociale.

6.1. Accelerare la realizzazione di un sistema di trasporto efficiente, integrato, flessibile, sicuro e sostenibile per assicurare servizi logistici e di trasporto funzionali allo sviluppo

L'esperienza del 2000-2006 insegna che per accelerare l'attuazione dei programmi nelle aree che presentano i maggiori squilibri, segnatamente nel Mezzogiorno, deve essere garantita una forte condizione di aggiuntività. Perché ciò avvenga, la politica regionale unitaria deve poggiare su una pianificazione nazionale strategico-operativa¹⁷³, concertata tra Stato centrale e Regioni, che stabilisca, in modo condiviso e trasparente le priorità, definisca tempi realistici per la progettazione e l'attuazione, li verifichi in modo continuo con il monitoraggio e la diffusione pubblica dei suoi risultati. Data l'entità del divario, la politica ordinaria nazionale che, proprio per la sua missione di modernizzazione deve fortemente sostenere l'obiettivo di colmare i divari, deve conseguire non solo nelle assegnazioni, negli impegni giuridicamente vincolanti, ma anche nella spesa, l'obiettivo di destinare al Mezzogiorno una quota superiore al 30 per cento delle risorse ordinarie, che è, in media, l'obiettivo per quest'area. Tutto ciò può essere assicurato solo da un deciso rafforzamento dell'azione delle Amministrazioni centrali responsabili per l'indirizzo, per l'esercizio dei diritti dell'azionista e per la verifica dei risultati dei grandi centri di progettazione di spesa del settore.

Sotto queste condizioni, la politica regionale unitaria, comunitaria e nazionale, può assicurare un contributo finanziario ai progetti maggiori e accompagnare questi con azioni di "rammaglio" con il territorio necessarie per l'efficacia dell'azione complessiva.

La programmazione operativa terrà conto delle risorse disponibili, di tempi credibili di attuazione, di processi di condivisione degli interventi selezionati (in particolare per le grandi opere) da parte delle popolazioni interessate, dando priorità ai progetti attuativi delle linee strategiche già avviati e/o programmati da completare.

Per ottenere un appropriato impatto territoriale, che possa favorire lo sviluppo dei territori, anche per le aree rurali, deve essere assicurata una visione unitaria attraverso la massima integrazione tra

¹⁷³ La base di partenza è costituita dalla programmazione nel settore dei trasporti e della logistica che, a livello nazionale, è delineata dal "Piano Generale dei Trasporti e della Logistica" (PGTL) e, a livello regionale, dai Piani Regionali. In detti documenti, approvati secondo le normative in essere, a partire dalla situazione attuale e di scenario, sono delineate le strategie, rispettivamente nazionali e regionali.

politiche delle reti e politiche territoriali, anche fra aree limitrofe al di là dei confini amministrativi, eventualmente attraverso meccanismi che accompagnino e stimolino l’evoluzione della programmazione di settore verso una più matura comprensione dei rapporti tra flussi e aree, ovvero tra luoghi di intreccio dei flussi dell’economia globale e luoghi del radicamento e della sedimentazione degli effetti.

Come insegnano l’esperienza in corso, per massimizzare l’efficacia delle strategie, va superata l’odierna netta separazione fra progettazione delle opere e valutazione della loro funzione, per disegnare contestualmente l’infrastruttura, la sua manutenzione e il servizio offerto. Nel contempo occorre tenere conto dei vincoli e delle condizioni di contesto (ambientali, sociali, tecniche, economico-finanziarie, normative e procedurali) e della sostenibilità gestionale e finanziaria, anche attraverso un opportuno processo di selezione dei progetti che privilegi indicatori e obiettivi di “efficacia logistica” (riequilibrio modale, decongestionamento delle aree metropolitane, integrazione con il sistema territoriale dei trasporti). La programmazione operativa si dovrà degli strumenti per anticipare il più possibile le istruttorie dei grandi progetti individuati (artt. 37, 40, 41 del Regolamento (CE) n.1083/2006) e per valorizzare, ai fini di una migliore selezione degli interventi, tali istruttorie.

La strategia delineata contribuirà altresì a ridurre l’inquinamento atmosferico dovuto a ossido d’azoto e polveri sottili e a contrastare i cambiamenti climatici, rispetto ai quali le scelte operate in questo settore sono determinanti, dando prevalenza nelle assegnazioni alle modalità di trasporto sostenibili e limitandosi, per la modalità stradale, ad interventi che contribuiscono alla riduzione dell’inquinamento (ad esempio, interventi finalizzati alla riduzione della congestione e collegamenti con le strutture portuali).

Un efficace contributo può essere dato da un processo valutativo partenariale, che coinvolga anche le autonomie funzionali del territorio e che, senza appesantire le procedure, ponga il livello di servizio conseguibile al centro della valutazione, anche grazie all’apporto della conoscenza e delle tecnologie innovative e l’integrazione delle grandi opere in reti di mobilità e di accessibilità estese all’intero territorio nazionale.

La strategia deve essere accompagnata da idonee politiche ordinarie che accompagnino l’attuazione dei processi di apertura alla concorrenza del settore, creando le condizioni e sostenendo, in coerenza con le normative comunitarie, la crescita di nuovi operatori per nuovi collegamenti.

L’unità dell’impianto programmatico e l’ottimale e coordinato utilizzo delle risorse saranno assicurati dalla *governance* multilivello delineata dal Quadro nei paragrafi VI.1.2, VI.2.1 e VI.2.4 e dalla “Cabina di regia” istituita dalla Legge finanziaria 2007¹⁷⁴.

I Ministeri delle Infrastrutture e dei Trasporti agiranno in sinergia nei diversi luoghi di espressione della cooperazione istituzionale previsti dai documenti nazionali e comunitari (Comitato di Indirizzo ed Attuazione, Comitato di Sorveglianza) e in relazione alle attribuzioni definite negli atti istitutivi: il primo curerà la realizzazione e la gestione delle reti infrastrutturali di interesse nazionale, il secondo le attività di sicurezza e di regolazione tecnica relative all’uso delle stesse reti.

Sarà in tale modo assicurato un processo partenariale di accordo e concertazione multilaterale, che dovrà presiedere alla identificazione comune di priorità e sequenze realizzative, anche al fine di valutare gli effetti locali delle scelte, soprattutto, per progetti di forte rilievo ed interesse multiregionale.

¹⁷⁴ Cfr. L.27 dicembre 2006, n.296, art.1 comma 864: “Per garantire l’unità dell’impianto programmatico del Quadro strategico nazionale e per favorire l’ottimale e coordinato utilizzo delle relative risorse finanziarie, tenuto anche conto delle risorse ordinarie disponibili per la copertura degli interventi, presso il Ministero dello sviluppo economico è istituita, avvalendosi delle risorse umane, strumentali e finanziarie già esistenti, senza nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato, una cabina di regia per gli interventi nel settore delle infrastrutture e dei trasporti, composta dai rappresentanti delle regioni del Mezzogiorno e dei Ministeri competenti”.

L’obiettivo generale sopra descritto si declina nei tre ***obiettivi specifici*** che seguono, definiti anche in relazione ai livelli più idonei per la loro attuazione: nazionale per l’obiettivo specifico 6.1.1, in considerazione della sua natura “sistematica”, regionale per gli obiettivi specifici 6.1.2 e 6.1.3. I Programmi Regionali “Convergenza” potranno contribuire all’obiettivo specifico 6.1.1, in relazione alle proprie specificità territoriali, in funzione complementare ed integrativa rispetto al Programma Nazionale, assicurando, nel complesso, il rispetto della ripartizione fra modalità prevista per il PON.

6.1.1 Contribuire alla realizzazione di un sistema logistico nazionale, supportando la costruzione di una rete nazionale di terminali di trasporto e di logistica, integrata, sicura, interconnessa ed omogenea.

Le lezioni apprese dal periodo 2000-2006 indicano che, per l’intero Paese, la politica regionale unitaria, nazionale e comunitaria, deve concentrarsi sul rilancio della logistica per un ricollocamento strategico dei porti e aeroporti italiani e dei servizi a essi connessi, sfruttando il potenziale di crescita insito nei traffici di merci dall’estremo oriente verso l’Europa occidentale. Tale prospettiva strategica rappresenta, per il Mezzogiorno, l’opportunità di fungere da “Porta del Mediterraneo”, anche in relazione all’attivazione dell’area di libero scambio euro-mediterranea entro il 2010, da snodo delle grandi rotte transoceaniche, con diramazioni sia verso il centro Europa che verso i grandi mercati asiatici; assicurandosi che tale ruolo produca un’effettiva ricaduta economica e sociale sul territorio ed individuando modalità utili ad estendere il modello di “autostrada del mare” ai Paesi del Mediterraneo. Questo disegno è attuabile perseguiendo come priorità strategiche – nelle quattro regioni “Convergenza” – l’attuazione del corridoio 21 “Autostrade del Mare” e il completamento del Corridoio I “Berlino-Palermo”.

Conseguentemente, particolare priorità va assegnata ai porti, capaci di svolgere funzioni di collegamento e di intermodalità, nell’ottica di una loro specializzazione e di completamento della maglia infrastrutturale. Gli scali portuali debbono essere convertiti in *terminal*, attraverso adeguati interventi infrastrutturali e tecnologici, aprendo al cabotaggio il mercato nazionale del trasporto merci. Gli scali oggetto di intervento dovranno essere identificati in correlazione con le Autostrade del Mare (corridoio 21) e gli interventi dovranno ricercare il massimo delle possibili sinergie con i territori (aree metropolitane e sistemi produttivi di riferimento). Occorre superare la scarsa efficienza organizzativa e il basso livello di coordinamento del sistema portuale, in particolare nel Mezzogiorno (che presenta valenze infrastrutturali già presenti e non pienamente sfruttate, a fianco di porti ormai affermati nel panorama mondiale del *transhipment* quali Gioia Tauro, Taranto e da poco Cagliari), per poter competere a livello internazionale; gli interventi prioritari dovranno quindi indirizzarsi verso modalità di gestione nuove, anche unitarie, per una nuova, sostenibile e sicura logistica multimodale, anche attraverso le potenzialità delle nuove tecnologie ICT e tenendo conto delle specializzazioni prevalenti.

A tali azioni dovrà accompagnarsi il completamento della rete principale e degli ulteriori nodi (in particolare per il Mezzogiorno), che deve essere perseguito dando innanzitutto priorità ai corridoi n° 21 “Autostrade del Mare”, n° 1 “Berlino-Palermo”, ai collegamenti fra i due corridoi e, infine, ai collegamenti di primo livello dei corridoi con i principali poli logistici e produttivi. Dovrà essere privilegiata la modalità ferroviaria, i cui interventi dovranno garantire l’interoperabilità, e promuovere l’efficienza interna delle singole modalità di trasporto (ad es. riduzione dei viaggi a vuoto). In particolare, gli interventi finanziati dai Fondi strutturali saranno relativi a modalità sostenibili o comunque chiaramente finalizzati alla riduzione del livello di inquinamento.

Devono, infine, essere consolidati i risultati già conseguiti per la creazione di una rete aeroportuale del Mezzogiorno competitiva, meglio collegata con gli *hub* internazionali e ampliati i relativi servizi per lo sviluppo del mercato delle merci. La politica regionale comunitaria si concentrerà su quest’ultimo aspetto.

Il Programma Operativo Nazionale “Reti e mobilità” sarà dedicato interamente all’obiettivo

specifico 6.1.1. che costituisce l'inquadramento prioritario di riferimento per l'omologo intervento FAS. In coerenza con quanto indicato nel capitolo IV del QSN, i POR saranno dedicati interamente agli obiettivi specifici 6.1.2 e 6.1.3, fatto salvo quanto sopra specificato.

Il PON "Reti e Mobilità", inoltre, destinerà non meno del 70 per cento delle risorse alle modalità sostenibili (trasporto ferroviario e marittimo-porti), ed un massimo del 30 per cento complessivo alle modalità di trasporto aereo (relativamente ai flussi di merci) e stradale (incluso il completamento di progetti a cavallo col precedente periodo di programmazione).

È importante proseguire con costanza nell'attuazione di tutti i piani di lungo termine, considerando adeguatamente gli interventi già identificati da realizzare prima di definire nuovi interventi, privilegiando progetti di completamento e di efficientamento della maglia di trasporto, fermo restando che gli interventi della politica ordinaria continuano a essere concentrati su corridoi terrestri e marittimi, nodi e itinerari di livello nazionale ed europeo (SNIT e TEN) comprese le trasversali, anche ferroviarie, in particolare nell'area del Mezzogiorno, le Autostrade del Mare ed i Valichi alpini.

Va favorita la complementarietà dei servizi e delle dotazioni infrastrutturali al fine di ottimizzare la competitività e l'efficacia complessiva del servizio logistico offerto.

Occorre prestare attenzione allo sviluppo di quegli interventi che consentono ad un insieme di nodi e di "direttive di forza" di assurgere a sistema di servizi comune, per il trasporto di merci e la logistica (con attenzione alla filiera agroalimentare, ai rifiuti industriali e le merci pericolose). Gli interventi, pertanto, dovranno essere identificati ponendo attenzione al servizio da rendere, anche attraverso uno studio ed una analisi puntuale dei colli di bottiglia sia in termini fisici (limitazioni di carico e di sagoma, anche alla luce di tecnologie innovative, ad esempio nel campo dei *containers*, raccordi autostradali, interporti, *terminal*, porti, ecc.) sia in termini immateriali (ad esempio: sistemi informativi, interconnessione nelle comunicazioni, centrali di sistema, ecc.).

In ogni caso, dovrà essere prestata attenzione, anche attraverso la promozione di specifici progetti strategici di ricerca e sviluppo, agli aspetti di sostenibilità ambientale dei trasporti, di sicurezza e riduzione dei tempi di trasporto, privilegiando il ricorso a tecnologie e sistemi innovativi. Andrà posta inoltre attenzione alla limitatezza delle risorse e ai vincoli temporali di spesa e a quelli connessi alla tempestività di realizzazione e quindi di manifestazione degli effetti attesi. Occorre pertanto, come discende dall'esperienza dello scorso periodo di programmazione, che gli enti di gestione di rete (in particolare ANAS e RFI) assicurino un forte rafforzamento della propria capacità progettuale e di realizzazione. I Programmi Operativi potranno contribuire in tal senso attraverso l'adozione di robusti meccanismi di selezione delle priorità, nelle quali concentrare risorse e obiettivi operativi di velocizzazione dei tempi di realizzazione, ricercando una maggiore integrazione del disegno progettuale con i vincoli della pianificazione territoriale e paesistica e di uso del territorio, accompagnando l'iter di maturazione del progetto, anticipando i momenti e risolvendo i motivi di possibili rallentamenti.

Accanto alle azioni espressamente mirate al rafforzamento del settore della logistica a partire dall'offerta infrastrutturale, al fine di garantire l'efficacia degli investimenti programmati, la politica regionale potrà prevedere idonei strumenti di sostegno alla domanda, ad esempio individuando specifici regimi di aiuto agli operatori del settore privato.

Al conseguimento di questo obiettivo specifico, alle condizioni sopra indicate nelle regioni dell'Obiettivo "Convergenza" (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia) e in Basilicata (regione in phasing-out) concorreranno entrambe le componenti della politica regionale unitaria, quella comunitaria, che nell'ambito di tale obiettivo si incentra sulla rete TEN, e quella nazionale.

Nelle regioni del Centro-Nord, incluse nell'Obiettivo "Competitività regionale e occupazione", la strategia sarà, invece, principalmente attuata dalla politica ordinaria, le risorse della politica regionale nazionale si concentreranno infatti sul miglioramento dei collegamenti di primo livello dei

territori con reti e nodi principali di trasporto, sia con interventi infrastrutturali, sia attraverso le potenzialità dell'ICT.

Nelle regioni del Mezzogiorno, ricomprese in tale obiettivo, in considerazione del permanere di un grave *gap* infrastrutturale e di servizio rispetto al resto del Paese, potrà essere valutata l'attivazione complementare delle risorse FAS anche per le altre linee di intervento previste da questo obiettivo specifico; per la Sardegna, in considerazione delle sue caratteristiche di svantaggio geografico, sarà valutata, conformemente all'art.5 del Regolamento FESR, anche la partecipazione della politica regionale comunitaria nel Programma Operativo Regionale.

6.1.2 Promuovere la mobilità urbana sostenibile e la logistica urbana

Al miglioramento della rete generale di trasporto devono accompagnarsi adeguate condizioni di servizio ai territori urbani e produttivi. Occorre quindi ottimizzare l'utilizzo dell'infrastruttura di trasporto, in un'ottica di sostenibilità ambientale e di riduzione della congestione e dell'incidentalità, anche attraverso un mix di politiche che indirizzino la domanda verso scelte di mobilità più efficienti e razionali.

È opportuno agire con offerte innovative di modernizzazione delle infrastrutture e delle modalità del trasporto pubblico che consentano di passare, dall'attuale modello basato sulla mobilità privata su gomma, a modelli tendenzialmente più sostenibili anche sotto il profilo ambientale, senza peraltro rinunciare al policentrismo, sperimentando anche percorsi innovativi. Altrettanto rilevante appare il tema della logistica a livello locale, a servizio delle città, dei sistemi produttivi locali connessi, con particolare riferimento alle filiere maggiormente presenti nel territorio meridionale, quali la filiera agroalimentare.

Le iniziative per lo sviluppo della mobilità sostenibile e della logistica nelle città e aree metropolitane, nei sistemi di città e nei sistemi rurali e del raccordo tra loro, della mobilità delle merci e delle persone, devono essere affrontati anche attraverso le potenzialità dei sistemi intelligenti (ITS) a servizio dell'utenza (fra i quali, ad es. i sistemi innovativi di tariffazione integrata, sistemi di infomobilità e utilizzo delle potenzialità dei navigatori satellitari Galileo), in un processo di trasformazione delle politiche di rete intraregionali in politiche di servizi. Particolare attenzione deve essere riservata al coordinamento degli orari dei servizi puntuali (scuola, sanità, ecc.) e dei servizi di trasporto e, con attenzione alla sostenibilità, ambientale e economica, alle modalità innovative (es. piattaforme logistiche leggere e per auto al seguito, camion su treno, navigazione interna) promuovendo forme di mobilità eco-sostenibili in ambito urbano (trasporti pubblici, piste ciclabili, parcheggi di scambio, *car-sharing*, piani della mobilità, reti di distribuzione di carburanti alternativi). Dovrebbero inoltre essere esplorate strade percorribili per sostenere i processi di liberalizzazione e trasformare gli attuali sistemi di incentivi in una visione sostenibile.

I mezzi circolanti eco-compatibili possono essere ammessi al finanziamento della politica regionale solo in termini complementari ad un intervento più ampio che li giustifichi, anche in termini di maggiori servizi resi (quali incremento dell'offerta chilometrica, incremento della capacità di trasporto, ovvero significativo incremento della velocità commerciale). Sono inoltre da garantire: il rispetto della normativa sugli aiuti di Stato e il vincolo alla destinazione nell'area oggetto di intervento. Per i programmi co-finanziati dal FESR sarà assicurato il pieno rispetto delle relative condizioni di ammissibilità espresse dal Commissario Hübner al Parlamento Europeo¹⁷⁵.

Gli interventi relativi a questa priorità, in quanto inerenti lo sviluppo urbano sostenibile, devono essere attuati in sinergia e complementarietà con la Priorità 8 “*Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani*” e nel rispetto delle relative indicazioni ed inquadrarsi negli strumenti di

¹⁷⁵ Il materiale rotabile è di norma inammissibile al finanziamento FESR e può essere incluso solamente in termini complementari ad un investimento infrastrutturale più ampio che giustifichi tali elementi. Sono inoltre da garantire:

- il vincolo alla destinazione nell'infrastruttura ed area oggetto di intervento;
- il rispetto della normativa sugli aiuti di Stato (rispettato per proprietà di EE.LL. / enti diversi da società di capitale).

pianificazione urbana della mobilità. La programmazione di questo obiettivo nell'una o nell'altra priorità dipende essenzialmente dal fatto che l'obiettivo di mobilità urbana sostenibile o di logistica urbana sia o no parte di un progetto integrato urbano con finalità più ampie e in tal caso è da considerarsi programmabile nella Priorità 8. Deve essere data priorità agli interventi previsti dai "Piani della Mobilità Urbana"; nelle regioni Obiettivo "Competitività regionale e occupazione" tale priorità è da considerarsi vincolante per tutto il territorio regionale.

La politica regionale unitaria, comunitaria e nazionale, può contribuire al perseguimento di questo obiettivo in tutto il territorio nazionale e quindi in entrambe le aree dell'Obiettivo "Convergenza" e "Competitività regionale e occupazione".

6.1.3 Favorire la connessione delle aree produttive e dei sistemi urbani alle reti principali, le sinergie tra i territori e i nodi logistici e l'accessibilità delle aree periferiche: migliorare i servizi di trasporto a livello regionale e promuovere modalità sostenibili

Il miglioramento della rete generale di trasporto perseguito dall'obiettivo specifico 6.1.1 può esplicare i suoi effetti solo se saranno assicurate adeguate condizioni di servizio e di maggiore accessibilità ai territori, e se si interverrà prioritariamente sulle reti e i poli che possono assicurare maggiori effetti in tal senso. Occorre, anche in questo caso, ottimizzare l'utilizzo dell'infrastruttura di trasporto, in un'ottica di sostenibilità ambientale e di riduzione della congestione e dell'incidentalità, anche attraverso un mix di politiche che indirizzino la domanda verso scelte di mobilità più efficienti e razionali. In questo contesto assume rilievo il tema dell'"ultimo miglio" e, conseguentemente, degli interventi cosiddetti "minori o complementari ivi compresi quelli finalizzati alla riduzione dell'incidentalità". Molto rilevante è la realizzazione/il rafforzamento, anche attraverso sistemi innovativi di infomobilità, sia sul fronte delle infrastrutture sia, soprattutto, sul fronte dei servizi, dei collegamenti tra sistemi metropolitani, in particolare fra i capoluoghi del Mezzogiorno, e con i nodi aeroportuali, anche per favorire l'accesso dei turisti al patrimonio di risorse naturali e culturali del Paese. Altrettanto rilevante appare il tema della logistica a livello locale. Specifica importanza deve essere attribuita alla realizzazione e alla messa a sistema dell'offerta culturale e turistica presente sul territorio prevista nella Priorità 5.

Occorre, inoltre, accompagnare l'evoluzione delle politiche di rete in politiche di servizi, con attenzione all'intermodalità, con riferimento ai centri di interesse regionale o locale non inclusi nell'obiettivo 6.1.1.

Per questo è auspicabile una crescente cooperazione fra gli attori, sia in senso verticale, tra i diversi livelli territoriali, che in senso orizzontale, con le istituzioni operanti in altri settori, eventualmente anche definendo regole comuni fra le regioni volte ad assicurare migliori collegamenti fra aree urbane che permettano di "avvicinare" le città e sfruttare in questo modo possibili economie di agglomerazione.

Infine, una più forte attenzione al miglioramento del Trasporto Pubblico Locale (TPL) in ambito regionale extraurbano e sovraregionale è essenziale per poter puntare ad un effettivo riequilibrio modale e sostenere uno sviluppo equilibrato. L'esperienza indica che vanno rafforzati i processi di apertura alla concorrenza del settore a livello nazionale e regionale, creando le condizioni e sostenendo, in coerenza con le normative comunitarie, la crescita di nuovi operatori per nuovi collegamenti. Di conseguenza la politica ordinaria deve attuare il processo di riforma già avviato con opportune azioni normative (es. nei campi delle restrizioni e della tassazione).

Nel quadro così delineato, occorre consolidare e rafforzare i sistemi portuali ed aeroportuali, curando la loro integrazione con i collegamenti ferroviari o di metropolitana alle aree urbane e metropolitane ed ai territori produttivi; i sistemi di controllo di qualità sul livello del servizio; il potenziamento del livello di specializzazione e integrazione dei singoli nodi, in modo strutturale e

sinergico. Devono altresì essere consolidati i risultati già conseguiti per la creazione di una rete aeroportuale del Mezzogiorno competitiva per quanto attiene al trasporto passeggeri, migliorandone i collegamenti con gli *hub* internazionali e ampliando i relativi servizi per lo sviluppo del mercato turistico e per la creazione di rotte transnazionali di medio raggio dedicate al raccordo con i Paesi dello Spazio Economico Europeo (SEE) e del Mediterraneo.

L'intervento della politica regionale unitaria sul TPL deve sostenere l'ottimizzazione dell'utilizzo della infrastruttura di trasporto, riequilibrando la domanda verso mobilità più efficienti e razionali, sfruttando le Tecnologie dell'Informazione e Comunicazione per azioni che spaziano da una migliore diffusione dell'informazione, agli incentivi, alle regole di comportamento. Condizione perché ciò possa avvenire è il completamento del processo di pianificazione in attuazione di quanto previsto dal D.lgs. n. 422/1997 e successive modifiche e integrazioni. Possono essere previsti sistemi intelligenti in grado di integrare e semplificare le modalità di accesso ai diversi modi di trasporto, sviluppo dei sistemi innovativi di tariffazione integrata, miglioramento e diversificazione dell'offerta di trasporto collettivo a scala regionale e sovraregionale che potranno contribuire, inoltre, a diminuire l'inquinamento atmosferico anche al fine di tutelare la salute pubblica. La politica regionale nazionale e comunitaria potrà contribuire al potenziamento e rinnovo delle flotte, anche attraverso incentivi per veicoli a basso impatto ambientale, fermo restando che i mezzi circolanti eco-compatibili possono essere ammessi a finanziamento solo in termini complementari ad un intervento più ampio che li giustifichi, soprattutto in termini di maggiori servizi resi (quali incremento dell'offerta chilometrica, incremento della capacità di trasporto, ovvero significativo incremento della velocità commerciale). Sono inoltre da garantire: il rispetto della normativa sugli aiuti di Stato e il vincolo alla destinazione nell'area oggetto di intervento. Per il materiale rotabile co-finanziato dal FESR sarà assicurato il pieno rispetto delle relative condizioni di ammissibilità espresse dal Commissario Hübner al Parlamento Europeo¹⁷⁶.

Le azioni saranno identificate a partire dall'analisi dei fabbisogni del settore, tenendo conto del principio di non discriminazione, pianificando i passi del processo e definendo le relative risorse. Particolare attenzione va attribuita all'accesso ai servizi essenziali della sanità e dell'istruzione (inclusi gli asili nido) anche in favore di gruppi ad hoc, per permetterne l'inclusione sociale.

La pianificazione e la relativa scelta degli interventi non può prescindere dal tema del “vincolo di isolamento”, che danneggia pesantemente intere regioni ed estesi contesti territoriali, deprimendo la redditività delle imprese, rendendo difficoltosa la presenza degli operatori sui mercati nazionali ed europei e deve quindi essere affrontato sia sul fronte infrastrutturale sia su quello dei servizi. In queste aree occorre intervenire prioritariamente laddove migliori reti di comunicazione possono innescare nell'immediato uno sviluppo locale, in quanto esistono già in loco potenzialità (valorizzazione *asset* locali; forte partenariato; inserimento in esistenti circuiti turistici). Si dovrebbe puntare ad assicurare uno standard di *performance* minima per dotazioni infrastrutturali e servizi.

La politica regionale unitaria, comunitaria e nazionale, può contribuire al perseguimento di questo obiettivo in tutto il territorio nazionale e quindi entrambe le aree “Convergenza” e “Competitività regionale e occupazione”.

Priorità 7. Competitività dei sistemi produttivi e occupazione

L'intera politica regionale unitaria, comunitaria e nazionale, è incentrata sull'incremento della disponibilità di servizi e di beni collettivi che, accrescendo la qualità della vita e il rendimento degli investimenti privati e dei sistemi produttivi locali, sospingano verso l'alto la competitività, riducano la sottoutilizzazione delle risorse ed accrescano l'occupazione. L'efficacia di questa strategia può

¹⁷⁶ Vedi nota precedente.

essere accresciuta se allo sviluppo dei sistemi produttivi locali è esplicitamente dedicato uno specifico asse/priorità di intervento che promuova una impostazione complessiva, di merito e di metodo.

La Priorità 7 “*Competitività dei sistemi produttivi e occupazione*” individua ambiti e modalità di intervento finalizzati a sostenere i sistemi locali nel loro complesso, integrando in contesti specifici le azioni rivolte alla competitività e sostenibilità dei processi produttivi, gli interventi a favore dell’occupazione e quelli rivolti al capitale sociale. Il metodo di intervento è prioritariamente individuato in progetti territoriali¹⁷⁷ costruiti con metodi partenariali con i soggetti locali (per la loro peculiare natura, i sistemi produttivi incentrati sulle città richiedono interventi specifici delineati nella Priorità 8 “*Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani*”).

Tale metodo generale, orientato al progetto, non preclude la possibilità di intervenire con azioni singole (dirette a favorire comportamenti virtuosi di singole imprese, individui, specifiche aggregazioni o gruppi bersaglio che operano e vivono nei territori), ma suggerisce che l’efficacia di tali azioni è subordinata comunque alla loro adeguatezza a integrarsi in disegni di *policy* più complessivi, intenzionali e consapevoli. Il sostegno ai sistemi locali può essere efficace solo se le politiche vengono disegnate e messe in atto in relazione alle effettive criticità, potenzialità e prospettive di sistemi territoriali compresi nella loro realtà e caratteristiche. Ciò implica uno sforzo di conoscenza dei sistemi e degli attori che in essi operano, che deve essere, da un lato, preliminare all’avvio delle azioni concrete e, dall’altro, costantemente aggiornato nel tempo per adeguare l’azione, nei contenuti e nelle modalità operative, alle diverse realtà obiettivo.

Il disegno degli interventi deve però riflettere anche le importanti lezioni dell’esperienza 2000-2006 e le cruciali acquisizioni derivanti dall’analisi:

- non appare più possibile accettare il presupposto che lo sviluppo proceda meccanicamente dall’accumulazione del capitale fisico all’impiego della risorsa umana, poiché è invece sempre più evidente che molti processi agiscono in senso inverso e che solo dalla piena consapevolezza e intenzionalità di attivazione e valorizzazione delle risorse umane e delle competenze è possibile innescare o facilitare processi di sviluppo sostenibili. Ne deriva la necessità di accentuare fortemente l’azione rivolta alle risorse umane e al mercato locale del lavoro nei progetti territoriali;
- è necessario attribuire una maggiore importanza alla qualità complessiva del territorio¹⁷⁸ quale condizione per aumentare la competitività dei sistemi produttivi locali e per influenzare le scelte di localizzazione di imprese e professionisti;
- la capacità di competere della struttura produttiva italiana - e di conseguenza di incrementare e qualificare la domanda di lavoro - appare sempre più legata in prospettiva alla qualità e articolazione dei servizi cui le imprese potranno avere accesso¹⁷⁹;
- il successo dei sistemi produttivi locali dipende dalla loro capacità di interconnessione con le reti lunghe sulle quali ha luogo lo scambio di capitali, saperi e tecnologie. È dunque indispensabile che i servizi offerti a livello locale siano in grado di mettere in comunicazione gli attori con i sistemi più evoluti e innovativi;
- l’integrazione fra diverse scale di programmazione, locale e di area vasta, nazionale e

¹⁷⁷ Per progetto territoriale si intende un insieme di azioni e interventi che sono definiti e messi in atto per il perseguitamento di un obiettivo chiaramente identificato di sviluppo e promozione di un sistema territoriale. Un progetto vero e proprio assume quindi finalità specifiche, ha un inizio e una fine in quanto progetto, se ne possono valutare i risultati.

¹⁷⁸ Grado di ordine pubblico e legalità, efficienza della logistica, qualità dell’offerta locale di servizi di pubblica utilità, ecc. Tanto maggiore è il grado di integrazione e complementarietà delle politiche dei servizi previsti dalle altre priorità del Quadro, tanto maggiore è l’effetto sulla competitività.

¹⁷⁹ Tali servizi incidono non solo sui costi di attività già esistenti, ma anche sulla possibilità di trasformare e qualificare linee di attività. Processi cumulativi positivi possono investire i sistemi locali se migliori servizi pubblici e privati innescano meccanismi di richiesta di servizi più avanzati che a loro volta possono divenire motore di trasformazioni ulteriori.

internazionale, è particolarmente rilevante (non solo quando le iniziative di sviluppo locale individuano Amministrazioni centrali fra i referenti istituzionali, ma anche quando è opportuno attivare iniziative interregionali o collegare le iniziative locali con gli interventi a rete o di sistema);

- è necessario che la progettazione locale sia più selettiva e adeguata a perseguire obiettivi ben identificati, si apra di più a centri di competenza e soggetti nazionali forti¹⁸⁰, si integri con progetti territoriali di area vasta (anche internazionale attraverso il volano dell’Obiettivo “Cooperazione territoriale europea”).

La lezione più generale dall’esperienza segnala che la promozione di sistemi territoriali specifici è efficace solo se il “metodo del progetto” è applicato con rigore da parte sia di proponenti, sia di finanziatori e che, se ciò non è possibile nell’immediato, devono essere perseguite azioni di capacitazione per assicurare effettive capacità progettuali in futuro. Inoltre, se l’obiettivo condiviso è la promozione del sistema locale, non dovrebbero esservi preclusioni sulla natura e il livello del soggetto che assume l’iniziativa di aggregazione intorno al progetto. Vanno costruite prassi trasparenti e regole utili per assicurare che le idee migliori possano essere considerate e che gli strumenti di intervento, in particolare la strumentazione incentivante per i soggetti privati, siano combinati al meglio per perseguire gli obiettivi di sviluppo identificati, piuttosto che prendere il sopravvento indipendentemente dalle finalità della politica regionale.

La valutazione dell’ultimo decennio, in cui molti sono stati gli strumenti attivati¹⁸¹, è complessa, ma suggerisce – capitalizzando sull’esperienza e sull’analisi – di non lanciare nuovi strumenti generali, quanto piuttosto di procedere selettivamente da parte di ogni regione, sulla base dell’efficacia delle singole esperienze locali¹⁸², al fine di: consolidare e sviluppare le esperienze positive; concorrere alla trasformazione di progetti con criticità recuperabili; riconvertire esperienze non in grado di esprimere un’adeguata progettualità integrata, volgendole nel breve-medio termine al conseguimento di obiettivi meno complessi ma tangibili; valorizzare il capitale sociale accumulatosi e le competenze e gli strumenti effettivamente in grado di servire lo sviluppo locale.

Ciò richiede un deciso miglioramento delle modalità di confronto fra il livello regionale e sub-regionale e un’azione diffusa di accompagnamento alle progettualità avviate sul territorio, insieme a una forte capacità di scelta e di valutazione.

L’articolazione regionale della strategia non si differenzia tra aree in termini generali e di metodo. Tuttavia nelle aree più avanzate, in particolare dell’Obiettivo “Competitività regionale e occupazione”, l’applicazione dell’impostazione generale sarà soprattutto diretta a sospingere i sistemi e gli attori locali a rinnovare la loro capacità di competere e di innovare. Nelle aree più arretrate e, in particolare, nell’Obiettivo “Convergenza”, dovrà prestarsi maggiore attenzione alla costruzione di capacità competitiva. In entrambi i casi l’utilizzo della strumentazione incentivante – pur nel rispetto delle diverse possibilità consentite – dovrà il più possibile accompagnare strategie di sistema. Nel Mezzogiorno e, soprattutto nelle quattro regioni dell’Obiettivo “Convergenza”, gli interventi dovranno, inoltre, tenere conto della più diffusa necessità di politiche di promozione della regolarità. In queste stesse aree, in coerenza con i fabbisogni dei territori, l’intervento sarà caratterizzato da una forte integrazione con la Priorità 4 “*Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l’attrattività territoriale*”.

I progetti saranno comunque differenziati (oltre l’appartenenza di un sistema territoriale ad una

¹⁸⁰ E’ quindi opportuno favorire un’apertura del “locale” alla conoscenza esterna, detenuta dalle Università, dalle Camere di commercio, dalle banche, dalle istituzioni culturali e museali, dai gestori di *multi-utilities*, dai mediatori dei flussi internazionali di turismo e dalle istituzioni italiane all’estero, sia di rango nazionale che regionale e comunque da soggetti che, per posizione si trovino a detenere saperi utili, per il rafforzamento e l’innovazione nella progettualità, derivanti da esperienze non limitate all’ambito locale.

¹⁸¹ Nell’ultimo decennio, diversi sono stati gli strumenti attivati a sostegno di agglomerazioni produttive, caratterizzati per tipologie di territorio (Urban, Leader) o per la finalità di favorire l’emergere di una coalizione locale, in un approccio autonomo (Patti Territoriali) o in attuazione della programmazione regionale (Progetti Integrati Territoriali).

¹⁸² Da valutare in funzione della qualità delle coalizioni locali e dell’incisività dei progetti sulla competitività territoriale.

particolare macroarea o obiettivo comunitario) in quanto, in questo ambito, la politica regionale unitaria è impegnata, in maniera elettiva, a cogliere opportunità e necessità specifiche ai sistemi locali.

La strategia si articola in tre ***obiettivi generali***, di cui il primo è di natura trasversale ai contenuti della strategia stessa e si riferisce al metodo della programmazione e alla capacità di *governance*; il secondo si rivolge alla promozione di processi sostenibili e inclusivi di innovazione e sviluppo imprenditoriale; il terzo declina territorialmente le politiche attive del lavoro.

7.1. Accrescere l'efficacia degli interventi per i sistemi locali, migliorando la governance e la capacità di integrazione fra politiche

Il metodo della programmazione e l'organizzazione delle responsabilità sul territorio¹⁸³ rivestono un ruolo determinante per l'efficacia delle politiche. Dalla loro buona impostazione scaturisce la possibilità di identificare buoni progetti e azioni pertinenti: il buon funzionamento della *governance* è quindi parte integrante della politica per i sistemi locali. Non sempre tale attenzione necessiterà di interventi specifici da accompagnare con azioni di *policy* da finanziare. In molti casi essa si tradurrà nelle prassi procedurali da attivare, nelle modalità di organizzazione delle responsabilità e nell'attivazione del dialogo e del confronto con gli attori territoriali. Laddove risulti necessario accompagnare e sostenere tali modalità con azioni specifiche, le linee di attività saranno inquadrati operativamente e finanziate nelle attività di assistenza tecnica e di sostegno alla *governance* e alla capacità amministrativa e istituzionale sostenute dalla Priorità 10 “*Governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali e efficaci*”, di natura trasversale, che faranno quindi espresso riferimento agli obiettivi specifici della Priorità 7. Ciò, unitamente all'esigenza di aumentare l'efficacia dei progetti territoriali, suggerisce di articolare l'obiettivo generale in due obiettivi specifici, che identificano indirizzi e priorità per la capacità delle Istituzioni e delle partnership socio-economiche. Gli ***obiettivi specifici*** sono:

7.1.1 Aumentare la capacità delle Istituzioni locali quale condizione per l'efficacia di progetti locali e di area vasta e della governance del territorio.

Priorità va assegnata, ove opportuno in maniera complementare alle politiche ordinarie, alle seguenti linee di intervento:

- sostegno ai processi di avanzamento istituzionale (quali ad esempio azioni per contribuire a rafforzare la capacità di programmazione, progettazione e gestione degli Enti Locali; consolidare forme associative fra Enti Locali; aumentare la propensione all'innovazione);
- promozione di azioni per aumentare l'efficacia degli interventi (ad esempio, azioni per favorire il conseguimento di standard di prestazione più elevati; esperienze pilota e scambi di buone pratiche; analisi di fattibilità per l'introduzione di innovazioni organizzative e tecnologiche nell'erogazione dei servizi; valutazioni di efficacia dell'azione delle politiche ordinarie; analisi conoscitive territoriali sui fabbisogni specifici dei diversi beneficiari);
- qualificazione delle strutture organizzative e dei modelli gestionali dei soggetti pubblici coinvolti su scala locale;
- azioni di qualificazione professionale del personale pubblico coinvolto nella gestione di tali processi;
- azioni integrate di capacitazione del territorio e di accompagnamento delle coalizioni locali, per aiutarle a consolidarsi, aumentare la loro capacità di interpretare i fabbisogni

¹⁸³ È importante, ove la natura del progetto lo richieda, trovare per l'ideazione e l'attuazione delle iniziative modalità efficaci di cooperazione, anche tra livelli di governo diversi, in particolare Regioni, Province Autonome e Autonomie funzionali del territorio.

del territorio e sviluppare una progettualità adeguata. Tali azioni, rilevanti nei contesti contraddistinti da marginalità geografica e demografica, si attuano tramite qualificate azioni di assistenza tecnica e possono essere accompagnate anche da iniziative volte a promuovere forme di cooperazione e corresponsabilizzazione istituzionale.

7.1.2 Qualificare il partenariato socio-economico e rafforzarne il ruolo nello sviluppo locale

L’obiettivo mira a sostenere l’affermarsi di una *partnership* socio-economica competente in grado di partecipare sia alla fase di definizione di progetti territoriali, sia alla fase di realizzazione, gestione e valutazione in itinere ed ex-post, garantendo ai progetti stessi il contributo informativo e di esperienze che proviene dai soggetti più vitali presenti sul territorio e l’effettiva mobilitazione delle rappresentanze degli interessi. Ciò implica la necessità di prevedere azioni per qualificare il confronto fra gli Enti Locali e il partenariato economico-sociale, valorizzando la conoscenza reale di specifiche aree territoriali¹⁸⁴, includendo le capacità dell’impresa sociale come vettore di sviluppo locale e promuovendo la capacità delle coalizioni di aprire il livello locale all’apporto di competenze esterne forti e di soggetti capaci di trainare il sistema.

7.2. Promuovere processi sostenibili e inclusivi di innovazione e sviluppo imprenditoriale

La strumentazione incentivante per le imprese rimane un’importante leva per il rafforzamento e la riqualificazione dei sistemi produttivi, ma da utilizzare in maniera appropriata, correggendo lo sbilanciamento riscontrato in favore di pur necessari interventi compensativi. In passato, essa ha sostenuto positivamente alcuni cicli di investimento, ma è risultata meno efficace nell’accompagnare le trasformazioni e le riqualificazioni nelle attività di impresa e dei sistemi produttivi necessarie a rafforzarne la posizione competitiva.

Le lezioni della programmazione 2000-2006 suggeriscono dunque di definire una strategia unitaria tra i diversi livelli di governo per un intervento a sostegno del sistema produttivo che si configuri come una “politica dei vantaggi comparati”, che espliciti in maniera chiara e motivata le priorità (territoriali, settoriali e tematiche) sulle quali intervenire e che eviti effetti di spiazzamento e concorrenza tra territori ed incentivi, razionalizzando, in ragione dell’efficacia, la strumentazione esistente in un quadro di certezza normativa, finanziaria e di efficienza nell’erogazione degli incentivi. Fondamentale è l’innesto di questa strategia unitaria nell’ambito di una politica ordinaria esplicitamente rivolta alla competitività del sistema produttivo nazionale (industriale, agricolo e terziario).

In linea con tali considerazioni, la politica nazionale si va orientando¹⁸⁵, da un lato, a proporre su scala larga le azioni di promozione del contesto in cui operano le imprese (in linea con l’impostazione che ha già ispirato la politica regionale degli ultimi anni). Dall’altro a rivedere il quadro degli strumenti di incentivazione in direzione sia di una semplificazione e unificazione degli strumenti di tipo generale nell’ambito dell’azione ordinaria, sia della costruzione di modelli di intervento in cui la strumentazione incentivante si inserisca in modo complementare in politiche più articolate volte a promuovere l’evoluzione del sistema produttivo del Paese considerando l’evoluzione degli scenari globali di riferimento. L’ambizione generale è quella di passare da una politica unicamente incentrata sugli strumenti di incentivazione ad una politica per progetti che implica un utilizzo combinato e finalizzato di più strumenti di *policy* (incentivi, regolamentazione,

¹⁸⁴ Può utilmente essere valorizzata anche in questo ambito la previsione regolamentare – per le Regioni dell’Obiettivo “Convergenza” – di destinazione di risorse del Fondo Sociale Europeo al sostegno di azioni intraprese collettivamente dalle parti sociali.

¹⁸⁵ Il riferimento è alle iniziative prese dal Governo italiano dall'estate del 2006 in merito alla costruzione di uno schema unitario di promozione di una rinnovata linea di “politica industriale” (il cd. progetto Industria 2015) diretta a considerare in maniera congiunta sia le esigenze di riordino del sistema degli incentivi comunque necessario anche alla luce delle novità intervenute negli inquadramenti comunitari, sia quelle derivanti dalle esigenze di addivenire alla formulazione di metodi di intervento di politica economica in grado di meglio sostenere le specifiche esigenze di trasformazione e riqualificazione del sistema delle imprese italiane.

orientamento della domanda pubblica, infrastrutture materiali e immateriali). Tale ultimo indirizzo bene si coniuga con la specifica missione della politica regionale di perseguire, attraverso progetti articolati, obiettivi specifici di sviluppo per i sistemi territoriali. Ciò implica accentuare l'impegno della politica regionale verso tali finalità e ridurre quello in direzione del sostegno finanziario a sistemi di incentivazione di natura più generalista e compensativa.

Le criticità nell'offerta locale di servizi rappresentano uno dei maggiori freni ai processi di crescita, innovazione e apertura all'esterno dei sistemi locali e alla possibilità di ciascun individuo di partecipare attivamente ai processi produttivi del territorio. La strategia pone l'enfasi sui servizi di natura trasversale e non formula indirizzi di natura settoriale; tuttavia, in coerenza con gli indirizzi generali della priorità, in sede di programmazione operativa è dirimente selezionare gli interventi per le imprese e l'occupazione in base alle priorità identificate e al principio di concentrazione territoriale, settoriale e tematica. Per questi stessi motivi dovranno essere anche identificati gli strumenti di incentivazione tra quelli più capaci di accompagnare le imprese e i sistemi locali nelle auspicate trasformazioni dimensionali, di linee di attività e di modalità efficaci di competizione.

In coerenza con le attività di riforma degli aiuti di Stato intraprese nel 2005 dall'Unione europea, occorre in primo luogo orientare il supporto della politica regionale unitaria verso gli obiettivi di natura orizzontale per le componenti di appropriazione sociale che essi attivano insieme al minor impatto distorsivo che producono. In particolare, la politica regionale svolgerà un ruolo in questa direzione secondo gli indirizzi indicati, nella Priorità 2 “*Promozione, valorizzazione e diffusione della Ricerca e dell'innovazione per la competitività*” e nella Priorità 3 “*Energia e ambiente: uso sostenibile e efficiente delle risorse per lo sviluppo*”.

Ulteriori linee di azione possono essere espressamente indirizzate a obiettivi di apertura internazionale dei sistemi locali e attrazione degli investimenti secondo gli indirizzi indicati alla Priorità 9 “*Apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse*”.

Per quanto riguarda la possibilità di intervenire con efficacia con alcuni Progetti di innovazione industriale - in collegamento con le linee di politica industriale nazionale che ne prevedono l'attivazione come progetti complessi di cooperazione tra imprese e soggetti di ricerca per l'avanzamento della capacità competitiva di sistema in specifici settori - anche nelle aree del Mezzogiorno, è necessario assicurare condizioni per cui su di essi possano essere mobilitate energie adeguate. Considerandone adeguatamente gli aspetti di complessità occorrerà assicurare che essi siano un numero limitato e effettivamente rappresentativi dei sistemi d'impresa meridionali in grado di raccogliere la sfida della competitività sui mercati internazionali, facendo leva sia sulle specializzazioni produttive già di successo sia su quelle con buone potenzialità future.

Fermo restando la necessità di sostenere le singole aree con interventi pertinenti, nelle regioni della “Convergenza” e nel Mezzogiorno sarà particolarmente rilevante operare per incrementare complessivamente le convenienze localizzative e per sostenere l'attrazione di investimenti, nelle aree dove i sistemi di impresa sono più densi e maturi occorrerà operare in direzione di favorire il loro consolidamento e modernizzazione.

Dal punto di vista della concentrazione delle tipologie di intervento, le ipotesi delineate implicano un mutamento sostanziale rispetto all'esperienza della programmazione 2000-2006. La nuova politica di promozione dello sviluppo dei sistemi produttivi propone elementi di forte discontinuità strategica e metodologica rispetto alle precedenti politiche di incentivazione, in quanto si ispira a criteri di selezione più spinta degli interventi e a maggiore volontà di orientamento dei sistemi di impresa. Tale discontinuità, se non appropriatamente gestita attraverso strumenti che consentono il graduale, se pur rapido, passaggio alla nuova impostazione, può minare la stessa realizzabilità delle nuove strategie di sviluppo. Occorre pertanto prevedere anche azioni di carattere temporaneo che favoriscano la transizione limitando gli effetti delle inevitabili discontinuità, e che, al contempo, siano in grado di orientare l'azione sin dall'immediato verso i nuovi obiettivi programmatici.

In particolare per quanto riguarda quindi l’ipotesi di mantenere, almeno in una fase di transizione, anche un contributo a forme di compensazione del maggiore costo unitario del capitale, sarà opportuno procedere anche considerando gli effetti dei primi interventi scaturiti dalla riforma degli incentivi nazionali e apportando i correttivi necessari¹⁸⁶. È comunque indispensabile operare per ridurre la possibilità che tali interventi si traducano solo in una riduzione di livelli fisiologici e salutari di mortalità imprenditoriale.

Nel superare le inefficienze di contesto, è imprescindibile agire anche sul fronte dei fenomeni di irregolarità che si manifestano diffusamente in vaste aree del Paese e che distorcono la migliore utilizzazione delle risorse umane e imprenditoriali, frenando la crescita delle imprese e la produttività del lavoro.

L’obiettivo generale è articolato in quattro *obiettivi specifici*:

7.2.1 *Migliorare l’efficacia dei servizi alle imprese.*

La qualità e l’articolazione dei servizi alle imprese sono determinanti ai fini della competitività dei sistemi produttivi locali nel contesto dell’inasprirsi della concorrenza internazionale e delle pressioni dei Paesi emergenti. Tra questi, si può distinguere una fascia di servizi pubblici fondamentali che riguardano le interazioni ordinarie fra imprese e PA, di cui vanno assicurati la facilità d’accesso, la flessibilità, l’imparzialità e la trasparenza nell’erogazione. I tempi di evasione delle pratiche necessarie nelle diverse fasi della vita delle imprese, la qualità e l’efficienza dei servizi infrastrutturali civili, la sicurezza ed il funzionamento della giustizia, sono fattori di contesto di primaria importanza ai fini della competitività d’impresa. L’intervento per il rafforzamento di questi servizi pubblici deve partire da una ricognizione su base territoriale della loro efficienza e qualità, che consenta di stimare i ritardi da colmare e definire le azioni di capacitazione, da intraprendere soprattutto nell’ambito della declinazione operativa degli indirizzi della Priorità 10 “*Governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali e efficaci*”.

Tra i servizi di supporto alla competitività vanno inclusi anche quelli riguardanti la logistica e gli spazi fisici in cui si attua l’attività imprenditoriale. In particolare, è opportuno promuovere in ciascuna Regione la ricognizione del grado di utilizzo e sostenibilità ambientale delle Aree di Sviluppo Industriale e delle aree oggetto dei Piani di Insediamento Produttivo, nonché la valutazione dell’efficienza delle funzioni di indirizzo e gestione di tali aree, anche al fine di procedere a interventi di ottimizzazione e riutilizzo.

Esiste poi una gamma di servizi avanzati ad alto contenuto di conoscenza di cui necessitano i sistemi imprenditoriali che assumono un approccio attivo al rafforzamento della propria competitività in un contesto globale. Si tratta di servizi che incidono sulla capacità delle imprese di anticipare scenari futuri (evoluzione dei gusti dei consumatori e delle tecnologie) e di individuare specifici vantaggi comparati sui quali puntare per rafforzare il posizionamento delle produzioni locali. L’offerta locale di questo genere di servizi alle imprese può essere qualificata e rafforzata intervenendo con strumenti mirati, non generalisti, di erogazione diretta o di sostegno alla domanda del settore privato che li acquista sul mercato in condizioni di concorrenza, indirizzando l’azione in via prioritaria a soggetti collettivi, ad attività imprenditoriali di piccole e medie dimensioni funzionalmente collegate lungo linee orizzontali o di filiera.

Con un interesse prioritario per la creazione di reti territoriali e per il potenziamento dei sistemi di impresa, sono individuati come prioritari:

- servizi finalizzati alla competitività delle varie filiere produttive, quali quelle dei settori manifatturiero e, in particolare, agroalimentare¹⁸⁷;

¹⁸⁶ Di cui alle leggi 311/2004 e 80/2005 che, con particolare riferimento alla legge 488/92, ha previsto, tra l’altro, un maggior coinvolgimento del sistema bancario nel finanziamento delle imprese agevolate.

¹⁸⁷ In particolare i servizi che le Istituzioni e gli altri soggetti del territorio possono fornire per favorire l’accesso ai mercati, le azioni sul fronte della

- azioni che intervengano sull'efficienza degli Sportelli Unici, sulla loro capacità di raccordarsi con il mondo delle imprese, con gli Enti Locali e con le Autonomie funzionali del territorio;
- iniziative di raccordo fra i sistemi imprenditoriali locali, le Università e le Istituzioni di ricerca e di alta formazione, anche tramite l'attivazione di incubatori all'interno di facoltà universitarie e dei parchi scientifici e tecnologici, collegati a *network* di imprese e banche, la creazione o potenziamento di specifici soggetti e la valorizzazione del ruolo dei “mediatori di conoscenza” (cfr. Priorità 2).

In generale dovrà essere compiuta una attenta riflessione su quali condizioni e iniziative di supporto, a diversi livelli di intervento, possano favorire la fruizione a livello locale di servizi avanzati anche se disponibili su mercati distanti e l'introduzione e il consolidamento anche sui mercati locali di nuovi servizi, la cui difficoltà di accesso e/o assenza impedisce l'attivazione di nuove attività ovvero la crescita e la trasformazione di attività esistenti.

7.2.2 Sostenere la competitività dei sistemi produttivi locali favorendo anche la loro internazionalizzazione

I sistemi produttivi locali potranno essere sostenuti attraverso forme appropriate di incentivazione che siano inserite adeguatamente in disegni di natura più complessiva che favoriscano al contempo il consolidamento delle idee imprenditoriali più promettenti e il perseguimento di obiettivi di sviluppo non contraddittori attraverso progetti territoriali condivisi. Le azioni di politica industriale, ivi incluse l'utilizzo di strumenti di incentivazione, devono essere quindi necessariamente integrate con la pianificazione territoriale, sia in termini di razionalizzazione delle funzioni residenziali, produttive e ambientali, sia in riferimento alla coerenza con gli aspetti di tutela del suolo, dell'ambiente e del paesaggio¹⁸⁸ (cfr. Priorità 3 e 5).

In alcune aree tematiche, la promozione di beni pubblici giustifica interventi diretti a sostegno di imprese:

- tra i regimi di aiuto a finalità ambientale, diretti a incrementare la qualità globale dei sistemi locali, sono prioritari interventi per la diffusione della certificazione ambientale e delle tecnologie a minore impatto ambientale, l'utilizzo efficiente dell'energia, la realizzazione di azioni di prevenzione, di mitigazione e recupero dell'inquinamento da attività produttive¹⁸⁹ (cfr. Priorità 3 “Energia e ambiente: uso sostenibile e efficiente delle risorse per lo sviluppo”);
- in stretta connessione con la Priorità 2 “Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività”, le azioni potranno indirizzarsi a contribuire alla realizzazione di Progetti di innovazione industriale, di rilievo anche nazionale, che possano coinvolgere specifici sistemi locali - in cui sono presenti capacità e potenzialità - nell'attiva produzione di conoscenze e applicazioni di impatto sia diretto sul sistema locale interessato, sia di alimentazione dei contenuti di conoscenza sulle reti lunghe (che quei contenuti dovranno diffondere per agevolare la capacità competitiva dei sistemi complessivamente considerati);
- potrà essere sostenuto l'accompagnamento dei processi di trasferimento di impresa collegati al ricambio generazionale nella proprietà delle piccole e medie imprese, integrando servizi, azioni rivolte al capitale umano e incentivazioni finanziarie e

logistica e della *supply chain*, la diffusione dell'ICT, la ricerca e l'innovazione, la formazione, ecc.

¹⁸⁸ È necessario infatti realizzare azioni per ottimizzare l'uso del territorio, migliorare l'infrastrutturazione ambientale delle aree attrezzate e creare condizioni favorevoli per l'insediamento delle imprese

¹⁸⁹ Sempre nel rispetto del principio “chi inquina paga”.

sviluppando buone pratiche per agevolare il trasferimento di impresa e minimizzarne gli impatti negativi;

- l'internazionalizzazione dei sistemi locali sarà favorita tramite azioni volte a favorire l'accesso a nuovi mercati, il conseguente ampliamento dei mercati di sbocco e l'ottimizzazione della catena locale del valore aggiunto¹⁹⁰;
- nel rafforzare la competitività internazionale dei sistemi locali, un ambito rilevante di intervento è la valorizzazione delle risorse locali e la promozione di filiere legate alla produzione di beni e servizi specifici ai percorsi di sviluppo desiderati e su cui è concentrato l'investimento della politica regionale (cfr. la Priorità 5 “*Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività per lo sviluppo*”).

Una impostazione più mirata nel sostegno ai sistemi produttivi implica un reindirizzo della strategia anche con strumenti rivolti a realizzare progetti organici e integrati che vedano la partecipazione contestuale di più attori, caratterizzati da un orientamento selettivo in favore di obiettivi tecnologico-produttivi. A tale impostazione sarà data piena attuazione operativa necessariamente con tempi non brevi, con la conseguente necessità di prevedere una fase di transizione che dia luogo comunque a un’azione più mirata. Nel caso di regimi di aiuto indirizzati al sostegno della singola impresa¹⁹¹, essi saranno quindi applicati, fermo restando l’adeguamento alle pertinenti discipline comunitarie in materia di aiuti alle imprese, con modalità operative dirette a superare le criticità rilevate nella loro precedente applicazione, che non sempre ha favorito un riposizionamento dell’apparato produttivo verso settori e prodotti non convenzionali. L’applicazione di tali strumenti ne vedrà quindi la finalizzazione agli obiettivi programmatici stabiliti dalla nuova strategia di sviluppo, attraverso, ad esempio, bandi tematici e/o territoriali coerenti con le aree tecnologiche e produttive che tale strategia contempla. Potranno inoltre prevedersi strumenti di tipo negoziale per il sostegno ad investimenti produttivi di maggiori dimensioni e di rilevante impatto macro-economico, che dovranno essere selezionati in coerenza con gli obiettivi della strategia.

Il sostegno dei Fondi strutturali in aree CRO agli aiuti a finalità regionale per la grande impresa si giustifica in ragione della selettività dei relativi investimenti, in termini di qualificato contenuto tecnologico e/o di ricaduta sulla filiera produttiva, con conseguente elevata capacità di diffusione di effetti innovativi sui sistemi produttivi locali.

7.2.3 Contribuire al miglioramento dell’efficienza del mercato dei capitali

Il livello di supporto offerto dall’industria bancaria agli investimenti e al fabbisogno di liquidità delle imprese – misurato dal rapporto tra gli impieghi delle imprese non finanziarie e il PIL – è molto più basso (circa la metà) nel Mezzogiorno (regioni CONV e CRO dell’area) rispetto alle regioni del Centro-Nord¹⁹². Questo dato insoddisfacente, condizionato dalle specificità territoriali del tessuto imprenditoriale meridionale (settori di appartenenza, dimensione media delle imprese, ecc.), deve essere tuttavia inquadrato nell’attuale fase di transizione – frutto del processo di privatizzazione e concentrazione del sistema bancario – non priva di segnali positivi, anche sul versante della concorrenza.

Gli strumenti di sostegno pubblico al sistema produttivo tradizionalmente utilizzati (in gran parte a “fondo perduto”) non hanno contribuito adeguatamente a stimolare il rafforzamento della capitalizzazione delle imprese. L’adozione di sistemi di incentivazione di natura meno generalista e

¹⁹⁰ Si ricorda che le iniziative di mera delocalizzazione di attività oltre i confini nazionali sono escluse dal sostegno, sotto qualunque forma, della politica regionale.

¹⁹¹ Quali, a titolo di esempio, strumenti a bando con risposta individuale quali la legge 488/92 e la legge 46/82.

¹⁹² Si veda la Tavola 3 nel Capitolo I. Tra le Regioni del Mezzogiorno, nel 2005 solo l’Abruzzo mostra un livello Impieghi bancari/PIL superiore al 40 per cento, valore comunque lontano dalla media delle Regioni CRO (55,6 per cento), anche se superiore alla media Mezzogiorno (28,7 per cento) peraltro solo di poco superiore alla media delle Regioni CONV (27,1 per cento).

compensativa e il maggior coinvolgimento degli operatori di mercato dovranno quindi essere accompagnati, soprattutto nelle aree dove gli indicatori segnalano livelli assai modesti di intensità creditizia rispetto all'attività economica, da azioni volte a promuovere le relazioni banca-impresa, anche allo scopo di facilitare la crescita dimensionale delle PMI ricorrendo altresì a strumenti di ingegneria finanziaria. A tal fine potranno essere promossi interventi tesi a rafforzare – favorendo i processi di concentrazione imposti da Basilea 2¹⁹³ - la dimensione patrimoniale e la struttura organizzativa degli Enti di Garanzia, a partire dai Confidi¹⁹⁴.

In Italia, l'attività di investimento nel settore *Private Equity* ammonta a circa 2,5 miliardi di euro all'anno¹⁹⁵ (operazioni in larga misura di *replacement & buy-out* in aziende non *high-tech* del Centro-Nord¹⁹⁶) contro i 760 miliardi di impieghi bancari alle imprese. Gli indicatori disponibili segnalano lo scarsissimo sviluppo del settore in tutte le regioni del Paese (CONV e CRO). Il sistema finanziario italiano è quindi marcatamente bancocentrico ed ha caratteristiche correlate anche alla dimensione (molto ridotta) e alla specializzazione produttiva (in settori tradizionali) delle imprese. L'obiettivo di accrescere progressivamente la rilevanza dell'*equity* nel finanziamento delle imprese va quindi perseguito con decisione ma, al contempo, con il realismo necessario per ridurre i fattori (anche culturali) di resistenza dell'espansione di strumenti di finanziamento alternativi o complementari rispetto all'indebitamento bancario. L'intervento pubblico a supporto della crescita del capitale di rischio - rilevante per la nascita e per lo sviluppo di imprese innovative - deve quindi tener conto delle caratteristiche della domanda potenziale, nonché della necessità avvertita dai gestori dei fondi di operare su una scala territoriale tale da consentire una adeguata diversificazione dei rischi¹⁹⁷.

Occorre un'azione coerente con i vigenti orientamenti in materia di aiuti di stato per il capitale di rischio, i quali prevedono la possibilità di intervenire con finanziamenti in piccole imprese, nelle fasi di *start up* ed *expansion*, su tutto il territorio nazionale, mentre, nel caso di medie imprese, quest'ultima tipologia di interventi (fino alla fase *expansion*) è limitata alle sole aree ammissibili agli aiuti a finalità regionale (aree assistite). Nel caso di interventi in medie imprese localizzate in aree non assistite, i finanziamenti devono essere limitati alla sola fase di *start up* (interventi nella fase di *expansion*, possono essere considerati compatibili a condizione che siano presentati i necessari elementi di verifica dell'esistenza di fallimenti del mercato). In materia di capitale di rischio è opportuno quantificare le dimensioni del mercato destinatario dell'eventuale intervento dello Stato, al fine di individuare la scala territoriale ottimale degli interventi e configurare le forme di intervento.

Attenzione dovrà inoltre essere posta a quelle imprese che, per motivi non legati alla qualità dei programmi di investimento, non hanno adeguata capacità di credito e risultano esposte a forme irregolari di finanziamento. A tal fine, e più in generale per le categorie deboli, possono essere finanziate azioni per promuovere la costituzione di strutture di partnership locale in materia di microcredito.

Una più puntuale definizione degli strumenti di ingegneria finanziaria – nel rispetto delle norme in

¹⁹³ Per effetto di Basilea 2, viene meno l'utilità delle garanzie sussidiarie (escutibili in ultima istanza) e il correlato meccanismo moltiplicatore che permetteva di utilizzare le stesse risorse per garantire una pluralità di investimenti (per un valore ben superiore alle disponibilità dei fondi di garanzia). Se ci si pone l'obiettivo di offrire garanzie dirette a prima richiesta di importo unitario adeguato alle esigenze delle imprese, il processo di concentrazione delle risorse consiglia anche un uso mirato dei meccanismi di controgaranzia (a favore solo di garanti ben patrimonializzati e con tassi di partecipazione che ripartiscano il rischio in modo equilibrato). Qualsiasi operazione di garanzia (inclusa le contro-garanzie e le co-garanzie) deve avere come elemento fondante gli investimenti delle piccole e medie imprese.

¹⁹⁴ Con la nuova regolamentazione prudenziale in materia creditizia e finanziaria i Confidi, che fin qui hanno avuto il proprio principale punto di forza nel radicamento locale e nella conoscenza di specifici settori imprenditoriali, sono incoraggiati a crescere di dimensione attraverso processi di aggregazione su base territoriale e/o settoriale e ad acquisire lo status di "intermediario vigilato" ex art. 107 del Testo Unico in materia Bancaria e Creditizia (D.Lgs. n. 385/93).

¹⁹⁵ Dati Aifi, media degli anni 2001-2005.

¹⁹⁶ Secondo i dati dell'Aifi le operazioni realizzate nel Mezzogiorno nel primo semestre del 2006 rappresentano una quota del mercato italiano pari, in numero, al 3 per cento e, in valore, al 2 per cento.

¹⁹⁷ Si ricorda che per i Fondi strutturali l'ammissibilità al finanziamento di operazioni di *private equity* deve riguardare investimenti produttivi nella fase di *early stage* oppure di *expansion*.

materia di mercato interno e concorrenza - tra i quali, eventualmente, l'iniziativa Jeremie¹⁹⁸, dovrà tener conto delle innovazioni introdotte dal legislatore con l'istituzione del Fondo Finanza di Impresa¹⁹⁹.

7.2.4 Favorire l'emersione e contrastare l'irregolarità.

Le politiche regionali contribuiscono all'obiettivo territoriale di emersione e contrasto delle irregolarità (specie sul lavoro) con un approccio trasversale di *mainstreaming*, sia dando vita ad interventi volti a sviluppare, nei diversi contesti, la cultura della legalità e del rispetto delle regole, sia predisponendo strumentazioni differenziate e flessibili a seconda delle caratteristiche che l'irregolarità assume nei diversi contesti territoriali. Ciò attraverso l'identificazione di aree territoriali caratterizzate da omogeneità economico-sociale; lo sviluppo di approcci integrati, capaci di attivare modalità di intervento differenziate e convergenti; il coinvolgimento di un ampio spettro di attori sociali, economici, e istituzionali.

Laddove ricorrono le necessarie condizioni di fattibilità particolare attenzione deve essere rivolta all'attuazione di iniziative puntuale fortemente caratterizzate sotto il profilo della proattività degli strumenti e delle metodologie di intervento. Fondamentale, per il successo di queste iniziative, è la presenza di gradi e di capacità di interagire con gli attori e le imprese locali che esulano dalle tipiche modalità di interlocuzione della Pubblica Amministrazione.

Nell'impostazione delle politiche regionali, assume rilevanza la piena utilizzazione di strumenti già disponibili per il contrasto al lavoro grigio/nero sia nel campo degli appalti che degli aiuti alle imprese²⁰⁰ e del sostegno a progetti individuali di avvio di attività economiche regolari. L'efficacia di tale azione di accompagnamento è assai favorita e condizionata dall'efficienza della Pubblica Amministrazione nell'erogazione di servizi ai cittadini e alle imprese.

7.3. Qualificare e finalizzare in termini di occupabilità e adattabilità gli interventi e i servizi di politica attiva del lavoro, collegandoli alle prospettive di sviluppo del territorio

Permangono in Italia, e specialmente nel Mezzogiorno, bassi tassi di partecipazione al mercato del lavoro, tassi di occupazione e di disoccupazione ancora insoddisfacenti rispetto alla media europea. La rilevanza dei problemi occupazionali, così come la specifica situazione di diverse componenti della popolazione attiva, specie femminile, caratterizzeranno l'intensità e le tipologie di intervento delle regioni per complementare e innovare le azioni per lo sviluppo attraverso adeguate azioni di politica attiva del lavoro che possano anche integrarsi con le linee di intervento delineate nell'ambito della Priorità 4 “Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale”.

L'obiettivo generale si declina in tre ***obiettivi specifici***:

7.3.1 Migliorare l'efficacia dei servizi di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro e i raccordi con i sistemi delle imprese, dell'istruzione, della formazione e con le politiche sociali.

Le priorità d'intervento scaturiscono dall'esperienza della programmazione 2000-2006 e, coerentemente con le riforme del settore, si pongono l'obiettivo di sviluppare sul territorio un sistema di rete pubblico-privata multiattore dei Servizi per l'Impiego (SPI), valorizzando il ruolo di coordinamento dei servizi pubblici ed aumentando la qualità dei servizi erogati a livello locale (sia da operatori pubblici che da operatori privati autorizzati e, in prospettiva accreditati quali

¹⁹⁸ V. in proposito l'art. 44 del Regolamento (CE) n. 1083/2006.

¹⁹⁹ Cfr. Legge Finanziaria per il 2007, art 1, comma 847 e ss.

²⁰⁰ Quali ad esempio il Documento Unico di Regolarità Contributiva.

Università, Scuole, ecc.), adeguando tali servizi a standard qualitativi omogenei tra le Regioni, sia in termini di organizzazione che di servizi offerti e colmando le disuguaglianze territoriali. Le principali opzioni attuative riguardano la specializzazione dell'offerta di servizi per *target* di utenza, la diversificazione della gamma dei servizi in funzione delle specifiche esigenze del territorio, la personalizzazione degli interventi, il miglioramento delle competenze degli operatori dei centri pubblici quale condizione per l'adeguamento agli standard di qualità. Occorre, inoltre, sviluppare localmente il sistema a rete dei servizi pubblici e privati anche mediante il raccordo con i sistemi locali d'istruzione scolastica, professionale, universitaria e con il sistema delle imprese; aumentare la capacità di alimentare reti di relazioni con altri soggetti del territorio e di integrarsi con i soggetti privati e le espressioni imprenditoriali; sviluppare un sistema integrato di Borsa lavoro (locale e nazionale), non solo come sistema informativo di incontro domanda/offerta, ma anche come rete del servizio alle persone e alle aziende. La migliore operatività dei SPI, con particolare riferimento ai servizi erogati dai centri pubblici, andrà perseguita anche tramite il conseguimento degli standard di qualità necessari per una piena digitalizzazione e per garantire la piena fruizione dei dati posseduti, la sicurezza della trasmissione e l'interrogabilità degli stessi per l'erogazione di servizi *on-line*.

7.3.2 Promuovere interventi mirati alle esigenze di specifici gruppi target

Il conseguimento dell'obiettivo è fortemente correlato con l'azione della politica ordinaria, responsabile dello sviluppo di un sistema integrato di interventi in grado di coniugare flessibilità del mercato del lavoro, assistenza in caso di disoccupazione, sostegno alle fasi di transizione tra lavoro e lavoro, sviluppo occupazionale, sviluppo di competenze effettivamente utilizzabili e spendibili. Appare necessario quindi che si definisca un nuovo quadro di *welfare to work* per tutti coloro che affrontano periodi di transizione lavorativa, ridisegnando gli ammortizzatori sociali all'interno di un sistema coerente di politiche attive e passive, e promuovendo politiche per favorire la conciliazione tra tempi di lavoro e di vita.

L'efficacia delle politiche del lavoro dipende sia dalla qualità della loro integrazione con quelle dell'istruzione, della formazione, dell'orientamento, con le politiche sociali e, più in generale, con le strategie di sviluppo dei sistemi produttivi e delle imprese, sia dalla capacità di affrontare in maniera differenziata, in funzione delle caratteristiche territoriali locali, i problemi rilevanti per specifici gruppi. Il contributo delle politiche aggiuntive consentirà di affrontare a livello locale problemi rilevanti per specifici *target*, assumendo l'approccio di azioni integrate per l'inserimento lavorativo come modalità prioritaria di intervento:

- per quanto riguarda i giovani, sono due le aree di criticità principali: la difficoltà di primo inserimento e la carenza di strumenti di sostegno destinati a bilanciare la flessibilità delle forme contrattuali. Al riguardo, è prioritario sviluppare forme di alternanza tra scuola, formazione e lavoro dimostratesi in grado di aumentare i livelli formativi e di favorire l'inserimento occupazionale;
- il tema dell'integrazione degli immigrati costituisce uno dei punti centrali dell'azione sul territorio, sia sul piano economico che sul piano sociale. Specifiche opzioni attuative riguardano il perfezionamento e il governo dei processi di inserimento degli immigrati nel mercato del lavoro e le misure di incrocio fra domanda e offerta di lavoro straniero, la promozione di processi di inclusione di lavoratori immigrati altamente specializzati e lo sviluppo di azioni volte a ridurre le discriminazioni sul lavoro fondate sulla razza o sull'origine etnica;
- l'invecchiamento attivo è da perseguire valorizzando le competenze dei lavoratori anziani, promuovendo forme di contrasto alla marginalizzazione e all'espulsione lavorativa a partire dalla riqualificazione delle competenze;

- per quanto riguarda le donne sono necessari interventi sia per favorire la partecipazione al mercato del lavoro, sia per contrastare le disparità nelle carriere e nelle retribuzioni. È necessario inoltre prestare particolare attenzione alle politiche orientate alla creazione d'impresa e al lavoro autonomo, in particolare da parte del segmento femminile. I servizi per la conciliazione dei tempi di vita con quelli di lavoro devono poter essere effettivamente disponibili e fruibili;
- l'integrazione sociale e lavorativa dei soggetti svantaggiati è promossa in particolare attraverso interventi multidimensionali e partenariali, nel quadro di un sistema di relazioni tra i diversi operatori interessati della scuola, della formazione professionale, del terzo settore, delle imprese e delle istituzioni locali. In tale ambito occorre anche incentivare l'attivazione di reti tra imprese, istituzioni, operatori di settore e condurre azioni di sensibilizzazione presso gli imprenditori in merito agli strumenti offerti dalle politiche attive.

7.3.3 Migliorare la qualità del lavoro e sostenere la mobilità geografica e professionale

L'obiettivo intende contribuire al miglioramento della qualità del lavoro intervenendo per creare condizioni lavorative e contesti volti a valorizzare la risorsa lavoro; rafforzare la responsabilità sociale delle imprese; sviluppare la cooperazione con la ricerca e le politiche per l'innovazione in funzione dell'attuazione di nuovi modelli lavorativi e produttivi; favorire, in una logica di sostegno ai percorsi individuali e con l'attenzione necessaria a stabilire condizioni incentivanti per contrastare il deflusso di capacità e competenze dalle aree che necessitano di capitale umano qualificato, la mobilità professionale e geografica²⁰¹.

Priorità 8. Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani

Descrizione della priorità

Le città rappresentano, nell'esperienza europea, uno dei principali propellenti dello sviluppo economico, dell'innovazione produttiva, sociale e culturale al punto da assurgere a "priorità" nelle politiche di sviluppo²⁰². Ciò è vero soprattutto in una realtà policentrica come quella italiana, dove la crescita sostenibile e diffusa del territorio si è di fatto associata alla presenza di sistemi urbani, di istituzioni locali di qualità. Queste caratteristiche hanno suscitato nel passato la nascita di programmi di sviluppo urbano innovativi, spesso sperimentali, che offrono oggi molteplici spunti per la programmazione 2007-2013.

Questa priorità strategica si articola in programmi per città metropolitane o altre città, di cui vanno valorizzate la funzione trainante e le potenzialità competitive nei mercati sovra-regionali e internazionali, e per sistemi territoriali inter-comunali, nei quali vanno sostenute le connessioni economico-produttive o l'offerta di servizi a scala territoriale. Tale programmazione dovrà inserirsi in cornici istituzionali, strategiche e operative, che garantiscano una visione integrata tra, da un lato, la pianificazione urbanistico-territoriale, il sistema storico, paesaggistico-ambientale, e, dall'altro, lo sviluppo economico, con riferimento anche alle potenzialità turistiche, l'integrazione degli investimenti e l'efficace coordinamento con le politiche e i programmi di settore. I differenti modelli e strumenti di pianificazione settoriale troveranno una sintesi in piani integrati di sviluppo

²⁰¹ In particolare attraverso azioni di rete di informazione e orientamento e la promozione di un sistema professionale di qualità, competenze di livello più elevato, formazione continua, percorsi di apprendimento e qualificazione personalizzati, la creazione di reti stabili fra istituzioni e soggetti di diversi sistemi economici territoriali, in grado di promuovere anche scambi di esperienze e di stimolare la creazione di partenariati.

²⁰² Cfr. Documento di lavoro della Commissione europea "Cohesion Policy and cities: the urban contribution to growth and jobs in the regions – Bruxelles 23/11/2005.

urbano che costituiranno la base strategica e analitica per gli interventi²⁰³ La politica regionale unitaria si concentrerà sui temi individuati per le città dagli Orientamenti Strategici Comunitari, anzitutto con azioni finalizzate a promuovere l'imprenditorialità, l'innovazione e lo sviluppo dei servizi, compresi quelli alle imprese. Inoltre, si sosterrà lo sviluppo e l'attrattività, i collegamenti materiali e immateriali e la qualità della vita, tenendo in debito conto le tipologie territoriali e le peculiarità dei contesti. Gli obiettivi di lotta all'esclusione e di rafforzamento della coesione sociale menzionati negli OSC saranno perseguiti nelle città attraverso piani e progetti integrati di sviluppo urbano, mentre i progetti e gli interventi, di carattere puntuale e/o integrato ma con maggiore focalizzazione settoriale (per esempio, sulla base dei piani di zona sociale previsti dalla legge 328/2000), saranno privilegiati nella Priorità 4.

Le complesse sfide multisettoriali delle politiche urbane richiedono una forte capacità di integrazione di soggetti, strumenti e risorse, da sostenere, con la flessibilità più appropriata, al fine di rispondere con la massima efficacia alle problematiche dei singoli ambiti di intervento. Determinante, in questa impostazione, è il ruolo del confronto valutativo e negoziale, l'apporto di competenze e risorse esterne, la capacità di selezione e la qualità di gestione.

Gli obiettivi verranno coniugati in una visione unitaria, volta a favorire la massima integrazione degli interventi. La programmazione operativa si baserà sugli indirizzi e le priorità definiti negli strumenti di programmazione economica, pianificazione e gestione territoriale vigenti ai diversi livelli di governo coinvolti; è in quella sede che dovrà essere puntualmente esplicitato il contributo della politica regionale alle politiche urbane ordinarie e la sua integrazione in tali strumenti.

La priorità si articola in un ***obiettivo generale*** e tre ***obiettivi specifici*** elencati a seguire, essendo soggetti a indirizzi e modalità riferibili al loro insieme.

8.1. Promuovere la competitività, l'innovazione e l'attrattività delle città e delle reti urbane attraverso la diffusione di servizi avanzati di qualità, il miglioramento della qualità della vita, e il collegamento con le reti materiali e immateriali

L'obiettivo generale riflette il carattere multi-dimensionale e integrato delle strategie e dei piani per la programmazione urbana. L'enfasi posta su investimenti per l'innovazione e l'attrattività mira a sostenere il processo di localizzazione nelle città delle funzioni urbane superiori (cfr. cap. I), attività ad alto valore aggiunto e compatibili con i principi di sostenibilità ambientale. Tuttavia, l'obiettivo riflette il dato strategico che, oltre che dal dinamismo economico, l'attrattività complessiva delle città dipende dalla loro vivibilità, ovvero dal quell'insieme di beni collettivi e servizi sociali che definiscono il livello di benessere dei cittadini, con particolare riferimento all'accessibilità e, nel Mezzogiorno, all'inclusione sociale. Oltre a privilegiare la scala locale e territoriale, la programmazione urbana contemplerà strategie e investimenti per rafforzare la connessione, la partecipazione, ed il posizionamento delle città nei mercati e nelle reti extra-regionali e internazionali.

8.1.1 Sostenere la crescita e la diffusione delle funzioni urbane superiori per aumentare la competitività e per migliorare la fornitura di servizi di qualità nelle città e nei bacini territoriali sovracomunali e regionali di riferimento

Questo obiettivo mira, da un lato, a favorire lo sviluppo e l'attrazione di investimenti per le funzioni ed i servizi urbani quali ricerca e sviluppo, produzione tecnologica, servizi alle imprese, servizi culturali, turismo e filiere della "creatività" e, dall'altro, a promuovere la valorizzazione delle eccellenze, nei sistemi della ricerca e della formazione, nei beni culturali e ambientali, nell'offerta commerciale e di intrattenimento. La crescita economico-produttiva e l'ampliamento dei servizi collettivi in tali settori aumenterà la capacità delle città e degli operatori locali di competere a livello internazionale, e di porsi come luogo di riferimento per l'offerta di servizi

²⁰³ I criteri minimi per sostenere una maggiore qualità nella selezione di piani e progetti sono indicati più avanti nella descrizione della priorità.

moderni e di qualità a realtà territoriali limitrofe (reti di piccoli comuni o aree rurali).

8.1.2 Elevare la qualità della vita, attraverso il miglioramento delle condizioni ambientali e la lotta ai disagi derivanti dalla congestione e dalle situazioni di marginalità urbana, al contempo valorizzando il patrimonio di identità e rafforzando la relazione della cittadinanza con i luoghi

L'obiettivo si declina come segue:

- promuovere lo sviluppo ecosostenibile, anche in relazione alle politiche ambientali e dei trasporti pubblici e nell'ottica di un sistema produttivo efficiente ed ecologicamente compatibile (mobilità innovativa e integrata delle persone e delle merci, qualità dell'aria, qualità architettonica e edilizia sostenibile, efficienza energetica e dei sistemi di smaltimento dei rifiuti, recupero e riqualificazione dei siti contaminati);
- favorire la conciliabilità tra i tempi di vita e di lavoro, incoraggiare il perseguitamento dei diritti di cittadinanza e della valorizzazione sociale ai fini della costruzione dell'*urban welfare* (servizi efficienti e tempestivi per la sicurezza, per l'organizzazione dei tempi delle città e per le nuove marginalità, servizi socio-sanitari, culturali e ricreativi);
- favorire e incentivare il recupero, l'integrazione socio economica e la valorizzazione storico-identitaria delle aree marginali e delle aree degradate.

8.1.3 Favorire il collegamento delle città e dei sistemi territoriali con le reti materiali e immateriali dell'accessibilità e della conoscenza

L'obiettivo sostiene l'apertura europea e l'internazionalizzazione delle città, attraverso collegamenti aerei, marittimi, ferroviari e promuovendo la logistica per favorire una più razionale distribuzione delle merci, ottimizzare i servizi di mobilità al fine di migliorare la qualità urbana e territoriale. In particolare, gli interventi di sostegno al miglioramento della mobilità locale, anche attraverso sistemi di infomobilità, saranno sostenuti dalla Priorità 8, qualora inseriti in piani di nuova concezione settoriali (ad es. piani urbani di mobilità) o inter-settoriali (ad es. i piani strategici) che affrontino in modo integrato una strategia di riqualificazione, rilancio e sviluppo delle aree urbane. Resta possibile intervenire in forma più puntuale e mirata attraverso le azioni previste per il trasporto pubblico locale dalla Priorità 6.

Inoltre, esso interviene anche attraverso le reti immateriali per la fornitura di servizi integrati tra centri di eccellenza della ricerca, dell'innovazione, della conoscenza e del partenariato internazionale. Ci si riferisce anche agli interventi che sfruttano le nuove frontiere dell'ICT per la gestione urbana, come ad esempio i punti informativi, le postazioni pubbliche e gli *hot spots*.

I tre obiettivi specifici discendono dalla valutazione combinata di elementi distinti, ma interconnessi. Si tratta, in particolare, dell'analisi delle tendenze in atto nelle città metropolitane e nei sistemi territoriali (cfr. cap. I), e del relativo sistema di vincoli, debolezze e opportunità letti in un'ottica di sviluppo (cfr. par. II.2.2) e degli orientamenti e delle indicazioni elaborate dalla Commissione per le strategie e gli interventi per la dimensione urbana nel 2007-2013.

L'apporto delle azioni promosse dai programmi di "Cooperazione territoriale europea" concorre al perseguitamento degli obiettivi fissati nella programmazione 2007-2013 favorendo la creazione di reti di città come "risorsa culturale" per l'attivazione di servizi integrati di accessibilità, fruizione, e valorizzazione. La cooperazione territoriale può sostenere sia la crescita di attrattività, il rilancio e il riposizionamento delle città italiane su specifici mercati obiettivo, sia la crescita economica equilibrata delle città situate nelle aree frontaliere, attraverso la messa in rete di strutture e servizi (per la conoscenza, l'innovazione, la cultura, l'accoglienza, ecc.) che consentano sia di raggiungere

rating più elevati a livello europeo e internazionale, sia di contrastare esclusione e disagio (presidi ospedalieri, trasporto integrato, centri per servizi comuni, ecc.).

Inoltre i programmi di cooperazione interregionale potranno favorire lo sviluppo di buone pratiche e lo scambio di esperienze da mettere a disposizione dei programmi *mainstream*. In questo contesto verrà anche promossa l'attuazione dell'Iniziativa “Regioni soggetto attivo del cambiamento economico” (*Regions for Economic Change*).

La soluzione ai temi della questione abitativa, in particolare per le categorie più svantaggiate, sarà oggetto di analisi e di integrazione nella definizione delle strategie per il recupero socioeconomico e ambientale delle aree urbane e peri-urbane. Gli investimenti in tale settore saranno sostenuti soprattutto da politiche ordinarie, ma potranno in prospettiva essere oggetto di specifici interventi con risorse aggiuntive (ad esclusione delle risorse comunitarie, stante l'inammissibilità della spesa in tale settore stabilita dai Regolamenti), laddove inseriti in progetti di sviluppo urbano e ritenuti ammissibili ai fini della politica di sviluppo regionale.

Al fine di limitare una certa propensione delle Amministrazioni locali verso investimenti di carattere “quasi-ordinario” e di impatto limitato, sono definiti come prioritari gli interventi che incrementano gli effetti e il valore aggiunto delle risorse aggiuntive. In particolare, si individuano quali fattori determinanti per la crescita e la trasformazione delle economie urbane: l’attrazione di investimenti per la ricerca e la produzione tecnologica, la diffusione di servizi avanzati, nonché la maggiore valorizzazione dei vantaggi competitivi già esistenti in molte città e territori (dai sistemi turistico-culturali, all’alta formazione, all’intrattenimento), e la connessione dei progetti urbani con infrastrutture e reti sovra-regionali e internazionali. Infine, l’attenzione prioritaria ai temi della vivibilità e della sostenibilità ambientale nelle politiche urbane, comune a tutte le valutazioni, interpreta per questa priorità le strategie e gli obiettivi definiti negli accordi di Lisbona e Goteborg.

La programmazione operativa regionale, a cui spetta il compito di sostenere le politiche e i progetti per la priorità, potrà individuare i “*territori di progetto*” per lo sviluppo di iniziative su comuni singoli o associati, anche - laddove ne ricorreranno le condizioni - in ambiti territoriali inter-regionali e/o transfrontalieri o che perseguano obiettivi transnazionali. La tipologia di territori interessata riguarda:

- città metropolitane e altre città identificate dagli strumenti di pianificazione territoriale e strategici regionali, in quanto dotate di strutture economico-produttive trainanti, caratterizzate da concentrazione di funzioni diversificate, fornitrice di servizi e infrastrutture per i territori circostanti, e di rilievo significativo per la realtà regionale, nazionale e transnazionale;
- sistemi territoriali rilevanti sotto il profilo economico-funzionale, composti da agglomerazioni intercomunali caratterizzate da sistemi produttivi inter-connessi o da aree-bacino per servizi a scala territoriale (ad es. ricerca, servizi sociali, turismo e cultura, tempo libero) e composte da centri urbani diversi per numero, estensione e dimensione.

Queste tipologie rappresentano i luoghi privilegiati di integrazione tra politica ordinaria e politica regionale unitaria, da sostenere attraverso appropriati sistemi di cooperazione interistituzionale. Ai fini della loro selezione, la programmazione operativa stabilirà eventuali soglie dimensionali o altri criteri di ammissibilità.

La programmazione operativa regionale identificherà, inoltre, il più appropriato mix di obiettivi specifici che concorre al perseguitamento delle rispettive strategie e contribuisce alle priorità del Quadro in relazione alla tipologia, numerosità e estensione delle unità territoriali beneficiarie degli interventi e alle risorse finanziarie disponibili, differenziando le soluzioni, laddove opportuno, tra città e sistemi territoriali. La combinazione degli obiettivi specifici dovrà consentire la più appropriata concentrazione di risorse e interventi che, per la intrinseca multi-settorialità delle politiche urbane, troveranno attuazione attraverso progetti integrati e complessi, secondo schemi e

disegni progettuali flessibili definiti dalla programmazione operativa regionale. Il potenziamento dei servizi urbani necessario al raggiungimento degli obiettivi specifici potrà avvenire promuovendo forme di partenariato pubblico privato e di finanza di progetto e coinvolgendo l'imprenditoria locale.

Le lezioni apprese dalla programmazione 2000-2006, e in particolare l'esperienza del QCS Obiettivo 1, segnalano che i propositi innovativi non sempre hanno trovato concretezza in fase attuativa: risulta infatti assolutamente minoritaria la realizzazione di interventi per lo sviluppo economico e competitivo e per il rilancio delle città e delle sue funzioni. Anche i programmi promossi con il Fondo Aree Sottoutilizzate, attraverso gli APQ, sia nel Mezzogiorno che al Centro-Nord, sembrano essere caratterizzati da interventi piuttosto frammentati e da scarsa riconducibilità a obiettivi e strategie generali.

Al fine di evitare la dispersione delle risorse in una moltitudine di aree e progetti, alcune indicazioni di selettività da seguire a livello di programmazione operativa sono riportate nella sezione “Città” del paragrafo III.3 del QSN.

Per assicurare il concreto ed effettivo perseguitamento degli obiettivi sopra indicati si identificano pertanto, coerentemente con le suddette lezioni, tre ambiti di indirizzo, comuni a tutti gli obiettivi generali e specifici: la capacità di selezione e progettazione delle iniziative; l'apertura alla conoscenza e alle risorse esterne; e l'integrazione tra le programmazioni di scala diversa mediante la *governance* multilivello e gli aspetti gestionali.

I sistemi di selezione, ovvero procedure e criteri, saranno definiti dalla programmazione operativa regionale sulla base degli obiettivi specifici propri, delle risorse e degli ambiti di intervento e saranno orientati al perseguitamento degli obiettivi strategici del Quadro Strategico Nazionale. I sistemi di selezione saranno differenziati per singoli interventi e per progetti integrati, e comunque dovranno essere caratterizzati da semplicità, misurabilità, trasparenza e cogenza. Dovranno inoltre consentire l'adozione di indicatori che incentivino l'elaborazione di proposte progettuali centrate sulle specializzazioni delle città. In particolare, nelle regioni del Mezzogiorno i sistemi di selezione potranno essere indirizzati anche a favorire il raggiungimento dei *target* di servizio, per i servizi minimi essenziali, nei settori dove saranno identificate potenzialità di intervento.

I piani di sviluppo urbano, così come stabilito dal Regolamento FESR, sosterranno, anche nelle Regioni e città dell'Obiettivo “Competitività regionale e occupazione”, “lo sviluppo di strategie partecipative, integrate e sostenibili per far fronte alla elevata concentrazione di problemi economici, ambientali e sociali che colpiscono le aree urbane. Tali strategie promuovono lo sviluppo urbano sostenibile mediante attività quali il rafforzamento della crescita economica, il recupero dell'ambiente fisico, la riconversione dei siti industriali in abbandono, la tutela e la valorizzazione del patrimonio naturale e culturale, la promozione dell'imprenditorialità, l'occupazione e lo sviluppo delle comunità locali, nonché la prestazione di servizi alla popolazione, tenendo conto dei cambiamenti nelle strutture demografiche”.

Le programmazioni operative regionali dovranno prevedere procedure univoche per la valutazione ex ante e la selezione degli interventi e comunque – per perseguire gli obiettivi regionali di maggiore selettività, massimizzazione dell'addizionalità e effetto leva finanziaria delle risorse aggiuntive – faranno riferimento ai seguenti criteri e prerogative minime volti alla qualità dei piani di sviluppo urbano, dei progetti integrati e dei singoli interventi:

- disponibilità di piani esecutivi di gestione ad integrazione delle proposte progettuali per interventi infrastrutturali e immateriali finalizzati alla creazione o ampliamento di strutture per l'erogazione di servizi di interesse pubblico;
- completamento e ottimizzazione di iniziative strategiche e progettuali che abbiano già dimostrato il raggiungimento di risultati rilevanti nei singoli territori o aree urbane;

- meccanismi di incentivazione per favorire la cooperazione orizzontale (anche non legati a specifici progetti o tra soggetti e con schemi diversi da quelli del Testo Unico Enti Locali) per le reti di comuni e, nel caso delle città metropolitane, per sostenere strategie e progetti operativi integrati tra comune metropolitano e altri comuni della cintura metropolitana, per favorire il rafforzamento delle relazioni funzionali fra sistemi urbani e sistemi rurali, con particolare riferimento alle aree peri-urbane;
- maggiore partecipazione delle donne e/o di categorie svantaggiate a progetti e interventi, in particolare per la valorizzazione sociale ai fini della costruzione dell'*urban welfare*, e in particolare in riferimento ai territori in Obiettivo “Convergenza”.

Saranno inoltre considerati tra i criteri di selezione:

- a. cofinanziamento locale per singoli interventi o per pacchetti di interventi che compongano i progetti integrati più significativi per le città metropolitane;
- b. preferenza per progetti e interventi che prevedano la partecipazione finanziaria di operatori privati, con eventuali quote minime di cofinanziamento privato per progetti in città metropolitane.

Le proposte di intervento dei Comuni o di altri soggetti proponenti dovranno essere corredate da studi di fattibilità realizzati avendo come riferimento le linee guida elaborate e inviate al CIPE in seguito alla delibera 106/99. Sarà la programmazione operativa ad indicare soglie o casi specifici che rendano non strettamente necessaria la preparazione dello studio di fattibilità. La programmazione operativa regionale, inoltre, potrà valorizzare i piani strategici vigenti, o in via di elaborazione, ricorrendo al coinvolgimento del partenariato locale, nella definizione di strategie e priorità, nonché di eventuali piani di intervento, e nella valutazione della rispondenza del processo di pianificazione strategica a requisiti minimi di qualità e avanzamento. I piani strategici vigenti o in via di elaborazione potranno costituire un’utile base per l’elaborazione di piani integrati di sviluppo urbano.

La solidità del soggetto proponente (in relazione all’efficienza amministrativa, gestionale e finanziaria, al livello di delega politico-amministrativa ricevuta dal livello amministrativo responsabile) sarà inoltre valutata come elemento rilevante ai fini dell’ammissibilità e approvazione dei progetti integrati.

I sistemi di selezione, integrati dagli elementi e dalle variabili di cui sopra, dovranno contribuire in modo decisivo al raggiungimento dell’obiettivo di concentrazione degli interventi nella dimensione territoriale della programmazione.

L’apertura alla conoscenza e alle risorse esterne deve caratterizzare gli interventi, sin dalle fasi preliminari della definizione progettuale. Le programmazioni operative regionali indicheranno alle Amministrazioni locali ipotesi e modalità e/o stabiliranno regole e incentivi adeguati perché queste coinvolgano, nelle fasi di identificazione e impostazione di progetti e interventi, i soggetti con radicamento locale o altri portatori di interesse extra-locale.

Accanto alle partnership di progetto, andranno promosse iniziative in partenariato pubblico-privato per la mobilitizzazione di risorse finanziarie e gestionali di operatori privati (anche del terzo settore), concentrando l’attenzione non solo su schemi di finanza di progetto per opere con sufficienti margini di redditività finanziaria, ma anche concessioni (di costruzione e gestione, di bene pubblico, di servizio pubblico locale), strumenti societari (società miste e Società di Trasformazione Urbana), o schemi innovativi di urbanistica consensuale/perequativa, eventualmente rendendo disponibili risorse pubbliche non finanziarie di proprietà comunale o di altri enti.

Le iniziative volte a promuovere il partenariato pubblico-privato dovranno essere valutate attraverso studi di fattibilità che ne articolino le ipotesi legali, socioeconomiche, tecnicoo-urbanistiche, finanziarie, gestionali e istituzionali. La programmazione operativa regionale potrà

prevedere un ruolo di *advising* e affiancamento per le Amministrazioni locali sin dalle fasi preliminari di definizione degli interventi, valorizzando, oltre a quelle delle componenti interne, le competenze di istituzioni esterne con *expertise* specifiche e riconosciute in tema di partenariato pubblico-privato (tra cui: organismi di interesse pubblico, autonomie funzionali o soggetti privati).

Gli obiettivi di sostegno al partenariato pubblico-privato potranno essere perseguiti anche attraverso lo strumento finanziario JESSICA, una volta che le caratteristiche tecniche, e il valore aggiunto di tale strumento siano più propriamente definiti rispetto alle specificità (normative, finanziarie e di programmazione) del contesto nazionale.

Il coinvolgimento attivo di attori esterni assume caratteristiche peculiari in quei territori in cui è maggiormente evidente l'intreccio tra “reti corte” e “reti lunghe” dei processi di sviluppo. In queste aree i progetti integrati potranno perseguire obiettivi sovra locali attraverso la connessione strategica e operativa alle reti interregionali, transnazionali e internazionali. A tal fine, l'impostazione e l'attuazione di progetti integrati interregionali e multilivello dovranno essere sostenute da un'apposita riserva di premialità nazionale, da assegnare secondo criteri e processi di valutazione che valorizzino gli Obiettivi di Concentrazione, Convergenza e Multiscalarità (da concertare nelle sedi istituzionali a ciò preposte).

Per assicurare un efficace coordinamento multilivello, la relazione tra governo centrale e regioni per ambiti strategici e di intervento di interesse nazionale avrà l'obiettivo di identificare i “territori del mutamento” e le localizzazioni di programmi nazionali di infrastrutture che possano rappresentare un'effettiva economia esterna per i sistemi urbani e produttivi regionali e locali. Le diagnosi di scenario su scala nazionale (ad esempio, i TEN, il piano generale dei trasporti, la rete delle autostrade del mare) e altri programmi per reti infrastrutturali delle agenzie nazionali (ANAS, Ferrovie dello Stato, ENAC, Autorità Portuali) potranno costituire la base analitica, programmatica e di pianificazione finanziaria. Le istituzioni regionali, di concerto con il sistema delle autonomie locali, potranno individuare e selezionare priorità e tempistica degli investimenti nelle città metropolitane e nei sistemi territoriali rilevanti al fine di coordinarli con gli investimenti previsti dalle strategie e dalla programmazione nazionale. I processi di coordinamento – da cui emergerà la rispettiva compatibilità, complementarietà e sinergia di strategie e piani operativi – potranno formalizzarsi nell'ambito delle Intese Istituzionali di Programma.

I rapporti fra regioni-comuni-sistema delle autonomie locali, sono disciplinati dalla legislazione o da strumenti istituzionali regionali che definiscono il ruolo e le attribuzioni delle autonomie locali nella pianificazione e programmazione territoriale. Nel Mezzogiorno, e nelle altre Regioni dove la programmazione operativa e la strategia territoriale lo rendono opportuno, fin dalla fase iniziale della nuova programmazione, le Amministrazioni regionali apriranno tavoli di confronto permanente con i Comuni capoluogo e con altri comuni ritenuti rilevanti per l'attuazione della priorità. I tavoli permetteranno di promuovere e “attrezzare” la capacità progettuale delle città e dei sistemi urbani, allineandola con il sistema di criteri, requisiti, caratteristiche, indicatori, ecc. individuati dal QSN e dai Programmi Operativi per la priorità.

Per i progetti e i programmi per le città e i sistemi metropolitani, la programmazione operativa regionale potrà adottare specifici accordi di programma da elaborare attraverso procedure negoziali che ne identifichino gli obiettivi strategici, i piani di investimento, la struttura e le fonti finanziarie, i meccanismi gestionali e amministrativi.

Per la gestione strategica, operativa, tecnica, finanziaria e amministrativa dei progetti integrati sarà la programmazione regionale operativa a definire la divisione di responsabilità tra Regioni e Autonomie Locali nelle diverse fasi del ciclo progettuale. Tuttavia, le scelte regionali dovranno salvaguardare alcuni principi. In particolare,

- per i progetti integrati, si dovranno definire procedure tecnico-finanziarie tra Regioni e Comuni che evitino la frammentazione settoriale delle competenze, delle responsabilità

e, nelle istituzioni regionali, degli interlocutori;

- coerentemente con gli Orientamenti strategici per la coesione, la programmazione per le città e per i sistemi territoriali favorirà il decentramento alle Amministrazioni locali delle funzioni rilevanti per un'efficace definizione e attuazione di programmi o progetti integrati, in particolare quando insistono su strategie e problematiche locali. Nel caso delle città metropolitane e di altre realtà urbane rilevanti per le programmazione regionale, per le loro maggiori dimensioni, risorse e competenze disponibili, tale principio potrà concretizzarsi in meccanismi di delega delle funzioni all'organismo intermedio (cfr. artt. 36[6] e 42 del Regolamento Generale) alle Amministrazioni comunali o alla partnership di progetto metropolitano (la cui creazione potrà essere incentivata e/o richiesta dai POR) per la gestione dei relativi progetti integrati. Tale delega è condizionata alla presenza di garanzie di solvibilità, di buona gestione amministrativa e finanziaria e di competenza dell'organismo intermedio, e il livello e ampiezza del suo utilizzo terrà conto del concetto di proporzionalità con le risorse disponibili a livello regionale; i Programmi Operativi dovranno indicare le modalità di gestione prescelte;
- nelle istituzioni comunali (e gli uffici unici o altri organismi inter-comunali) con responsabilità di coordinamento o attuazione di progetti integrati, già in fase di impostazione del progetto, occorrerà definire meccanismi istituzionali e di gestione operativa delle attività progettuali, anche attraverso l'assunzione di impegni finanziari pluriennali per garantire continuità ed efficacia nelle diverse fasi del ciclo di progetto.

Priorità 9. Apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse

Descrizione della priorità

Nell'ambito degli obiettivi di recupero di competitività del Centro-Nord e di aumento di quella del Mezzogiorno, il Quadro assume come priorità strategica della politica regionale, nazionale e comunitaria, la predisposizione delle condizioni – istituzionali, amministrative e tecnico-operativa – necessarie per aumentare la capacità del sistema delle imprese di affrontare con più forza la competizione esterna, per riposizionare il sistema produttivo nazionale nel contesto mondiale e per dare maggiore efficacia alle azioni specifiche da attuare a tal fine nel prossimo periodo di programmazione.

La politica regionale unitaria, comunitaria e nazionale, può dare un contributo rilevante in questa direzione.

La priorità assume quindi in primo luogo una valenza generale di segnalazione, di rafforzamento e di finalizzazione di obiettivi specifici di apertura e internazionalizzazione dei sistemi territoriali e di imprese e della Pubblica Amministrazione e, quindi, di “messaggio e di metodo” nell’ambito della strategia complessiva del Quadro e per l’impostazione dei relativi programmi attuativi. Per questo, gli obiettivi della priorità sono prevalentemente integrati negli indirizzi strategici rappresentati nelle altre priorità del Quadro. La strategia definita nella priorità implica tuttavia, che siano perseguiti obiettivi di internazionalizzazione e di apertura del sistema pubblico e privato, anche con iniziative specifiche e autonome specie nel Mezzogiorno, dove il processo resta più arretrato.

Nell’ambito della strategia del Quadro, volta al miglioramento complessivo delle condizioni di contesto, il pieno conseguimento degli obiettivi connessi a questa priorità è collegato, nel periodo, all’attuazione di due distinte linee di intervento volte a favorire il rapido progresso del processo di internazionalizzazione delle imprese, specie nel Mezzogiorno. L’estensione di questo processo anche al sistema delle Pubbliche Amministrazioni; la contemporanea maggiore apertura di tutto il

Paese agli apporti di capitale imprenditoriale e umano dall'estero.

Tali linee di intervento sono fortemente connesse fra loro e caratterizzate da livelli elevati di cooperazione istituzionale verticale e orizzontale, secondo un approccio unitario e di sistema nel quale converga il contributo coordinato dei soggetti e degli strumenti operanti a livello nazionale e regionale. Tali linee di intervento riguardano gli indirizzi per:

- l'internazionalizzazione, ovvero per il miglioramento delle capacità delle istituzioni pubbliche e dei sistemi produttivi locali di dialogare e competere sul piano internazionale;
- l'attrazione, ovvero per favorire l'afflusso e la localizzazione nel nostro Paese di risorse di elevata qualità: non solo capitali e investimenti diretti ma anche competenze e risorse umane e consumi turistici.

In questa impostazione, gli interventi troveranno finanziamento per le iniziative ammissibili al contributo dei Fondi strutturali, nell'ambito degli obiettivi delle altre priorità del Quadro e, in particolare, prevalentemente della Priorità 7 e della Priorità 10, in coerenza con i criteri di attuazione di tali priorità e di ammissibilità specifica dei Fondi comunitari. Più in generale, ma con specifico riferimento per gli obiettivi che attengono al tema dell'attrazione degli investimenti, le linee di intervento relative a questa priorità saranno finanziate anche nell'ambito degli altri strumenti della politica regionale unitaria a valere sulle risorse nazionali.

Seguendo gli indirizzi esposti, per ogni area tematica, sotto le diverse priorità e rispondendo a un impianto strategico unitario (cfr. cap. VI), gli interventi che rientrano nell'Obiettivo comunitario Cooperazione offriranno inoltre all'intera politica regionale unitaria una "sponda" per la proiezione internazionale che va nella direzione prefigurata in questa priorità.

Questa priorità si articola pertanto in un **obiettivo generale** e due **obiettivi specifici**.

9.1. Sviluppare la capacità di apertura del sistema economico nazionale e di attuare politiche di rapporti stabili e di radicamento sui mercati internazionali e favorire la localizzazione nel nostro Paese di capitali, investimenti, competenze e flussi di consumo provenienti dall'esterno, di qualità elevata, in grado di dare un contributo allo sviluppo nazionale

9.1.1 Sviluppare le capacità di internazionalizzazione

La strategia per l'internazionalizzazione mira a fornire alle imprese italiane, ai sistemi territoriali e a tutti i soggetti interessati strumenti di azione adeguati a fare fronte alla sfida della globalizzazione, contribuendo in modo significativo alla ripresa dello sviluppo.

Condizione specifica per il conseguimento di tale obiettivo è il pieno coordinamento degli attori centrali, regionali e locali competenti, anche attraverso strumenti mirati e finalizzati di cooperazione operativa. Tale coordinamento presuppone l'attuazione di due indirizzi, fra loro strettamente collegati:

- a. la capacità di definire e attuare, sia a livello nazionale che regionale, un modello di intervento caratterizzato da un approccio di sistema e da effettiva cooperazione istituzionale e tecnica, nel quale trovino piena integrazione e coordinamento funzionale le principali linee di intervento avviate e in corso (i Programmi regionali per l'internazionalizzazione quale strumento di programmazione unitaria e di integrazione delle risorse pubbliche; i progetti Paese per orientare, specializzare e concentrare geograficamente l'azione di internazionalizzazione; il raccordo funzionale ed effettivo delle strutture che agiscono all'estero per accompagnare i processi di partenariato istituzionale attivati verso l'esterno) da aggiornare al fine di pervenire alla loro effettiva convergenza verso obiettivi specifici e mirati di internazionalizzazione;
- b. la capacità di attuare politiche di internazionalizzazione strettamente coordinate e nelle quali siano effettivi e operanti livelli adeguati di cooperazione istituzionale verticale (strumenti

nazionali, politiche regionali, iniziative locali) e orizzontali (fra insiemi di Regioni).

Nel quadro di tali condizioni di effettivo coordinamento, l'obiettivo potrà essere conseguito attuando prioritariamente le seguenti azioni:

- interventi che favoriscono l'innovazione e la competitività complessiva dei sistemi territoriali e produttivi (anche attraverso la promozione di un più forte legame tra il sistema produttivo e il mondo della ricerca) affinché si amplifichi la loro proiezione sui mercati internazionali, superando le logiche di mero sostegno a breve termine delle esportazioni e favorendo il passaggio a un modello di presenza stabile e permanente nei mercati;
- sostegno a progetti di internazionalizzazione di unità imprenditoriali aggregate (anche della cultura, del turismo, della ricerca, del sociale) attorno a precisi obiettivi strategici dotati di solidità finanziaria, promuovendo, in particolare accordi internazionali di collaborazione industriale e scientifica nei settori ad alta tecnologia;
- azioni mirate di accompagnamento dei sistemi locali (in sviluppo o in difficoltà nella competizione) delle imprese minori, delle filiere e dei distretti produttivi (anche attraverso l'aggregazione in progetti multiregionali di competenze e risorse comuni) nel processo di ricollocazione nelle catene di valore con prospettive nello scenario internazionale costruendo percorsi concertati, ma stabili, di apertura internazionale e assicurando la costruzione di capacità tecniche, istituzionali e culturali adeguate;
- governo di processi di delocalizzazione, anche attraverso il riposizionamento dei sistemi produttivi locali verso fasi più specializzate del processo produttivo e verso funzioni aziendali a maggiore valore aggiunto e intensità di conoscenza (marketing, gestione delle reti produttive internazionali, organizzazione aziendale e finanziaria, ricerca e innovazione, design, formazione), così da assicurare che l'apertura alla dimensione internazionale possa coniugarsi con la permanenza di un radicamento territoriale delle imprese;
- costituzione di reti internazionali fra Amministrazioni locali, università, centri di ricerca, imprese, associazioni, sistema camerale italiano e italiano all'estero e, in particolare, con istituti e professionalità di alto livello degli italiani residenti all'estero.

9.1.2 Favorire l'attrazione di investimenti, di consumi e di risorse di qualità

La strategia di attrazione mira a favorire la localizzazione nel nostro Paese di capitali, investimenti, competenze e flussi di consumo provenienti dall'esterno, di qualità elevata, in grado di dare un contributo allo sviluppo del sistema economico e produttivo nazionale.

La capacità attrattiva di singoli luoghi è evidentemente la sintesi di una molteplicità di fattori ed è essa stessa fortemente influenzata dalla *performance* competitiva del Paese nel suo complesso e dalla sua percezione, interna e internazionale. Si tratta quindi di rimuovere una situazione di “equilibrio inferiore” attraverso un intervento pubblico che realizzi le molteplici condizioni affinché un maggiore flusso di capitali, competenze e consumi (turistici, ma non solo) di qualità siano attratti verso il nostro sistema economico e perché ciò possa indurre un circolo virtuoso di sviluppo.

La realizzazione di una simile strategia di attrazione impone uno sforzo nazionale della politica ordinaria che, in tutto il Paese, sia volta a accrescere la modestissima quota di investimenti diretti, fermare e invertire il flusso in uscita di capitale umano specializzato (in particolare di ricercatori e specie nelle aree scientifiche); fermare e invertire la progressiva caduta della quota italiana nei flussi in entrata del turismo internazionale.

Per quanto riguarda l'attrazione degli investimenti non si tratta, per un Paese con elevatissimo risparmio quale l'Italia, di attrarre patrimoni ma di attrarre capacità imprenditoriali e tecnologie che,

legandosi con quelle già esistenti nel territorio, aprano i sistemi produttivi locali, avviando processi virtuosi di innovazione e sviluppo.

La politica regionale unitaria, comunitaria e nazionale, può dare un contributo a un simile impegno sia in termini di risorse finanziarie, sia attraverso le azioni di miglioramento del contesto proprie delle Priorità da 1 a 8, sia con azioni mirate.

Alle azioni mirate si riferisce questo obiettivo specifico la cui attuabilità resta subordinata alla effettiva attuazione di una strategia di attrazione più specifica e in grado di competere con quelle attuate negli altri Paesi europei.

Tale strategia può essere attuata solo attraverso una stretta collaborazione delle Regioni, responsabili prime per le azioni di contesto e per la qualità dei servizi locali che sono alla base dell’attrazione, con centri di competenza nazionali adeguati a reggere gli standard e la tensione competitiva del confronto internazionale e in particolare con l’“Agenzia nazionale per l’attrazione di investimenti e lo sviluppo di impresa” che la norma individua quale riferimento nazionale unitario per la politica di attrazione.

L’esperienza maturata nel periodo recente mostra che è possibile “ingegnerizzare” il sistema di attrazione, individuando per ogni territorio i settori per i quali esistono le condizioni per l’attrazione e mirando l’azione di attrazione su specifiche fasce dell’imprenditoria globale.

È allora indispensabile rafforzare l’azione e la capacità di legare questi indirizzi alle strategie regionali per gli stessi territori, dare seguito alle campagne di attrazione con un servizio continuativo e certo alle imprese interessate, offrire loro sostegno e incentivi mirati (non spiazzati da altre esigenze interne) attraverso interventi che si realizzino in un quadro di stretto coordinamento funzionale e di collaborazione fra gli ambiti istituzionali regionali, le Camere di Commercio, l’Agenzia nazionale e le Agenzie regionali secondo un modello flessibile e in grado di valorizzare le attitudini e le specializzazioni proprie dei diversi ambiti territoriali e sistemi produttivi locali ai fini della comune strategia di attrazione.

Un contributo rilevante all’efficacia della strategia potrà poi venire dalla specificazione da parte della politica ordinaria di una “strategia di politica industriale” (cfr. Priorità 2 e 7). Contemporaneamente sarà necessario individuare, in un ambito di maggiore cooperazione istituzionale e tecnica fra centro e Regioni, quali siano le condizioni e i fattori di contesto che definiscono i caratteri di un’offerta territoriale adeguata a favorire l’attrazione degli investimenti esteri (ad esempio servizi collettivi, infrastrutture, costo del lavoro, sicurezza, legalità, vantaggio fiscale, accesso al credito, semplificazione delle procedure amministrative).

In queste condizioni sarà possibile:

- migliorare la strategia di offerta territoriale definendo, in un ambito di cooperazione istituzionale e in coordinamento con le Regioni, un’azione promozionale che punti, nel breve periodo, alla piena valorizzazione della capacità attrattiva delle aree che già offrono condizioni adeguate e, nel medio periodo, al progressivo ampliamento, attraverso interventi delle Regioni di adeguamento delle condizioni di offerta territoriale, delle aree in grado di esprimere un’offerta localizzativa in linea con le caratteristiche della domanda degli investitori esteri;
- integrare la politica di attrazione degli investimenti con quelle relative ai distretti produttivi, alla formazione e alla ricerca, coinvolgendo le istituzioni responsabili delle linee di finanziamento per la ricerca e l’innovazione;
- semplificare e rendere più tempestive le procedure amministrative per la localizzazione e gestione di insediamenti produttivi definendo condizioni che assicurino adeguatezza e certezza sui tempi e su caratteristiche e entità degli incentivi necessari; rendendo più funzionali le procedure di attivazione del “contratto di localizzazione”;

- concentrare le risorse su un numero limitato di strumenti d'incentivazione favorendo l'integrazione e la messa a sistema degli strumenti esistenti.

Per quanto riguarda l'attrazione di risorse umane di elevata qualità (italiane o estere) e di consumi turistici, l'attuazione di alcune delle altre priorità costituisce certamente la base per conseguire risultati in queste due direzioni. Si dovrà valutare se e quali ulteriori linee di intervento specifiche saranno necessarie per assicurare che le azioni di quelle priorità siano volte efficacemente al conseguimento degli obiettivi di attrazione.

Priorità 10. Governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali ed efficaci

Descrizione della priorità

Più forte capacità delle istituzioni – che è tutt'uno con un innalzamento dei livelli di legalità, in ogni area del Paese – e mercati dei servizi concorrenziali ed efficaci: sono questi i due requisiti istituzionali affinché l'intera politica regionale unitaria produca risultati significativi, conseguendo standard più elevati in termini di efficienza ed efficacia. Questi obiettivi, che richiedono un'azione trasversale a tutti i programmi e azioni mirate, sono raccolti nella Priorità 10.

La priorità sintetizza i processi di trasformazione dell'assetto istituzionale ed economico – ma anche sociale – affidati alla primaria responsabilità della politica ordinaria, ma a cui la politica regionale unitaria può dare un contributo aggiuntivo, soprattutto attraverso il metodo con cui essa viene attuata.

Centrale è il ruolo della Pubblica Amministrazione (programmatorio e operativo, ma anche di regolazione e supporto), sia per il modo con cui essa disegna e attua gli interventi in modo trasparente, certo e credibile, sia per la attivazione di migliori condizioni concorrenziali dei beni e dei servizi pubblici e dei capitali. Sono due condizioni che concorrono a creare un contesto di piena legalità.

Si tratta di obiettivi tradizionalmente distinti, ma tra loro connessi, da raccordare in un'ottica sistematica, orientata al conseguimento di standard di efficienza, trasparenza e concorrenzialità essenziali per il conseguimento di risultati tangibili sotto il profilo della competitività del sistema Paese e dei singoli territori che lo compongono.

La priorità si articola in un *obiettivo generale* e tre *obiettivi specifici*:

10.1. Elevare le capacità delle amministrazioni, accrescere i livelli di legalità, rafforzare il coinvolgimento del partenariato e contribuire all'apertura dei mercati dei servizi per una programmazione e gestione più efficace ed efficiente della politica regionale aggiuntiva.

10.1.1 Rafforzare le competenze tecniche e di governo delle amministrazioni e degli enti attuatori, per migliorare l'efficacia della programmazione e la qualità degli interventi per offrire servizi migliori alla cittadinanza

La modernizzazione della Pubblica Amministrazione e lo sviluppo di capacità e di competenze adeguate costituisce un obiettivo prioritario della politica regionale unitaria di coesione in tutte le aree del Paese. Essa assume poi un ruolo decisivo soprattutto nel Mezzogiorno dove appaiono maggiori le condizioni di debolezza della struttura amministrativa e più forte il fabbisogno di miglioramento del livello e della qualità delle sue competenze tecniche.

Nel corso del 2000-2006 è stato realizzato uno sforzo consistente per il rafforzamento e la modernizzazione della Pubblica Amministrazione, conseguendo progressi molto significativi (in termini di efficienza finanziaria; capacità di gestione; capacità di cooperazione istituzionale; attivazione di un nuovo ed esteso partenariato economico e sociale).

Occorre tuttavia superare ritardi ancora considerevoli nella disponibilità di competenze

specialistiche per funzioni di carattere tecnico-operativo e analitico-valutativo; nel portare a termine i processi di adeguamento organizzativo resi necessari dal nuovo quadro di funzioni e ruoli; nella capacità di gestire i profili negoziali che determinano il successo dei processi di cooperazione istituzionale verticale e orizzontale su cui si basa larga parte della programmazione; nel rendere più effettivo e incisivo il contributo del partenariato economico e sociale al buon andamento dei programmi.

Per superare tali ritardi, alla politica ordinaria spetta un ruolo rilevante e decisivo finalizzato a potenziare e riqualificare le strutture amministrative; pervenire a modalità di gestione delle risorse umane pubbliche più flessibili e maggiormente improntate al premio del merito; completare la strumentazione necessaria per l'attuazione di politiche settoriali; operare la semplificazione amministrativa.

In tal senso, le recenti iniziative di carattere legislativo adottate dal Governo²⁰⁴ delineano uno scenario di nuove opportunità per la progressiva convergenza fra politica ordinaria e politica aggiuntiva. Rimane comunque necessaria una strategia specifica volta a migliorare le capacità della Pubblica Amministrazione di programmare e attuare i programmi della politica regionale unitaria.

Tale strategia ha un grado di priorità più forte nelle regioni dell'Obiettivo "Convergenza" dove il rafforzamento delle capacità delle strutture pubbliche è decisivo anche in termini di offerta di servizi collettivi, compresi - in aree sensibili - quelli relativi a sicurezza e giustizia. Resta tuttavia essenziale anche in altre aree del Paese e in particolare nel Mezzogiorno.

Le azioni per il rafforzamento delle capacità devono essere promosse sulla base di una valutazione specifica dei fabbisogni e indirizzate a conseguire obiettivi strutturali e permanenti di adeguamento delle competenze operative della Pubblica Amministrazione con particolare riferimento ad alcuni temi "comuni" particolarmente rilevanti, quali fra gli altri:

- l'innovazione tecnico-amministrativa della Pubblica Amministrazione nel governo dei processi decisionali e di cooperazione istituzionale, negli assetti organizzativi, nelle attività di selezione e valutazione dei progetti;
- l'adeguamento specifico delle competenze specialistiche per rendere le Amministrazioni più in grado di gestire processi negoziali, nuove forme di contrattualizzazione, profili di programmazione, progettazione e attuazione complessi anche nell'ambito della costruzione di partenariati istituzionali operativi.

L'attuazione della strategia volta ad aumentare le capacità delle Pubbliche Amministrazioni impegnate nella programmazione e attuazione della politica di sviluppo sarà il più possibile integrata e unitaria, ma anche improntata a criteri di differenziazione (delle responsabilità e delle modalità di intervento) e di specializzazione (degli strumenti e delle risorse) in relazione agli specifici obiettivi di rafforzamento e di *capacity building* da conseguire. Componenti distinte di tale strategia sono:

- le azioni di Assistenza tecnica, ovvero di accompagnamento e di supporto tecnico all'attuazione dei programmi della politica regionale unitaria, comunitaria e nazionale, finalizzate ad ottenere una maggiore efficienza complessiva dell'azione amministrativa e destinate a risolvere esigenze specifiche, territoriali e/o settoriali. Tali azioni rientrano principalmente nella missione del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale;
- le azioni per il miglioramento strutturale delle capacità (azioni di sistema in quanto destinate a più Amministrazioni e al partenariato economico e sociale) e per la condivisione di metodi, approcci standard e strumenti anche finalizzati alla promozione del *mainstreaming* della non discriminazione. Tali azioni rientrano principalmente nella

²⁰⁴ Si inseriscono, in tale contesto, il disegno di legge del Ministro per le Riforme e l'Innovazione della Pubblica Amministrazione, che introduce importanti semplificazioni amministrative per ridurre il peso della burocrazia su imprese e cittadini e la legge 248 del 4 agosto 2006, che converte il decreto-legge n. 223 del 4 luglio 2006, (il cosiddetto pacchetto Bersani).

missione del Fondo Sociale Europeo.

Le azioni di assistenza tecnica saranno previste nei documenti di programmazione operativa. A tal fine occorre migliorare la capacità delle Amministrazioni di definire una domanda adeguata, che raccolga e coordini anche le esigenze che vengono dalle diverse strutture operative e dagli enti locali, di selezionare i servizi migliori e a più ampio valore aggiunto oltre che maggiormente in grado di consentire la massima internalizzazione di competenze.

Le azioni di sistema si possono programmare e attuare con riferimento ad obiettivi generali e trasversali a più Amministrazioni, riconducibili alla tutela di interessi comuni nazionali o comunque riguardanti diverse Amministrazioni, legati al conseguimento/condivisione di standard, condizioni omogenee, relativi a processi di riforma e modernizzazione/evoluzione di specifiche politiche settoriali o territoriali.

Le attività di assistenza tecnica e le azioni di sistema potranno riguardare, pur nel rispetto delle diverse missioni dei fondi cui fanno riferimento:

- ambiti per i quali si richiede uno sforzo di omogeneizzazione dei sistemi regionali;
- ambiti per i quali è opportuna un'interazione tra istituzioni, in verticale e in orizzontale, allo scopo di migliorare i modelli di definizione e attuazione delle politiche.

Esse, possono essere progettate e programmate attraverso processi di cooperazione e di condivisione fra più Amministrazioni di fabbisogni e domande specifiche e secondo sistemi di coordinamento che assicurino la massima efficacia, specializzazione e valorizzazione dei diversi interventi attuati. Devono coinvolgere e mobilitare quei “centri di competenza” riconosciuti capaci di conferire un effettivo valore aggiunto alla programmazione e attuazione della politica regionale unitaria. Tali centri di competenza, secondo quanto già indicato in diverse priorità, rappresentano agenti esterni significativi sul piano delle conoscenze che possiedono, ma anche delle reti di relazioni in cui sono inseriti, dei circuiti di monitoraggio del mercato a cui contribuiscono o dell’azione da essi stessi sviluppata in taluni segmenti di attività economica. I centri di competenza rappresentano il “luogo” in cui si concentrano conoscenze e competenze su una specifica tematica e potranno avere ruoli e compiti diversi nella programmazione, nell’implementazione del programma e nella definizione delle singole attività, in relazione alla loro natura ed organizzazione, da un lato, e alle esigenze dell’intervento, dall’altro lato, andando dalla definizione di indirizzi, all’apporto e trasferimento di conoscenze, alla funzione di catalizzatori di processi, al coordinamento della fase di attuazione. In ogni caso, rispetto alle funzioni istituzionalmente svolte dalle Amministrazioni centrali, il loro intervento deve rappresentare un effettivo valore aggiunto per l’attuazione del programma e per la politica regionale unitaria. A tal fine, non è tanto rilevante la loro caratterizzazione soggettiva, (fermo restando il rispetto della disciplina comunitaria e nazionale sugli appalti pubblici), ma il contributo che essi possono offrire al rafforzamento di segmenti di politica regionale più deboli e alla rottura dell’autoreferenzialità di alcuni processi decisionali.

Le azioni di sistema, in particolare, dovranno essere orientate al conseguimento di obiettivi determinati e specifici in termini di miglioramento di capacità definite (per ognuno dei quali siano individuabili responsabilità attuative, risultati attesi, tempi di conseguimento) e prevedere quindi modalità di valutazione e verifica che consentano flessibilità operativa ma anche la possibilità/opportunità di applicare sistemi premiali alle azioni che conseguano i migliori risultati.

10.1.2 Favorire un innalzamento dei livelli di legalità

Un basso livello di legalità, come quello che l’analisi condotta nel capitolo I riscontra specie nel Mezzogiorno deprime le prospettive di sviluppo di un territorio, riducendo l’osservanza delle norme e delle regole, accrescendo l’incertezza degli attori economici e, dunque, i loro investimenti, producendo iniquità sociale, frenando la stessa capacità di produrre servizi collettivi. Anche la possibilità della politica regionale di coesione di indurre fenomeni di crescita e di sviluppo ne risulta fortemente condizionata.

Al di là dei profili di prevenzione di infiltrazioni/condizionamenti criminali più direttamente riconducibili all’ambito della sicurezza (di cui alla Priorità 4) per l’obiettivo legalità è decisivo il ruolo di una politica ordinaria tesa a garantire condizioni minime ma adeguate di trasparenza amministrativa, regolarità dei mercati, agibilità del territorio e tutela di condizioni favorevoli all’iniziativa economica e all’imprenditorialità. È decisiva una maggiore consapevolezza e una più forte iniziativa delle Amministrazioni pubbliche e degli attori socio-economici nell’individuare i fattori di minaccia e di indebolimento delle condizioni di legalità sui loro territori e nel costruire, coinvolgendo le necessarie competenze e capacità a tutti i livelli istituzionali, percorsi efficaci di contrasto e per il ripristino di livelli adeguati di trasparenza amministrativa e della decisione pubblica, di rispetto delle norme e delle procedure, di sicurezza per la vita sociale ed economica. È necessaria la piena attuazione di riforme amministrative coerenti (definizione dei livelli di responsabilità, semplificazione delle regole e riduzione dei margini di discrezionalità; aggiornamento/formazione del personale; potenziamento delle funzioni di valutazione e controllo interno), la creazione di capacità atte a sostenere meccanismi e procedure trasparenti e basate su un’informazione più continua nel loro orientamento al risultato (rendere conveniente la legalità premiando le migliori pratiche), il maggiore coinvolgimento della società civile diffondendo e rafforzando l’orientamento al pieno e consapevole esercizio dei diritti di cittadinanza (in particolare nei contesti più sensibili e quindi in primo luogo nella scuola e nelle fasce di popolazione maggiormente esposte ai rischi di illegalità).

Tutti questi obiettivi possono essere grandemente rafforzati dalla politica regionale unitaria. La credibilità del sistema di regole e di prassi; la specificazione chiara delle condizionalità dei trasferimenti; l’elevata apertura al confronto partenariale; la non rinegoziabilità dei meccanismi premiali e sanzionatori; la certezza dei rapporti fiduciari e cooperativi; la buona e crescente capacità dei dipendenti pubblici responsabili della gestione: questi e altri fattori costituiscono basi rilevanti per la ricostruzione di un quadro di legalità dove essa è debole, dove lo Stato è “molle”.

Sono caratteristiche di questa politica regionale unitaria che vanno rafforzate e che vanno “esportate” alla politica ordinaria.

Questo obiettivo specifico assume quindi una valenza di orientamento e di metodo dell’azione complessiva della P.A. e promuove solo un numero limitato di azioni dirette, che saranno in ogni caso condotte in coerenza con le regole di ammissibilità dei singoli fondi che la cofinanziano sulla base di quanto già precisato all’obiettivo 10.1.1 .

Nel caso delle regioni dell’Obiettivo “Convergenza” dove la legalità è ulteriormente indebolita dalla presenza diffusa della criminalità organizzata, questa azione deve collegarsi a quella di tutela della sicurezza (cfr. Priorità 4).

10.1.3 Favorire l’apertura dei mercati dei servizi, migliorare e adeguare la regolazione per conseguire condizioni più concorrenziali

L’esperienza del periodo di programmazione 2000-2006 ha dimostrato che il ritardo nell’applicazione delle misure per l’apertura alla concorrenza dei servizi ha gravemente condizionato le possibilità di successo della politica regionale.

Il perseguimento di tale obiettivo specifico, di rilevante importanza politica, rappresenta elemento ineludibile ai fini del conseguimento degli obiettivi della politica regionale, pur non beneficiando di risorse finanziarie dedicate da parte dei Fondi strutturali, se non per gli aspetti relativi al trasferimento di buone pratiche che potranno essere finanziati nell’ambito dell’obiettivo specifico 10.1.1.

Il perseguimento di questo obiettivo specifico richiama pertanto, in primo luogo, responsabilità proprie della politica ordinaria nel determinare le condizioni che consentano di superare criticità quali, fra l’altro, la mancanza, in particolare in taluni ambiti, di un quadro normativo di riferimento certo e chiaro; le lentezze dei processi di apertura alla concorrenza e liberalizzazione dei servizi pubblici; il mancato e/o non corretto recepimento di direttive comunitarie rilevanti; la resistenza a

conformarsi pienamente, a tutti i livelli dell'Amministrazione, alle norme nazionali e comunitarie in materia di appalti pubblici, concessioni e aiuti di Stato.

Alla politica ordinaria è demandato il compito di determinare condizioni più coerenti per un'efficace attuazione della politica regionale, assicurando:

- un'attività di regolazione che, soprattutto per i servizi di pubblica utilità, fornisca un quadro regolamentare stabile e chiaro;
- il tempestivo e corretto recepimento delle direttive comunitarie nell'ordinamento nazionale;
- il rafforzamento delle attività di supporto tecnico e affiancamento delle strutture amministrative regionali e locali nella gestione dei complessi processi di attuazione degli interventi in accordo con le relative Amministrazioni;
- la produzione di strumenti interpretativi per le fattispecie particolarmente complesse.

Particolare rilievo può assumere l'opportuna valorizzazione del partenariato pubblico-privato quale forma specifica di realizzazione di progetti rilevanti secondo criteri di cooperazione e di partecipazione pubblico-privata. Tale valorizzazione implica l'adozione di una politica volta al superamento dei nodi che hanno finora impedito un utilizzo più esteso di questo approccio (difficoltà interpretative delle norme nazionali e comunitarie, difficoltà di inserimento nei programmi comunitari per ragioni di rendicontabilità e di durata degli interventi, incertezza e debolezza delle condizioni di contesto) e improntata a trasparenza e apertura alla concorrenza del processo di partenariato nelle sue varie forme contrattuali e istituzionali; pubblica valutabilità e controllo del processo; considerazione dell'allocazione del rischio tra settore pubblico e privato; efficienza dei meccanismi di risoluzione dei conflitti; salvaguardia delle prestazioni/continuità nell'erogazione dei servizi e delle condizioni di sicurezza.

A questo proposito è anche importante un'attività di *advisoring* e affiancamento per l'utilizzo di schemi di partenariato pubblico-privato volti a sostenere gli enti locali nell'impostazione e preparazione di studi di pre-fattibilità e fattibilità per interventi con operatori privati anche nell'ambito di progetti integrati di carattere territoriale.

Le Amministrazioni regionali e le Province Autonome dovranno, a loro volta, nelle materie di propria competenza legislativa, colmare tempestivamente e correttamente le lacune presenti nel recepimento degli atti comunitari che inficino la realizzazione degli interventi; assicurare l'acquisizione all'interno della propria struttura amministrativa delle competenze tecniche e degli strumenti interpretativi resi disponibili dalle Amministrazioni nell'ambito delle regole connesse alla problematica del mercato interno e della concorrenza.

La politica regionale unitaria potrà promuovere la diffusione delle migliori pratiche e sostenere i percorsi di adeguamento, eventualmente valutando l'utilizzo di meccanismi di condizionalità/premialità.

Infine, la politica del mercato interno e in particolare quella degli appalti pubblici, può evidentemente essere, come spesso praticato, uno dei luoghi nel quale inserire la promozione del principio di pari opportunità tra uomini e donne mediante un approccio di *mainstreaming* ma prestando la dovuta attenzione alla salvaguardia della finalità propria della politica degli appalti pubblici e rispettandone principi e regole.

III.3 I PRINCIPI ORIZZONTALI NELL'ATTUAZIONE DELLE PRIORITÀ

Pari opportunità di genere e non discriminazione

Il Quadro punta ad orientare la programmazione operativa verso il rispetto del principio di *parità tra uomini e donne e del principio di prevenzione di ogni discriminazione*, in particolare nei confronti delle persone diversamente abili, nella realizzazione degli interventi in una logica di *mainstreaming*.

L'approccio strategico orizzontale trova ambiti di applicazione che possono conferire un adeguato livello di solidità sia al principio di *mainstreaming* che alle azioni positive. Le priorità che più delle altre sono deputate ad offrire spazi per l'affermazione di tale approccio sono le seguenti:

- *Priorità 1. Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane.* Attraverso questa priorità, la promozione delle pari opportunità e della non discriminazione potrà essere perseguita sia con l'approccio trasversale che con quello basato su azioni positive. Si tratta di agire nella direzione di favorire la presenza delle donne e dei soggetti a rischio di discriminazione all'interno dei processi formativi, nella logica del *life long learning*, aumentandone il livello dell'apprendimento e promuovendone l'eccellenza nonché aumentare le opportunità di accesso alla società della conoscenza ed alle nuove tecnologie. Si tratta di risultati che potranno essere perseguiti se si potenzia l'integrazione tra sistemi e livelli istituzionali, la qualificazione degli strumenti e delle pratiche di intervento e la cooperazione tra attori chiave.
- *Priorità 2. Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività.* Nell'ambito delle politiche volte a valorizzare il capitale umano per favorire i processi di ricerca e innovazione le strategie e gli interventi messi in atto dovranno aumentare la dimensione della componente femminile dei laureati in discipline tecnico-scientifiche con l'obiettivo di aumentare l'occupazione femminile e ridurre il divario esistente tra donne e uomini in queste aree professionali. In questo ambito le strategie e gli interventi dovranno essere rivolti a ridurre i fenomeni di "segregazione verticale" che impediscono alle donne di raggiungere posizioni apicali e configurano una vera e propria situazione di sottorappresentazione femminile in ruoli e livelli di responsabilità.
- *Priorità 4. Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale.* La Priorità 4, che punta in modo esplicito sul principio di pari opportunità e di non discriminazione, attraverso l'apposito obiettivo specifico, sosterrà i processi di ridimensionamento dei fenomeni discriminatori - che, in special modo per le regioni del Mezzogiorno, si innestano su un sistema di servizi alla persona e un mercato del lavoro ancora diffusamente impreparati ad accogliere e a gestire le diversità - promovendo l'accessibilità ai servizi di protezione sociale, di cura e conciliazione. Per il Mezzogiorno, in particolare, al fine di rafforzare ulteriormente l'azione di supporto, sono previsti specifici strumenti finalizzati a contrastare e rimuovere la carenza di alcune condizioni minime di servizio, comprese quelle per i servizi socio-assistenziali o di istruzione e formazione. Si tratta di quattro obiettivi strategici, descritti nel successivo paragrafo, che consentono la misurazione dei servizi resi ai cittadini, attraverso la definizione di opportuni indicatori. Tra gli obiettivi strategici è di particolare rilievo quello relativo all'incremento dei servizi di cura alla persona, che punta sull'alleggerimento dei carichi familiari e sulla conciliazione tra vita familiare e vita lavorativa al fine di innalzare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro, misurato attraverso quattro indicatori (diffusione del servizio di asilo nido; presa in carico degli utenti (intesi come bambini che hanno usufruito del servizio di asilo nido); numero di anziani assistiti in assistenza domiciliare integrata (ADI); incidenza percentuale della spesa per l'assistenza domiciliare integrata).
- *Priorità 7. Competitività dei sistemi produttivi e occupazione.* Si tratta della priorità che tra tutte offrirà i più ampi margini di applicazione del principio di parità di genere e di

non discriminazione in virtù del fatto che in essa rientrano interventi rivolti ai sistemi locali in una loro visione complessiva (processi produttivi, interventi a favore dell'occupazione, interventi rivolti al capitale sociale). E' attraverso questa priorità che si darà concretezza alla diffusione di una cultura non discriminatoria e alla promozione di condizioni favorevoli allo sviluppo, contrastando le disparità territoriali non giustificate e incrementando le opportunità delle persone. Ciò attribuendo particolare attenzione alle donne e alle persone a rischio di discriminazione nell'ambito delle politiche per la promozione dell'imprenditorialità e l'accesso al lavoro, delle politiche di contrasto alle discriminazioni, delle politiche di conciliazione (politiche degli orari, dei tempi, accesso ai servizi per l'infanzia, gli anziani, ecc.), degli interventi per contrastare l'esclusione dal lavoro e la segregazione occupazionale, sia verticale che orizzontale. A fronte delle complessità delle situazioni che convergono nel campo di azione della priorità, si renderà necessario procedere con azioni non solo trasversali ma anche definite sulla base di esigenze che caratterizzano gli specifici gruppi target e ricorrendo prioritariamente a modalità integrate di intervento.

- *Priorità 8. Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani.* Nell'ambito della Priorità 8 particolare attenzione dovrà essere posta rispetto a obiettivi di sviluppo del sistema delle reti e dei collegamenti come cogenti per dare concretezza alle strategie di sviluppo economico e sociale nell'ottica delle pari opportunità e della non discriminazione. Tali obiettivi sono strettamente connessi con quelli della Priorità 4, che vanno nella direzione del rafforzamento dell'inclusione sociale e della promozione dei servizi di cura, protezione e conciliazione e che devono pertanto prevedere anche una declinazione urbana, soprattutto nelle aree del Mezzogiorno. In particolare, risultano fondamentali i legami che si verranno a costruire e rafforzare tra le reti, i sistemi di collegamento e lo sviluppo dei territori in termini di processi produttivi e offerta dei servizi (con particolare riferimento a quelli volti alla conciliazione e alla costruzione dell'"urban welfare", al fine di consentire alle persone di sentirsi pienamente integrate e di soddisfare le loro esigenze di mobilità legate alla partecipazione al mercato del lavoro, alle occasioni scolastiche e formative, ai servizi sociali e sanitari), settori nei quali gli interventi devono considerare l'impatto diretto ed indiretto sulle risorse umane ed in particolare sul segmento femminile della popolazione e sui soggetti a rischio di esclusione.
- *Priorità 10. Governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali ed efficaci.* Tale priorità è incentrata sul rafforzamento della governance ovvero sulla necessità di elevare le capacità delle Amministrazioni per la programmazione e gestione della politica regionale aggiuntiva e rafforzare il coinvolgimento del partenariato economico e sociale, soprattutto in rapporto all'Obiettivo "Convergenza", in modo più generale al Mezzogiorno. La costruzione e l'affermazione di forme fattive e concrete di governance di parità costituisce un presupposto imprescindibile affinché gli obiettivi di pari opportunità e non discriminazione diventino parte integrante di tutto il processo di costruzione, implementazione degli interventi a favore della crescita e della competitività. La precedente programmazione ha lavorato molto e con successo in questo ambito di azione, ma restano delle forti criticità legate alla necessità di consolidare le competenze sui territori e all'incentivazione dei partenariati come risorsa di azione.

L'adozione del principio di pari opportunità di genere e di non discriminazione non si esaurisce ovviamente nelle priorità suddette ma, nella logica di *mainstreaming*, è parte integrante di tutta la strategia dei Fondi strutturali così come si esprime nell'insieme delle priorità che ne caratterizzano il tracciato. In quest'ottica, la programmazione operativa terrà in particolare conto, nelle varie fasi di programmazione e di attuazione, del principio di accessibilità per le persone diversamente abili.

Integrazione degli aspetti ambientali

Il principio dello sviluppo sostenibile permea l'intera strategia della politica regionale unitaria 2007-2013 delineata nel Quadro. La strategia delineata dal Quadro è infatti volta a potenziare le sinergie tra le dimensioni economica, sociale ed ambientale della politica regionale, attraverso *l'integrazione degli aspetti ambientali* nella definizione e attuazione della politica stessa, nell'ottica dello sviluppo sostenibile.

Energia, rifiuti, risorse idriche, difesa del suolo, prevenzione dei rischi naturali e tecnologici, bonifica dei siti inquinati e valorizzazione delle aree di pregio naturalistico e delle risorse culturali rappresentano temi prioritari della strategia.

Due specifiche priorità del Quadro Strategico Nazionale sono direttamente orientate a tematiche ambientali, e basate sull'applicazione del principio “chi-inquina-paga”.

La Priorità 3 “*Energia e ambiente: uso sostenibile ed efficiente delle risorse per lo sviluppo*”, volta a sostenere un’offerta adeguata e di qualità di servizi energetici eco-compatibili e di gestione delle risorse idriche e dei rifiuti, e ad assicurare idonee condizioni di sicurezza e salubrità del territorio, attraverso interventi di difesa del suolo e bonifica dei siti inquinati. La qualità dei servizi ambientali e del territorio rappresenta evidentemente condizione indispensabile per una migliore qualità della vita e per l’attrattività dei territori stessi, e concorre a creare occasioni di sviluppo, connesse soprattutto all’attivazione di filiere produttive e all’innovazione tecnologica nei settori energetico-ambientali. In particolare, l’efficienza del servizio idrico integrato e della gestione dei rifiuti urbani è stata assunta come uno degli obiettivi relativi ai servizi essenziali resi ai cittadini, ai quali sono associati *target* vincolanti, misurabili attraverso indicatori, e meccanismi di incentivazione per le Amministrazioni. La finalità degli obiettivi di servizio è quella di concentrare l’attenzione pubblica e la responsabilità delle Amministrazioni su obiettivi finali, attraverso i quali sia possibile misurare l’effetto della politica regionale sul benessere dei cittadini.

La Priorità 5 “*Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l’attrattività per lo sviluppo*”, volta a tutelare e valorizzare le risorse naturali e culturali quali *asset* sottoutilizzati di sviluppo, con l’attivazione di filiere produttive e la modernizzazione dell’offerta di servizi per lo sviluppo di un turismo sostenibile. È in questo ambito che sono promosse, con un approccio integrato, le politiche di tutela e di valorizzazione della rete ecologica nazionale e del patrimonio paesaggistico, identitario e culturale.

Queste due priorità non esauriscono l’attenzione all’ambiente nel Quadro.

Valenza trasversale assumono le iniziative in materia di informazione, formazione ed educazione in campo ambientale e culturale, come supporto all’innovazione gestionale, all’attuazione delle politiche integrate, al miglioramento della *governance*. I profili ambientali sono pienamente integrati in tutte le priorità strategiche del Quadro. In particolare:

- Priorità 2 “*Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell’innovazione per la competitività*”, dove è prevista la promozione di investimenti in ricerca e innovazione finalizzati all’introduzione di modelli di produzione maggiormente sostenibili dal punto di vista ambientale, con un minor consumo di risorse.
- Priorità 6 “*Reti e collegamenti per la mobilità*”, volta, da un lato, a colmare i divari territoriali nella disponibilità e qualità di infrastrutture e di servizi per il trasporto e la logistica, nell’ottica di favorire un riequilibrio modale, e dall’altro a promuovere una mobilità sostenibile delle merci e delle persone nelle aree urbane e nei sistemi rurali. In tale ambito, la strategia delineata contribuirà a ridurre l’inquinamento atmosferico dovuto a ossido d’azoto e polveri sottili e a contrastare i cambiamenti climatici, rispetto ai quali le scelte operate in questo settore sono determinanti.
- Priorità 7 “*Competitività dei sistemi produttivi e occupazione*”, che, nel sostenere il

sistema di imprese, individua tra gli strumenti di intervento i regimi di aiuto a finalità ambientale, per la diffusione della certificazione ambientale e delle tecnologie “pulite”, l'utilizzo efficiente dell'energia, la realizzazione di azioni di prevenzione e di mitigazione dell'inquinamento. È previsto che le azioni di politica industriale siano integrate con la pianificazione territoriale, in termini di razionalizzazione delle funzioni residenziali e produttive, e in riferimento alla coerenza con gli aspetti di tutela del suolo, dell'ambiente e del paesaggio.

- Priorità 8 “*Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani*”, attraverso la diffusione di servizi avanzati di qualità, il miglioramento della qualità della vita e dei collegamenti con le reti materiali e immateriali, persegue e sostiene esplicitamente lo sviluppo urbano sostenibile, in termini di mobilità, qualità dell'aria, qualità architettonica e edilizia sostenibile, efficienza energetica e dei sistemi di smaltimento dei rifiuti, recupero e riqualificazione dei siti contaminati.

È evidente come sia la Priorità 3, soprattutto con gli interventi nel settore energetico di promozione delle fonti rinnovabili e dell'efficienza energetica, sia l'integrazione dei profili ambientali nelle altre priorità del Quadro, concorrono alla riduzione delle emissioni di gas serra e al rispetto degli impegni assunti col Protocollo di Kyoto.

Le città

La programmazione delle città si articola in programmi per *città metropolitane*, valorizzandone le strutture economico-produttive trainanti e le potenzialità competitive nei mercati sovra-regionali e internazionali, e programmi per i *sistemi territoriali inter-comunali*, sostenendone le connessioni economico-produttive o l'offerta di servizi a scala territoriale. La definizione delle città metropolitane come un'unità territoriale privilegiata²⁰⁵ costituisce un'importante innovazione, perfettamente in linea con la nuova Agenda Territoriale dell'UE.

Indicazioni specifiche per un'incisiva ed efficiente azione di sviluppo in ambito urbano, che emergono dalle valutazioni ufficiali sull'attuazione dell'Asse Città nel QCS 2000-2006, sono:

- rafforzare e focalizzare l'impianto strategico generale, l'innovazione e il valore aggiunto di progetti integrati e interventi, soprattutto in riferimento agli obiettivi di rilancio economico di città e quartieri;
- rendere più selettivi i sistemi e i criteri di individuazione dei progetti; assicurare una maggiore concentrazione delle risorse;
- restringere il *gap* temporale tra programmazione strategico-operativa dei progetti integrati e l'avvio della progettazione “Merloni” per le opere pubbliche;
- prevedere chiari impegni sulle strutture, poteri e risorse locali per la gestione dei progetti;
- superare l'inadeguatezza (in termini di qualità e quantità) degli sforzi finalizzati alla mobilitazione di risorse e operatori privati nei progetti e processi di sviluppo;
- rendere più efficienti e semplificare i meccanismi di raccordo istituzionale tra Regioni e Comuni.

Per raggiungere una maggiore selettività e massimizzare impatto ed efficienza attuativa della priorità, il QSN individua un *set* di principi, criteri e condizioni minime per l'attuazione di strategie e interventi di maggiore qualità. Per la preparazione dei progetti, si propone il rilancio degli studi di fattibilità, l'istituzione di fondi regionali per una più rapida progettazione “Merloni”, e

²⁰⁵ Individuate con una definizione estensiva che comunque include ma non si limita alle quattordici città individuate dalla L. n.142/90 s.m.i., dalle leggi delle regioni a statuto speciale, dal DLgs. n.267/00 e dalla Legge costituzionale n.3/2001 in modifica dell'Art.114 della Costituzione.

l’obbligatorietà di piani esecutivi di gestione per investimenti in strutture che ospiteranno l’erogazione di servizi di interesse pubblico (ad esempio: teatri, centri servizi, incubatori d’impresa, etc.). Si prevede inoltre la valorizzazione dei piani strategici in elaborazione in numerose città del Mezzogiorno con il sostegno del FAS (sempre a condizione che raggiungano uno standard minimo di qualità), e la valutazione della solidità dei soggetti proponenti (efficienza amministrativa, gestionale e finanziaria) come requisito di ammissibilità dei progetti integrati.

Nelle regioni dell’Obiettivo “Competitività regionale e occupazione”, le minori risorse disponibili e le regole di ammissibilità della spesa più stringenti potrebbero, da un lato, indurre a escludere dai POR la programmazione urbana e/o territoriale, dall’altro, laddove siano già chiare priorità e linee di azione per progetti integrati urbani, potrebbero invece portare ad interessanti innovazioni progettuali e istituzionali, adattando gli indirizzi indicati nella priorità allo specifico contesto programmatico.

Le regioni dell’Obiettivo “Convergenza” avranno, nei loro POR, una o più priorità urbane/territoriali. Gli approcci strategici e operativi proposti, pur se saranno prevedibilmente adattati ai diversi contesti territoriali e socioeconomici in cui i programmi dovranno calarsi, dovranno comunque concretizzarsi in scelte decise in applicazione degli indirizzi del QSN, nonché degli insegnamenti della programmazione 2000-2006, inserendo nei POR i giusti presupposti per politiche urbane e territoriali più selettive, concrete e innovative (iniziativa di area metropolitana; sistemi di *rating* comunali per favorire la concentrazione; o una maggiore focalizzazione della progettazione integrata), evitando azioni frammentate e indistinte che presentino un dubbio valore aggiunto e che abbiano sperimentato in passato difficoltà attuative. Inoltre, in applicazione dell’indirizzo del QSN sulle unità territoriali, sarà imprescindibile che i POR operino le necessarie e opportune distinzioni strategiche e operative tra città di maggiori dimensioni e sistemi-intercomunali, indicando chiaramente la propria strategia di concentrazione geografico-territoriale.

I Territori Rurali

Per quanto riguarda i territori rurali, gli orientamenti strategici per la politica di coesione prevedono come prioritaria l’azione per la diversificazione economica, da perseguire attraverso una vigorosa integrazione fra tale politica e quella di sviluppo rurale. Per quanto riguarda specificatamente la politica di coesione, gli interventi a favore delle zone rurali sono chiamati a:

- garantire un livello minimo di accesso ai servizi di interesse economico generale nella prospettiva di attrarre imprese e personale qualificato e di contenere l’emigrazione;
- rafforzare le capacità endogene dei territori rurali, favorendo l’innovazione di processo e di prodotto delle attività locali e la commercializzazione dei prodotti a livello nazionale ed europeo;
- adottare un’impostazione integrata dello sviluppo turistico locale, salvaguardando le risorse naturali (tutela degli habitat e della biodiversità);
- promuovere aggregazioni sinergiche (poli di sviluppo, gruppi economici che associno le risorse locali) che consentano di raggiungere la massa critica necessaria per offrire servizi efficienti.

Coerentemente con questi orientamenti, nelle aree rurali ad agricoltura specializzata e organizzata in sistemi e/o filiere localizzate occorre realizzare condizioni di contesto adeguate allo sviluppo del sistema agro-alimentare e di altre attività che possano garantire fonti di reddito alternative. Questa finalità complementa quanto realizzato dalla Politica di sviluppo rurale in termini di competitività del sistema. Ne discende la necessità di:

- garantire un adeguato livello di dotazione di servizi collettivi per la popolazione e per le imprese, per attrarre imprese e risorse umane qualificate e arginare l’emigrazione, sia

migliorando l'accesso ai servizi disponibili in un contesto territoriale allargato, sia promuovendo lo sviluppo dell'offerta di servizi a livello locale, così rafforzando le azioni promosse dalla Politica di sviluppo rurale;

- rafforzare la competitività delle produzioni locali e delle filiere produttive, migliorandone la commercializzazione dei prodotti a livello nazionale e internazionale²⁰⁶, favorendo anche l'innovazione dei processi produttivi.

Per garantire un adeguato livello di dotazione di servizi collettivi per la popolazione e per le imprese, è prioritario facilitare l'offerta e l'accessibilità dei servizi collettivi e assicurare l'adeguamento delle infrastrutture. Si tratta in questo caso di promuovere la capacità delle istituzioni pubbliche e degli attori locali a sviluppare modelli organizzativi per l'offerta di servizi di livello superiore anche nei territori rurali (soprattutto con riferimento ai settori dell'ICT, dei trasporti, della logistica, della tutela ambientale, dell'istruzione e dei servizi socio-sanitari).

Per rafforzare la competitività delle produzioni locali e delle singole filiere produttive, è prioritario intervenire per favorire il miglioramento del capitale umano e del mercato del lavoro; la creazione di *network* di ricerca nelle aree rurali²⁰⁷; l'internazionalizzazione delle PMI, anche attraverso la costituzione di partenariati mirati nelle aree strategiche per questo settore; la promozione dell'efficienza energetica, delle eco-innovazioni e dello sviluppo delle tecnologie rinnovabili e alternative.

La competitività dei sistemi agroalimentari è parte rilevante ma non esaustiva dell'attrattività delle aree rurali. Le aree rurali possono puntare su un insieme di risorse e di attori per migliorare la loro attrattività²⁰⁸. La diversificazione dell'economia rurale e il miglioramento della qualità della vita nelle zone rurali, sono tra gli obiettivi strategici della politica di sviluppo rurale, assieme alla migliore gestione del territorio. La politica di coesione può concorrere al miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni rurali e facilita l'insediamento di nuove attività economiche. L'integrazione tra politiche dovrà tenere conto dei fabbisogni differenziati per tipologia di area rurale²⁰⁹, perseguitando la diversificazione economica in settori connessi all'agricoltura (ad esempio agriturismo, agricoltura etico-sociale, fattorie didattiche), ma anche in settori terzi (ad esempio attività economiche collegate all'offerta di servizi culturali; sociali e sanitari; attività artigianali, attività economiche collegate allo sviluppo di risorse energetiche alternative e servizi ambientali, altre).

L'azione dovrà volgersi ad assicurare un adeguato livello di dotazione di servizi collettivi, per attrarre imprese e risorse umane qualificate, arginare l'emigrazione e rafforzare la competitività delle produzioni locali e delle filiere produttive migliorandone la commercializzazione dei prodotti e valorizzando, in modo integrato, le risorse naturali, culturali e umane presenti in queste aree. Le priorità riguardano:

- l'accesso al mercato del lavoro dei giovani e delle donne;
- il rafforzamento di un tessuto economico diversificato a livello locale;
- la valorizzazione delle risorse naturali, in un'ottica generale di rispetto dell'ambiente e

²⁰⁶ Compresa l'integrazione strutturata con le filiere agro-alimentari, laddove ricorrono.

²⁰⁷ La creazione di tali network dovrebbe rinforzare il legame, a livello locale, tra i soggetti che producono la ricerca e gli operatori agricoli e rurali.

²⁰⁸ Esse sono: l'agricoltura, in particolare quella di qualità, l'agriturismo e il turismo naturale collegato alla presenza di aree protette, al patrimonio paesaggistico, culturale ed enogastronomico. In particolare, la valorizzazione delle produzioni locali viene intesa non solo come produzione di prodotti tipici, ma anche come strategia più allargata di differenziazione della produzione e di aggiunta di valore alle produzioni primarie. Quindi anche industria alimentare e produzioni locali di altri settori.

²⁰⁹ I fabbisogni in termini di miglioramento della qualità della vita, ma anche quelli dell'insediamento di nuove attività produttive, sono diversi a seconda che ci si riferisca ad Aree rurali limitrofe ai centri urbani e alle grandi aree metropolitane; Aree rurali a forte valenza ambientale e paesaggistica o ad Aree rurali fortemente interessate da processi di perdita di competitività e/o di abbandono. Il perseguitamento dell'integrazione tra la politica di coesione e quella di sviluppo rurale, nonché con le altre politiche nazionali di settore, deve basarsi sulla consapevolezza che, a tipi di aree rurali diverse, corrispondono fabbisogni di sviluppo diversi.

di prevenzione dei rischi²¹⁰;

- la tutela e la valorizzazione del patrimonio, della storia e della cultura locale, come elementi di identità e qualità dei territori, in un'ottica integrata con le risorse naturali e le vocazioni produttive tipiche (artigianato artistico, produzioni alimentari).

Il successo nella politica per le Aree rurali dipenderà in modo assai rilevante dall'integrazione che le politiche regionali e di sviluppo rurale sapranno trovare. Alcuni profili di questa integrazione sono delineati nel paragrafo III. 8.4.

III.4 SERVIZI ESSENZIALI E OBIETTIVI MISURABILI

Premessa

La valutazione dell'esperienza 2000-2006 mostra una persistente difficoltà a offrire servizi collettivi in ambiti essenziali per la qualità della vita dei cittadini e per la convenienza a investire delle imprese. Si tratta di ambiti prioritari per la strategia delle politiche regionali di sviluppo il cui fine ultimo è contribuire a migliorare la disponibilità di beni e servizi la cui attuale assenza o debolezza comporta condizioni di disagio generalizzato, percezione di arretratezza e non competitività di un'area. Pertanto, poiché la strategia di sviluppo per il 2007-2013 continua ad attribuire un ruolo centrale alla produzione e promozione di servizi collettivi, è indispensabile affrontare e rimuovere questo limite richiamando più esplicitamente gli obiettivi finali delle politiche di sviluppo, attraverso indicatori appropriati, ed evitare che tali obiettivi vengano "dimenticati" nel corso dell'attuazione.

Le analisi dell'esperienza condotta suggeriscono che al mancato raggiungimento di obiettivi minimi di servizio concorrono la lentezza dei percorsi di miglioramento, pure intrapresi, e in alcuni casi l'insufficiente sostegno e governo di un vero processo di apertura alla concorrenza, che riduca effettivamente le posizioni di monopolio e permetta la riorganizzazione industriale di settori rilevanti per l'offerta dei servizi essenziali, quali ad esempio acqua, rifiuti e trasporti pubblici locali. Tuttavia, sembra anche avere pesato una insufficiente "mobilitazione" culturale e politica nel conseguimento di tali obiettivi, che consentisse di vincere le forti resistenze al cambiamento provenienti da interessi favoriti dalla persistenza delle condizioni esistenti.

La dimensione dell'inefficienza nella produzione e qualità di servizi collettivi è assai più grave nel Mezzogiorno; ciò vale soprattutto per quei servizi collettivi che sono a valle di investimenti in infrastrutture (si pensi alla regolarità della distribuzione dell'acqua e dell'energia, alla salubrità dell'ambiente attraverso una corretta gestione dei rifiuti urbani e speciali o della disponibilità dei servizi di fognatura e depurazione delle acque, alla capillarità dei trasporti e in generale al livello di accessibilità per persone e merci di un'area). Vale anche per i servizi socio-assistenziali o di istruzione e formazione, che non sono direttamente riconducibili a interventi infrastrutturali in senso stretto, ma che tuttavia contribuiscono fortemente a connotare un'area come più o meno sviluppata. Pertanto, gli strumenti per affrontare e rimuovere la carenza di alcune condizioni minime di servizio, proposti in questo paragrafo, sono definiti e indirizzati all'area Mezzogiorno.

Queste considerazioni suggeriscono di fissare, per il ciclo di programmazione 2007-2013, *target vincolanti* di servizio per un numero limitato di servizi.

Fissare per alcuni obiettivi di servizio *target vincolanti* ha lo scopo di dare centralità a tali obiettivi e costituisce uno strumento appropriato per mobilitare un numero maggiore di attori, in

²¹⁰ Si tratta quindi di favorire l'accesso al mercato del lavoro dei giovani e delle figure svantaggiate nelle aree più interne, di creare e rafforzare un tessuto di PMI artigiane, turistiche, dei servizi, culturali, ecc. in sinergia con gli interventi di sviluppo rurale che saranno previsti nei programmi regionali, ma di valorizzare anche il sistema delle aree protette, proseguendo l'esperienza avviata nel 2000-2006 nell'integrazione tra sviluppo locale e sviluppo rurale.

considerazione del fatto che il miglioramento dei servizi collettivi dipende fortemente anche dalle scelte della politica ordinaria e da un definito quadro di compatibilità tra azione della politica ordinaria e politica regionale aggiuntiva. La fissazione di obiettivi di servizio misurabili può costituire un valido strumento per creare le condizioni affinché gli interventi della politica regionale unitaria, comunitaria e nazionale, siano effettivamente aggiuntivi rispetto a quelli della politica ordinaria.

Esperienze pregresse mostrano che il sistema istituzionale e politico italiano, e segnatamente del Mezzogiorno, è estremamente reattivo a meccanismi di incentivazione collegati al raggiungimento di *target*, e che questi possono concorrere a convogliare un forte interesse amministrativo ed anche culturale e politico per il conseguimento degli obiettivi delle politiche regionali di sviluppo, che è mancato nel passato.

Gli obiettivi di servizio a cui applicare un *target* vincolante sono in numero limitato sia per concentrare l'attenzione delle decisioni e la scelta degli interventi verso tali obiettivi sia perché non si vogliono sovraccaricare i programmi di ambizione eccessiva; ma tuttavia sono utili – anche per il loro carattere di novità nella programmazione delle risorse per le politiche di sviluppo regionali – a stabilire una pratica estendibile ai casi in cui non vi siano *target* vincolanti (cfr. Allegato al Quadro “Indicatori e obiettivi di *policy* per la macroarea Mezzogiorno”).

Gli obiettivi della politica regionale unitaria per i quali si applicano indicatori e *target* vincolanti si distinguono da altri obiettivi, che pure fanno parte della strategia di sviluppo e che in alcuni casi sono stati oggetto di meccanismi di incentivazione nella precedente programmazione comunitaria, per il fatto di essere esplicitamente espressi in termini di servizio reso; pertanto il *focus* della misurazione non può limitarsi a obiettivi intermedi dell’azione di politica economica, quali ad esempio il rafforzamento dell’efficienza della capacità amministrativa, ma deve concentrarsi sugli obiettivi finali delle politiche. Ciò può richiedere, invece, interventi di *capacity building* di accompagnamento rivolti a creare le condizioni amministrative per il conseguimento degli obiettivi di servizio definiti in questo paragrafo (cfr. par. V.2.6).

Requisiti degli obiettivi di servizio

La scelta dei servizi da prendere a riferimento per la fissazione di *target* vincolanti muove, in primo luogo, da due caratteristiche che qualificano gli obiettivi delle politiche di coesione in termini di servizi a cui applicare *target*. Intanto, gli indicatori scelti risultano molto rilevanti per l’obiettivo strategico e rappresentano un miglioramento percepibile delle condizioni di vita dei cittadini o delle condizioni di contesto per l’attività economica. È altresì importante che il grado di comprensione e condivisione della rilevanza dell’obiettivo da parte dei cittadini sia alto, poiché solo in quel caso, e quando siano assicurate modalità di rendicontazione sociale degli obiettivi individuati, essi potranno esercitare quelle di funzioni di cittadinanza attiva che a loro volta contribuiscono al perseguimento dell’obiettivo.

Inoltre, non per tutti gli obiettivi di servizio rilevanti per il successo delle politiche di sviluppo possono essere applicati *target* vincolanti; non solo per la necessità di concentrazione delle priorità già menzionata, ma anche perché meccanismi di incentivazione risultano utili e opportuni nell’accelerare il concorso di mobilitazione e partecipazione solo se sussistono i requisiti di *misurabilità e responsabilità*.

Il requisito di *misurabilità* attiene alla necessità che gli indicatori quantitativi e i valori-obiettivo (*target*) misurino rispettivamente la qualità e il miglioramento del servizio reso. Gli indicatori selezionati sono correntemente e regolarmente rilevati e resi pubblici da fonti statistiche ufficiali. In due casi, come chiarito più avanti, la periodicità e il dettaglio territoriale con cui è resa pubblica l’informazione statistica non rispondono pienamente ai requisiti appena enunciati, pertanto si rende necessario stabilire, ex ante e in piena condivisione tra le parti interessate, le modalità di produzione e diffusione dell’informazione aggiuntiva.

Il requisito di *responsabilità* attiene alla descrizione dell'assetto istituzionale rilevante per il raggiungimento dell'obiettivo e all'identificazione precisa delle responsabilità in capo ai diversi attori, che sono condizioni necessarie per selezionare un corretto indicatore e un adeguato meccanismo di incentivazione che garantisca la partecipazione dei diversi livelli di governo al miglioramento dei valori degli indicatori proposti.

Per alcuni indicatori è rilevante il ruolo degli Enti Locali (Comuni, Province, Autorità di Ambito Ottimali) nell'erogazione e qualità dei servizi resi e pertanto il loro diretto coinvolgimento, eventualmente anche tramite meccanismi di incentivazione in capo alle Amministrazioni regionali, risulta condizione necessaria per il conseguimento dei *target*. Più in generale, il conseguimento degli obiettivi strategici per i quali sono identificati indicatori di servizio è condizionato dal quadro di compatibilità della politica di settore e regionale e dagli impegni delle Amministrazioni centrali, nel tutelare l'equità di trattamento, promuovere il quadro legislativo e istituzionale adeguato a sostenere il perseguimento degli obiettivi e nel garantire risorse adeguate.

Per il raggiungimento di tutti gli obiettivi, quindi, è necessario il concorso e la responsabilizzazione congiunta di diversi livelli di governo; pertanto si reputa opportuno “contrattualizzare” le azioni dei soggetti istituzionali coinvolti.

Anche alla luce della rafforzata integrazione della programmazione comunitaria e nazionale della politica regionale, si reputa che l'Intesa Istituzionale di Programma possa essere il luogo dove definire il contratto tra la Regione e le Amministrazioni centrali o gli Enti Locali pertinenti per il raggiungimento dell'obiettivo di servizio. È altresì evidente che in questa opzione l'Accordo di Programma Quadro dovrà contenere le modalità operative con cui le Amministrazioni concorrono per la realizzazione di tali obiettivi.

Obiettivi e indicatori

Gli obiettivi strategici per i quali sono identificati indicatori misurabili di servizi resi ai cittadini sono quattro:

- elevare le competenze degli studenti e la capacità di apprendimento della popolazione;
- aumentare i servizi di cura alla persona, alleggerendo i carichi familiari per innalzare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro;
- tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente, in relazione al servizio idrico integrato;
- tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente, in relazione al sistema di gestione dei rifiuti urbani.

Si tratta di obiettivi relativi alle Priorità 1, 7, 4 e 3. Per i quattro obiettivi individuati sono suggeriti undici indicatori di seguito presentati. Per tutti i servizi, quindi, è proposto più di un indicatore, perché appare opportuno misurare aspetti diversi dell'obiettivo finale²¹¹.

L'innalzamento delle competenze e della capacità di apprendimento della popolazione è elemento fondamentale nel concorrere ad accrescere la competitività di un'area e raggiungere adeguati livelli di benessere e coesione sociale. Gli indicatori su cui definire *target* vincolanti sono:

1. diminuzione degli abbandoni scolastici precoci e conseguente aumento del tasso di scolarizzazione per la scuola secondaria superiore, misurato con l'indicatore relativo alla percentuale di giovani (età 18-24 anni), con titolo di studio inferiore al diploma di scuola secondaria superiore e che non partecipa ad altre attività formative;
2. livello delle competenze degli studenti, misurato con la percentuale di studenti 15-enni con un livello basso di competenza nell'area della lettura,

²¹¹ In taluni casi, infatti, non è possibile selezionare un unico indicatore rappresentativo, significativo e non ambiguo dell'obiettivo strategico, oppure si è reputato non opportuno farlo perché la sequenza che va dagli interventi di *policy* al suo miglioramento è lunga e/o non ben identificabile.

3. livello delle competenze degli studenti, misurato con la percentuale di studenti 15-enni con un livello basso di competenza nell'area della matematica.

Il primo indicatore è molto rilevante e condizione necessaria per l'obiettivo finale di migliorare la qualità del servizio di istruzione e la strategia del settore. Esso sottolinea, inoltre, la necessità di rafforzare, per l'inclusione sociale e la partecipazione alla cittadinanza attiva, le competenze di base anche attraverso il contrasto alla dispersione scolastica. Gli altri due indicatori esprimono in maniera fortemente visibile la qualità del servizio istruzione, misurando direttamente l'obiettivo finale di *policy*. Considerata la molteplicità delle variabili che interagiscono per il miglioramento di questo indicatore, e quindi la difficoltà a individuare correttamente la catena di responsabilità per il raggiungimento di un valore obiettivo, è opportuno specificare, nell'accordo tra il Ministero della Pubblica Istruzione e le Regioni, le azioni utili per il raggiungimento dell'obiettivo di competenza dei diversi livelli istituzionali coinvolti²¹²; sulla base di tali azioni potranno essere stabiliti specifici obiettivi di risultato per ciascuno di essi, coerenti con le strategie del settore.

Per quanto riguarda l'obiettivo di incrementare i servizi di cura alla persona, si è scelto un *target* che comprende aspetti relativi alla conciliazione tra vita lavorativa e familiare che, alleggerendo i carichi familiari prevalentemente ancora di responsabilità delle donne, contribuiscono a elevare il tasso di occupazione femminile. Gli indicatori scelti, oltre a essere correlati in modo chiaro con l'obiettivo strategico della strategia di sviluppo mirante all'incremento del tasso di occupazione femminile, risultano rilevanti per creare condizioni favorevoli allo sviluppo, fare fronte a disparità territoriali non giustificate e incrementare le opportunità delle persone.

Gli indicatori su cui definire *target* vincolanti sono:

1. diffusione del servizio di asilo nido, misurato con la percentuale di Comuni che hanno attivato il servizio di asilo nido (sul totale dei comuni della Regione);
2. presa in carico degli utenti, misurato con la percentuale di bambini fino al compimento dei tre anni che hanno usufruito del servizio di asilo nido (sul totale della popolazione tra zero e fino al compimento dei 3 anni);
3. numero di anziani assistiti in assistenza domiciliare integrata (ADI) rispetto al totale della popolazione anziana (superiore a 64 anni).

Per gli asili nido gli indicatori si limitano a cogliere gli aspetti di accessibilità e disponibilità del servizio che risultano comunque ancora critici nell'area Mezzogiorno²¹³. La mancanza di informazioni omogenee sul territorio ha impedito invece la scelta anche di misure che qualificano l'offerta del servizio. Per quanto riguarda la cura delle persone anziane, il primo indicatore, relativo alla diffusione del servizio, coglie in parte anche aspetti di accessibilità e qualità, essendo quella proposta una modalità avanzata ed efficiente dell'erogazione dei servizi di cura all'anziano, rispetto alle modalità tradizionali di ricoveri o assistenza in ambulatori. A causa dell'attuale mancanza di misure omogenee e non ambigue di qualità del servizio, questo è l'unico indicatore relativo alla cura degli anziani su cui si fissa un *target* vincolante²¹⁴.

La corretta gestione dei rifiuti urbani e il rafforzamento e miglioramento dell'offerta del servizio idrico integrato sono aspetti cruciali della strategia di sviluppo delle politiche di coesione per il miglioramento della qualità dell'ambiente e il corretto uso delle risorse naturali.

Per quanto riguarda la gestione dei rifiuti urbani come servizio ai cittadini si sono scelti tre indicatori:

²¹² Alcune azioni sono state già definite dal Ministero della Pubblica Istruzione e dalle Regioni (cfr. Allegato, Sintesi delle riflessioni su obiettivi di servizio: istruttorie per tema di possibili indicatori, aprile 2006).

²¹³ Nella definizione del *target* del primo indicatore relativo agli asili nido andranno tenute in considerazione le differenze regionali in termini di dimensione e dispersione territoriale dei Comuni.

²¹⁴ Nella recente revisione del sistema di monitoraggio dei Livelli Essenziali di Assistenza, la Conferenza Stato-Regioni ha scelto di non monitorare più le ore erogate per l'assistenza domiciliare integrata e di sostituirle con gli accessi per figura professionale; tuttavia quest'ultimo indicatore sarà disponibile solo a partire dal 2008.

1. quantità di rifiuto urbano pro capite smaltito in discarica;
2. livello regionale della raccolta differenziata di rifiuti urbani, misurata in percentuale del totale dei rifiuti urbani prodotti;
3. quantità di frazione umida, proveniente dalla raccolta differenziata, trattata in impianti di compostaggio (in rapporto alla frazione di umido nel rifiuto urbano totale) per la produzione di compost ex D.lgs. 217/2006.

Gli indicatori individuati colgono momenti distinti e necessari per il conseguimento degli obiettivi di rafforzare il riutilizzo, il riciclo e l'uso di materiali alternativi innocui per l'ambiente.

Il primo indicatore misura direttamente il progresso verso l'obiettivo finale di ridurre il conferimento del rifiuto in discarica, senza intervenire sulle scelte impiantistiche e gestionali previste dalla pianificazione regionale di settore e coglie, al contempo, gli effetti di prevenzione e riduzione della quantità prodotta di rifiuti. Il secondo indicatore, sebbene sia molto rilevante per gli obiettivi strategici, colga un profilo percepibile delle condizioni di contesto e il suo livello di condivisione da parte dei cittadini sia alto, tuttavia è una misura di uno degli strumenti del sistema di gestione integrata dei rifiuti urbani e pertanto deve essere accompagnato da altri che meglio colgano le scelte del territorio nel conseguire gli obiettivi di riciclaggio e recupero. A questo scopo è stato selezionato l'indicatore relativo alla quantità di rifiuto avviato in impianti di compostaggio che ha il pregio di misurare la capacità di recupero e riutilizzo del rifiuto raccolto in modo differenziato e essere al contempo una delle modalità di recupero nel ciclo integrato dei rifiuti urbani prevista nel Mezzogiorno.

Infine, per il servizio idrico integrato reso ai cittadini e alle imprese, sono selezionati due indicatori:

1. Quota di acqua erogata sul totale dell'acqua immessa nelle reti di distribuzione comunale
2. Abitanti effettivamente serviti da impianti di depurazione (con trattamento secondario o terziario) rispetto agli abitanti equivalenti totali urbani della regione²¹⁵

Il primo indicatore è una misura dell'efficienza nella distribuzione, mentre il secondo misura direttamente i miglioramenti, in termini di servizio e di popolazione servita, del segmento di depurazione che presenta ad oggi forti criticità. Inoltre l'indicatore, così espresso, coglie anche una misura della capacità di servizio della rete fognaria.

A eccezione degli indicatori relativi al livello di competenza degli studenti e al servizio idrico nella componente della depurazione per i quali sono necessari miglioramenti dell'informazione statistica esistente, per tutti gli indicatori sono disponibili dati di fonte ufficiale con dettaglio regionale e aggiornamento annuale²¹⁶.

L'indagine OCSE-PISA sulle competenze degli studenti (che rappresenta la fonte informativa per il secondo e terzo indicatore dell'obiettivo istruzione), ha cadenza triennale e indaga su quattro aree di competenza con un approfondimento in ogni indagine di una delle quattro aree. Le informazioni, però, sono significative solo a livello di macroarea Mezzogiorno; pertanto, è necessario assicurare, mediante un aumento della dimensione campionaria, informazioni regionali per tutte le regioni del Mezzogiorno a partire dall'indagine che sarà effettuata nel 2009, analogamente a quanto già effettuato da alcune Regioni per le indagini svolte nel 2003 e in svolgimento nel 2006. Per quanto riguarda invece l'indicatore relativo agli abitanti serviti da impianti di depurazione, la stima degli abitanti equivalenti totali urbani della regione è stata effettuata dall'Istat e condivisa con il

²¹⁵ L'indicatore è dato dal rapporto tra gli abitanti equivalenti serviti da impianti di depurazione con trattamento almeno secondario e gli abitanti equivalenti totali di una certa regione.

²¹⁶ Le fonti statistiche sono: Istat "Rilevazione continua delle forze di lavoro" per l'indicatore relativo all'abbandono scolastico; Istat "Indagine censuaria sulla spesa per i servizi sociali dei Comuni" per gli indicatori relativi agli asili nido; Ministero della Salute "Sistema informativo sanitario" per gli indicatori relativi all'assistenza domiciliare integrata; Agenzia per la protezione dell'Ambiente (APAT) per gli indicatori relativi ai rifiuti urbani.

Ministero dell'Ambiente e le Regioni per la finalità specifica degli obiettivi di servizio. E' pertanto necessario un accordo formale con l'Istat per garantire l'aggiornamento dell'informazione nei prossimi anni secondo la stessa modalità di raccolta e validazione.

L'informazione disponibile per gli undici indicatori selezionati per gli obiettivi di servizio mostra una situazione fortemente svantaggiata del Mezzogiorno rispetto alla media Italia, a sottolineare la rilevanza di tali obiettivi strategici per le regioni del Mezzogiorno.

In aggiunta ai quattro obiettivi per i quali vengono selezionati indicatori di servizio, si sottolinea la rilevanza strategica per la politica regionale unitaria dell'area Mezzogiorno della tutela della legalità e sicurezza dell'area, della competitività di sistema e della tutela della salubrità dell'ambiente. Per questi temi strategici le regioni del Mezzogiorno hanno scelto indicatori e definito traguardi attesi per la fine del ciclo di programmazione per l'intera area. A questi obiettivi non è collegato un meccanismo di incentivazione come nel caso degli obiettivi di servizio (cfr. allegato "Indicatori del QSN e *target* per l'area Mezzogiorno").

Elementi per la definizione dei target e del meccanismo di incentivazione associato al loro raggiungimento

Le otto regioni del Mezzogiorno, dove la difficoltà a offrire servizi ai cittadini negli ambiti selezionati assume caratteri più gravi, partecipano al meccanismo di incentivazione. Il Ministero della Pubblica Istruzione, data la responsabilità diretta del servizio istruzione, partecipa al meccanismo incentivante per i soli indicatori relativi all'istruzione.

Il meccanismo prevede l'accantonamento di una percentuale delle risorse finanziarie destinate alla politica regionale unitaria per il setteennio 2007-2013. Le risorse dedicate al meccanismo incentivante per gli obiettivi di servizio sono a valere sulle risorse del Fondo Aree Sottoutilizzate per il setteennio 2007-2013. Orientativamente l'ammontare di risorse dedicate al meccanismo di incentivazione per gli obiettivi di servizio sarà pari a circa 3 miliardi di euro.

Tali risorse saranno assegnate alle Amministrazioni solo al raggiungimento degli obiettivi di servizio in proporzione alla dotazione totale assegnata a ciascuna Amministrazione. Al mancato raggiungimento di uno o più *target* di servizio corrisponde la non attribuzione della corrispondente quota di risorse; ciò è necessario per chiarire che a essere centrale e meritevole di attenzione è la necessità di pervenire a un servizio migliore, mentre si lasciano contemporaneamente libere le Amministrazioni di scegliere le azioni più appropriate a seconda degli specifici contesti. In altre parole, l'apprezzamento del raggiungimento dell'obiettivo viene effettuato direttamente sull'indicatore scelto quale misura del servizio e non sulle azioni scelte dalle Amministrazioni per concorrere al raggiungimento di tale obiettivo.

Ciascuna Amministrazione potrà aggiudicarsi una parte della quota globale potenzialmente di propria pertinenza da determinarsi in proporzione al numero di indicatori soddisfatti. Ne consegue che ciascun indicatore ha un peso, a cui corrisponde la percentuale di risorse finanziarie. Le eventuali risorse non assegnate per il mancato raggiungimento dei *target* costituiscono disponibilità finanziarie che potranno essere in parte assegnate alle Amministrazioni con le migliori *performance*. Di conseguenza un'Amministrazione può ottenere risorse finanziarie più elevate della propria quota accantonata a inizio periodo.

Il meccanismo prevede la verifica del raggiungimento degli obiettivi di servizio nel 2013, trattandosi di risultati finali a cui concorre la politica regionale unitaria del prossimo setteennio; tuttavia per rafforzare la visibilità del sistema di incentivazione e accrescere la mobilitazione sul territorio al conseguimento degli obiettivi, la verifica finale è preceduta da una verifica intermedia fissata alla fine del 2009. L'apprezzamento del raggiungimento degli obiettivi a entrambe le scadenze viene effettuato sulla base del set di indicatori selezionati; pertanto ciò che differenzia le due verifiche è il livello da raggiungere (o in altre parole il valore obiettivo o *target*), ma non

l'indicatore. Entrambe le verifiche attivano il premio finanziario: il raggiungimento della prima soglia per un certo indicatore al 2009 darà luogo a una quota del premio associato a quell'indicatore e il raggiungimento della seconda soglia al 2013 alla restante quota del premio. Le sanzioni in caso di mancato raggiungimento dei *target* definiti per il 2009 sono temporanee nel senso che qualora l'Amministrazione raggiunga comunque la soglia prevista per il 2013 avrà diritto al totale delle risorse previste per l'indicatore. Di conseguenza solo con la verifica dei *target* raggiunti al 2013 potranno essere assegnate le eventuali eccedenze non attribuite.

I valori obiettivo (*target*) da raggiungere per ciascun indicatore alle scadenze del meccanismo incentivante sono stabiliti successivamente in collaborazione con le Regioni e le Amministrazioni competenti per materia, prima dell'avvio del meccanismo di incentivazione, e saranno specificati nel documento tecnico, la cui approvazione in Conferenza Stato-Regioni darà l'avvio al meccanismo. Tale documento conterrà i requisiti rilevanti per l'attuazione degli indicatori selezionati insieme a più specifiche indicazioni circa i meccanismi che governano il sistema di incentivazione degli obiettivi di servizio.

Si richiamano qui unicamente i principali profili da considerare in relazione alla definizione dei *target*. La scelta di un *target* unico alla fine del prossimo periodo di programmazione per tutte le Regioni, si motiva con la necessità di garantire in tutti i territori il raggiungimento di una soglia minima di diffusione dei servizi e quindi di equità di opportunità dei cittadini; tale scelta, inoltre, risulta obbligata nei casi in cui i processi di coordinamento aperto a livello europeo (strategia di Lisbona) o la normativa vigente prevedono un *target* unico per la media Europea o italiana (si tratta dell'obiettivo di elevare le competenze degli studenti e ridurre la dispersione scolastica, l'obiettivo di tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente in relazione al sistema di gestione dei rifiuti urbani). Tuttavia, in considerazione delle diverse posizioni di partenza e per misurare lo "sforzo" di ciascuna Regione relativamente agli indicatori selezionati, alla scadenza intermedia (valore disponibile all'anno 2009), l'incentivo sarà definito tenendo conto della situazione di partenza di ciascuna Regione e indipendentemente dalla posizione delle altre.

Diverse condizioni necessarie al conseguimento dei *target* travalicano le possibilità operative della politica regionale unitaria e il ruolo svolto dalle Regioni. La costruzione di patti esplicativi tra le Amministrazioni è necessaria per assicurare la realizzazione delle opportune condizioni normative e la mobilitazione delle responsabilità. Le politiche regionali possono utilizzare la leva delle risorse aggiuntive nel "contratto" con i soggetti a cui sono attribuite le responsabilità del servizio o che sono rilevanti nel migliorare la qualità dello stesso. Ad esempio, nei confronti degli Enti locali direttamente coinvolti nell'erogazione dei servizi, le Regioni potrebbero attivare meccanismi incentivanti per sostenere la necessaria collaborazione al raggiungimento dei risultati. La verifica intermedia prevista per il 2009 e la conseguente attribuzione di risorse finanziarie costituisce un utile strumento per facilitare la mobilitazione degli Enti erogatori di servizi.

Il conseguimento degli obiettivi strategici per i quali sono identificati indicatori di servizio dipende anche dalle azioni di alcune Amministrazioni centrali di settore - si tratta del Ministero della Salute, del Ministero dell'Ambiente, del Ministero della Solidarietà Sociale e del Ministero per la Famiglia - le quali, seppure hanno responsabilità solo indirette nel raggiungimento dei *target* degli obiettivi di servizio, contribuiscono al miglioramento di questi servizi accompagnando gli sforzi della politica regionale con la politica ordinaria. È quindi necessario rendere la loro partecipazione cogente, rafforzando il possibile contratto tra Amministrazione centrale e Regione. Pertanto le proposte di accompagnamento di tali Amministrazioni, basate sull'esplicitazione, in partenariato con le Regioni, degli atti amministrativi, attuativi o di indirizzo a sostegno del raggiungimento dei *target*, costituiranno elemento di valutazione ai fini della definizione delle azioni di sistema finanziabili nel Quadro (cfr. par. VI.2.6). Inoltre, questa opzione sarà rafforzata da un coordinamento con i Ministeri interessati affinché nelle azioni di politica ordinaria vengano poste in essere le azioni di accompagnamento necessarie e venga monitorato nel tempo l'impatto di future decisioni rilevanti ai fini dell'attuazione di questo processo e del suo successo.

Nel caso, invece, del Ministero della Pubblica Istruzione è più diretto l'impatto delle azioni di sua responsabilità nel raggiungimento degli indicatori scelti per l'obiettivo di elevare le competenze degli studenti e la capacità di apprendimento della popolazione. Pertanto tale Amministrazione, analogamente alle otto Regioni del Mezzogiorno, concorre al meccanismo di incentivazione per il solo obiettivo di interesse con una quota di risorse premiali ad essa dedicate.

Il raggiungimento degli obiettivi di servizio dipende da responsabilità diffuse delle Amministrazioni e dei territori e dal coordinamento tra azione della politica ordinaria e politica regionale unitaria. Si rende, pertanto, necessario un monitoraggio del meccanismo da parte di un gruppo di lavoro le cui attività diano ampia visibilità ai risultati e ai progressi che sono via via conseguiti. Inoltre il gruppo di lavoro avrà il compito, sulla base della valutazione delle azioni intraprese, dei risultati conseguiti alla prima scadenza del 2009 e alla luce della maggiore conoscenza acquisita dei processi che governano il raggiungimento degli obiettivi di servizio, di suggerire eventuali affinamenti del meccanismo di incentivazione per il restante periodo di attuazione.

Si ritiene altresì opportuno sollecitare per tutta la durata del meccanismo di incentivazione interventi atti a rafforzare le capacità amministrative per il conseguimento degli obiettivi; azioni di comunicazione delle regole del meccanismo e delle strategie intraprese per il perseguimento degli obiettivi; azioni di supporto informativo (quali indagini ad hoc) e di sostegno ai processi conoscitivi (quali ad esempio condivisione delle azioni intraprese tra Regioni, modalità di coinvolgimento degli enti locali ecc.). Contemporaneamente dovrà essere assicurata dagli Enti preposti alla produzione dell'informazione statistica, la condivisione della metodologia di rilevazione e misurazione, la disponibilità dei valori annuali degli indicatori selezionati e la compressione del ritardo nella diffusione dell'informazione almeno nei due anni relativi alle scadenze del meccanismo di incentivazione. Ciò richiederà un coordinamento e una supervisione delle attività finalizzate alla misurazione degli obiettivi di servizio che potrà vedere coinvolto insieme al DPS, l'Istat e la conclusione di accordi formali con i soggetti che elaborano e diffondono tali dati.

III.5 ESPLICAZIONE DELLA STRATEGIA PER IL MEZZOGIORNO E RIPARTO DELLE RISORSE COMPLESSIVE FRA PRIORITÀ

L'analisi condotta nel capitolo I sintetizza noti elementi che segnalano il permanere del rilievo del Mezzogiorno quale area di *policy* unitaria per le politiche di sviluppo nazionali. I dati, infatti, mostrano che tutte le regioni del Mezzogiorno (sia quelle dell'Obiettivo "Convergenza" - CONV, sia quelle dell'Obiettivo "Competitività regionale e occupazione" - CRO²¹⁷) gravitano su equilibri di sviluppo molto inferiori rispetto alla media italiana (sia che li si misuri in termini di PIL procapite, sia di tasso di occupazione, sia – in modo multidimensionale – in termini di diversi indicatori di contesto, in particolare in relazione a qualità e accesso a servizi e beni pubblici, dotazione e qualità di infrastrutture, disponibilità di competenze²¹⁸). La contiguità spaziale dei problemi si associa, inoltre, a rendimenti potenziali derivanti da opportunità comuni – collegate in gran parte alla contiguità spaziale e alla collocazione geografica – da cui molto dipende la crescita dei mercati interni alle regioni del Mezzogiorno e che elevano molte questioni a rango di problemi

²¹⁷ Le regioni CONV e in phasing out (Campania, Calabria, Puglia, Sicilia e Basilicata) rappresentano oltre l'84 per cento della popolazione e il 68 per cento del territorio del Mezzogiorno. Le regioni CRO e in phasing in (Abruzzo, Molise e Sardegna) rappresentano quindi una quota minore di territorio e, soprattutto, di popolazione (ciò è in particolare dovuto alla Sardegna, che pur essendo la seconda regione italiana per estensione territoriale, è terzultima per densità di abitanti per Km2 dopo Valle d'Aosta e Basilicata).

²¹⁸ Si veda il capitolo I, in particolare i dati rappresentati nelle figure 6 e 7-b (in relazione al PIL procapite); 8-b e 9 (in relazione al tasso di occupazione); la Tavola 3 in relazione ai principali fattori condizionanti lo sviluppo regionale. Da questi dati si desume che non solo le regioni dell'Obiettivo "Convergenza", ma anche quelle dell'Obiettivo Competitività del Mezzogiorno (che peraltro rappresentano una quota relativamente modesta dell'area Mezzogiorno in termini di abitanti) si collocano, sulla grande maggioranza delle dimensioni considerate, su livelli molto distanti e meno favorevoli della media nazionale. Anche il recente Rapporto ISTAT sul 2006, attraverso l'esame di informazione dettagliata giunge a concludere che: "... la disponibilità di informazioni statistiche a livello territoriale fine consente di constatare che, nonostante la presenza di situazioni dinamiche, il Mezzogiorno nel suo complesso presenta caratteri unitari e traiettorie di evoluzione divergenti da quelle del resto del Paese." (Rapporto ISTAT 2006 – Sintesi – p. xxviii).

di area vasta che travalicanon singoli confini regionali.

Nelle aree del Mezzogiorno, la politica regionale unitaria interviene di conseguenza in modo molto rilevante dal punto di vista finanziario. Accanto alla forte concentrazione del contributo comunitario nell'area dell'Obiettivo "Convergenza" e alla certamente minore, ma non trascurabile, dotazione di risorse comunitarie destinata a quelle regioni del Mezzogiorno che rientrano nell'Obiettivo "Competitività regionale e occupazione", si accompagna, infatti, la scelta nazionale – derivante dalla specifica missione della politica nazionale di agire per ridurre gli squilibri interni – di destinare al Mezzogiorno l'85 per cento dei Fondi nazionali destinati alla politica regionale (FAS)²¹⁹. La politica regionale unitaria nel suo complesso dispone così nel Mezzogiorno, per il ciclo di programmazione unitaria 2007-2013, di oltre 100 miliardi di euro (pari a circa il 7 per cento del PIL dell'Italia nel 2005). Proprio in considerazione di tale rilevante impegno finanziario, accanto alle opportunità date dall'articolazione delle priorità strategiche, la proposta è completata da un'indicazione programmatica del riparto delle risorse fra le dieci priorità. In tal modo viene anche data evidenza diretta dello sforzo realizzato in sede di partenariato strategico per conseguire una effettiva convergenza di intenti tra i diversi soggetti istituzionali.

L'allocazione delle risorse tra le priorità, di seguito presentata (cfr. tavola 9), non esaurisce l'intera dotazione finanziaria disponibile per la politica regionale unitaria per il Mezzogiorno nel ciclo 2007-2013 (che vede per la prima volta allineate nella programmazione temporale sia le risorse comunitarie e di cofinanziamento, sia quelle aggiuntive nazionali del FAS). In sede partenariale si è infatti concordato, considerata la lunghezza del periodo di programmazione, di riservare circa un sesto della dotazione (a valere contabilmente sulle sole risorse aggiuntive nazionali) per sostenere sia eventuali esigenze di programmazione nel corso dell'attuazione in base alle priorità QSN, sia nuove esigenze non previste, nonché per finanziare meccanismi incentivanti al raggiungimento degli specifici obiettivi di servizio individuati nel Quadro (par. III.4), e costituire una riserva di premialità per progetti strategici e di qualità che saranno individuati nel corso del periodo di programmazione.

L'esplicitazione dell'allocazione programmatica delle risorse a favore delle singole priorità, presentata nella Tavola 9, riguarda l'insieme delle risorse della politica regionale unitaria, comunitaria e nazionale, ed è da riferirsi al Mezzogiorno nel suo complesso. Essa non va considerata, pertanto, quale indicazione da replicare pedissequamente in ciascuna programmazione regionale, sia perché alla sua realizzazione contribuiranno anche interventi e programmi definiti per l'intera area (a responsabilità congiunta tra Centro e Regioni), sia perché in parte differenziate, tra le Regioni, sono le necessità e le responsabilità per l'attuazione del disegno strategico. Nondimeno l'allocazione complessiva delle risorse rende visibile un orientamento condiviso, frutto del confronto partenariale, in cui ciascuno dei soggetti chiamato ad attuare la strategia riconosce accanto alla dotazione finanziaria assegnata, anche la responsabilità di condurre a compimento azioni i cui esiti si ripercuotono in modo diretto o indiretto sulle prospettive dell'area intera.

La proposta strategica per il Mezzogiorno tiene conto dei fondamenti della politica regionale unitaria, della sua specifica missione nelle aree meno sviluppate, dell'esperienza e delle lezioni più generali che da essa ne sono derivate, nonché delle sollecitazioni maturate nel dibattito europeo. La proposta avviene nella piena consapevolezza che dietro le scelte allocative sono implicite, in molti casi, la necessità di modificare pratiche non soddisfacenti, le scelte di riorganizzazione delle responsabilità di attuazione, una migliore collocazione specifica dell'azione della politica regionale rispetto alle politiche ordinarie. Nel complesso, la proposta è stata orientata dalla decisione condivisa di ridurre in modo significativo il peso degli strumenti di incentivazione alle imprese di stampo più generalista (che sono, peraltro, nel periodo di interesse del prossimo ciclo in parte

²¹⁹ Il fondo FAS è stato rifinanziato dalla Legge n.299/2006 (Finanziaria per il 2007) art.1 – comma 863 specificamente "per la realizzazione degli interventi di politica regionale nazionale relativi al periodo di programmazione 2007-2013".

ricondotti nella responsabilità della politica ordinaria, che può meglio della politica regionale unitaria gestire strumenti di incentivazione automatica²²⁰). Tale scelta, già avviata nella scorsa programmazione – ma ancora non condotta a compimento – è basata sull’osservazione che la redditività dell’investimento è influenzata moltissimo dal contesto e che gli incentivi monetari individuali, per quanto generosi, non sono in grado di sostituire l’assenza di servizi reali e di un clima economico e sociale attraente.

Rispetto alla precedente fase ciò si traduce in un ridimensionamento – stimabile in via programmatica in una riduzione che si situa tra un terzo e la metà – del contributo della politica regionale unitaria agli strumenti di incentivazione (il cui finanziamento, peraltro, faceva largamente capo alle risorse aggiuntive nazionali).

Il peso degli strumenti di incentivazione sul complesso delle nuove risorse della politica regionale dovrebbe così portarsi da circa il 50 per cento sperimentato nelle assegnazioni del ciclo 2000-2006 a valori intorno al 25 – 30 per cento²²¹. Tale riduzione non avviene peraltro bruscamente in quanto il riorientamento a favore di interventi di contesto ha già trovato una progressiva realizzazione nelle scelte di allocazione compiute dal CIPE in sede di assegnazione delle risorse nazionali della politica regionale. Tali assegnazioni hanno, infatti, visto progressivamente ridimensionarsi negli ultimi anni le risorse destinate a strumenti di incentivazione a favore di interventi di investimento in senso stretto²²².

Accanto alle motivazioni prima esposte, va inoltre ricordato che una riduzione prospettica del contributo pubblico complessivo al sostegno di investimenti produttivi di natura generale è implicita nelle scelte nazionali già operate in ordine alle modifiche nei meccanismi di finanziamento dell’investimento privato introdotti con la Legge Finanziaria 2006²²³ e nella riduzione delle intensità di aiuto per gli incentivi a finalità di sviluppo regionale previsti dai nuovi inquadramenti comunitari per il periodo 2007-2013. Tali elementi, unitamente al finanziamento tramite la politica ordinaria del credito d’imposta per gli investimenti, previsto dalla Legge Finanziaria 2007, inducono peraltro a ritenere che la consistente riduzione del peso finanziario degli strumenti di aiuto possa avvenire nel contesto di una sostanziale invarianza, rispetto al precedente periodo di programmazione, degli effetti economici attesi da tali strumenti, sotto il profilo in particolare degli investimenti privati nel complesso attivabili. Inoltre, le scelte programmatiche presenti nel Quadro operano un riorientamento significativo nella stessa composizione degli incentivi. In essi dovrebbe così accrescere il peso relativo della strumentazione diretta alla promozione di investimenti privati nel campo della ricerca, dell’innovazione, delle tecnologie ambientali, della valorizzazione del contributo della risorsa umana e in generale della proposta di strumenti di incentivazione come forma complementare di sostegno al sistema delle imprese da attivarsi congiuntamente ad altre modalità di intervento dirette all’incremento della produttività e al miglioramento delle prospettive di investimento. L’allocazione programmatica delle risorse tra le priorità rispecchia dunque anche tali scelte di riorientamento nella composizione tematica degli strumenti di incentivazione.

²²⁰ Il riferimento è allo strumento del credito di imposta per investimenti che nel ciclo di programmazione 2000-2006 ha trovato copertura finanziaria sulle risorse nazionali della politica regionale e che, invece, nella formulazione del DDL Finanziaria per il 2007 - che lo ripropone con modifiche su un lasso temporale che si sovrappone al nuovo ciclo 2007-2013 - trova copertura finanziaria al di fuori delle risorse della politica regionale.

²²¹ Il riferimento programmatico in termini di intervallo, piuttosto che di un unico valore puntuale, è da considerarsi necessario alla luce da un lato del non completamento della definizione della programmazione operativa (ferma restando l’allocazione programmatica su obiettivi e priorità qui presentata), dall’altro dalla scelta, prima evidenziata, di definire una riserva di programmazione a valere sulle risorse nazionali.

²²² Per riferimenti più puntuali si vedano i Rapporti DPS 2005 e 2006 nelle sezioni dedicate agli strumenti per lo sviluppo (capitolo IV in entrambi i Rapporti).

²²³ Per gli incentivi di natura più generale, in particolare, le modifiche introdotte riguardano: la riduzione del contributo in conto capitale, con possibilità di rinuncia anche totale da parte dell’impresa, e l’introduzione di un meccanismo di finanziamento agevolato concesso dalla Cassa depositi e prestiti.

Tavola 9 – Ripartizione programmatica tra le priorità del QSN delle nuove risorse della politica regionale 2007-2013 per il Mezzogiorno^(*) (valori percentuali)

Priorità		allocazione programmatica delle risorse della politica regionale nazionale e comunitaria (valori percentuali al netto della riserva)
1	Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane <i>di cui: istruzione</i>	9,0 5,0
2	Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività	14,0
3	Energia e ambiente: uso sostenibile ed efficiente delle risorse per lo sviluppo <i>di cui: energia rinnovabile e risparmio energetico (interreg)</i>	15,8 2,8
4	Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale <i>di cui: sicurezza (PON)</i>	8,8 1,4
5	Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività per lo sviluppo <i>di cui: attrattori culturali, naturali e turismo (interreg)</i>	9,0 2,3
6	Reti e collegamenti per la mobilità	17,0
7	Competitività dei sistemi produttivi e occupazione	16,0
8	Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani	7,2
9	Apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse	1,2
10	Governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali e efficaci	2,0
Totale		100,0

(*) L’allocazione programmatica considera oltre 84 miliardi di euro derivanti dall’ammontare complessivo delle nuove risorse del FAS stanziate per il 2007-2013 per il Mezzogiorno (al netto della riserva FAS di oltre 17 miliardi di euro, che non è considerata nell’allocazione programmatica alle priorità e che include – oltre a una riserva di programmazione vera e propria – le quote destinate ai meccanismi incentivanti a supporto del raggiungimento degli obiettivi di servizio, di cui al par. III.4) e le risorse dei Fondi comunitari (inclusivi di una stima del cofinanziamento nazionale).

Tali orientamenti sono visibili nell’allocazione alla Priorità 7 – “*Competitività dei sistemi produttivi e occupazione*” di una quota di risorse che, pur rimanendo maggioritaria (la seconda per importanza), assume un valore di gran lunga inferiore a quello che sarebbe derivato assumendo una logica di totale continuità con il passato in relazione alla dimensione degli incentivi generalisti finanziati dalla politica regionale. La Priorità 7 rimane concentrata in modo più diretto su interventi legati alla promozione del sistema locale nel suo complesso, piuttosto che sul sostegno al finanziamento di progetti individuali di impresa. Ne deriva un impegno ulteriore all’integrazione consapevole (e quindi a superare molte difficoltà di integrazione programmatica e operativa tra strumenti diversi) tra componenti progettuali rivolte al contesto locale e produttivo in senso lato e componenti progettuali rivolte alle risorse umane che in quel contesto vivono ed operano nonché al funzionamento del mercato del lavoro locale. La questione è di grande rilievo per molti sistemi territoriali del Mezzogiorno, in cui la carenza di qualità del sistema locale complessivamente considerato e l’assenza di servizi diffusi ha accentuato gli effetti negativi dello *shock* competitivo della prima parte di questo decennio, anche per agglomerazioni di impresa che apparivano avviate su percorsi promettenti.

L’orientamento più deciso in direzione di interventi di “contesto” consente di riallocare risorse verso le priorità che si prefiggono il raggiungimento di “obiettivi di base”, la cui urgenza e validità è riconosciuta per tutta l’area.

Si tratta, innanzitutto della Priorità 1 - “*Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane*” in cui viene, da un lato, riconfermata la scelta di intervenire diffusamente per il rafforzamento del capitale umano, già definita nella scorsa programmazione (da riorientare e riqualificare alla luce di una cresciuta consapevolezza sulla centralità delle competenze degli individui nell’innesto di

percorsi di sviluppo), dall’altro fortemente incrementata la dotazione a favore dell’istruzione. Dietro questa scelta vi è la consapevolezza di dover intervenire con grande determinazione per irrobustire significativamente le competenze dei giovani del Sud, oggetto dell’analisi puntuale e allarmante richiamata nel Quadro. Prendendo a riferimento quanto finora realizzato sul tema, l’impegno si traduce in uno sforzo quasi cinque volte superiore in termini finanziari, che implica un ancor maggiore impegno di cooperazione e organizzazione tra gli attori coinvolti (Amministrazione centrale e Regioni).

Ugualmente in relazione all’impegno verso obiettivi di base sono da interpretare le scelte allocative a favore delle Priorità 3 - “*Energia e ambiente: uso sostenibile e efficiente delle risorse per lo sviluppo*” e 4 - “*Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l’attrattività territoriale*”.

Nella Priorità 3, per la quale è prevista una dotazione maggiore di circa due terzi rispetto alla fase precedente, per due ambiti essenziali, acqua e rifiuti (legati, inoltre, all’impegno verso il raggiungimento di precisi obiettivi di servizio) si dovrà compiere, quasi ovunque, un salto significativo nella capacità e rapidità di investimento, valorizzando gli avanzamenti istituzionali introdotti in questi anni, e sostenendo una forte iniezione di concorrenza. L’incremento della dotazione, oltre a rafforzare il contributo della politica regionale unitaria agli obiettivi di salvaguardia ambientale e protezione del territorio, consente anche di avviare un programma interregionale in tema di energie rinnovabili e risparmio energetico. Con tale programma si dovrà facilitare l’indispensabile decollo dell’area in un settore in cui non vi è motivo di continuare a coltivare timidezze in ragione degli evidenti vantaggi che potranno venire anche in termini di attivazione di nuove filiere produttive.

La lezione generale appresa in questi anni e relativa all’importanza che hanno nelle politiche di sviluppo i temi dello sviluppo umano e della qualità della convivenza trova rappresentazione nella dotazione della Priorità 4, circa tre volte di quanto dedicato a questo aspetto in passato. Non si tratta però di un mero ampliamento di risorse per attività già sperimentate; come segnalato anche nell’esposizione della strategia, con questa dotazione gli attori si impegnano fortemente ad innovare contenuti, modalità e capacità di guardare alla società. Permane, inoltre, la volontà di proseguire, distinguendolo più fortemente dall’intervento ordinario, un programma comune per la Sicurezza. La dotazione finanziaria attribuita a questo programma, lievemente inferiore rispetto a quella del passato in quanto compensata da impegni più cogenti sul fronte ordinario e da più recenti nuove destinazioni finanziarie, è destinata a interventi che, attraverso un impiego più mirato delle risorse, possano consentire di migliorare l’incisività dell’azione di politica regionale.

Tra gli obiettivi di base, spicca la nuova forte dotazione assegnata alla Priorità 6 – “*Reti e collegamenti per la mobilità*” (la prima per importanza). La carenza di servizi di trasporto e la ancora modesta accessibilità esterna e interna contribuiscono fortemente a frenare lo sviluppo; molte occasioni di stimolo alla crescita di importanti funzioni urbane risultano depresse dalla difficoltà dei collegamenti tra le città del Mezzogiorno. Nondimeno il ritardo con cui procedono gli investimenti nel settore e le carenze che ancora persistono nella disponibilità e qualità della progettazione inducono a qualificare più chiaramente questa scelta. Essa include infatti l’impegno a un’analisi attenta e rigorosa degli effettivi fabbisogni di infrastrutture, soprattutto ferroviarie, da condurre rapidamente e con una più stretta cooperazione fra Amministrazione centrale, Enti attuatori e Regioni. Sono inoltre indispensabili adeguate garanzie sul piano procedurale, della disponibilità di progettazione e del monitoraggio degli interventi e un forte presidio politico. Per la quota che vede partecipi anche le risorse comunitarie, sarà necessario da subito definire un’articolazione delle scelte in linea con le indicazioni degli Orientamenti comunitari e tale da garantire il richiesto sostegno agli obiettivi di Lisbona che, in una lungimirante ottica di lungo

periodo, privilegiano – attraverso il cd. meccanismo dell'*earmarking*²²⁴ – gli investimenti atti a sostenere i grandi progetti europei, a promuovere il riequilibrio modale, e sistemi di trasporto “intelligenti” e ambientalmente sostenibili.

Molti obiettivi di base sono legati alla realizzazione di infrastrutture impegnative; il rafforzamento dell’impegno finanziario prospettico interviene comunque in un contesto in cui molti interventi definiti in passato sono in corso e verranno a compimento solo nei prossimi anni. È evidente che i progressi già compiuti nell’elaborazione dei piani di riferimento dei singoli ambiti di intervento devono trovare adeguato riscontro in una migliore capacità di selezione e programmazione temporale degli interventi, in modo da ridurre i tempi di completamento - che in queste politiche sono comunque piuttosto lunghi - a livelli più fisiologici.

Le scelte allocative favoriscono, inoltre, alcuni obiettivi che sono “caratterizzanti” in modo specifico l’impianto della programmazione 2007-2013 e che, al contempo, richiedono, nell’attuazione, una interpretazione adeguata alle effettive opportunità e capacità dei singoli territori (e quindi una forte tensione ad esercitare le responsabilità richieste nella selezione delle iniziative da finanziare). Tali scelte segnalano anche la necessità di un cambio di passo in relazione all’individuazione di nuovi contenuti, migliore comprensione di diversi punti di vista, applicazione rigorosa di metodologie e coinvolgimento di nuovi attori. Si tratta in primo luogo della Priorità 2 – *“Promozione, valorizzazione e diffusione della Ricerca e dell’Innovazione per la competitività”*, ma anche - con significative analogie - della Priorità 5 – *“Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l’attrattività e lo sviluppo”* e della Priorità 8 – *“Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani”*.

La significativa dotazione della Priorità 2 (che viene subito dopo due ambiti che sono però di tradizione nella politica regionale: le infrastrutture ambientali e di trasporto, Priorità 3 e 6, e lo sviluppo locale, Priorità 7), pur in presenza di un quadro di esperienze pregresse non sempre incoraggianti, rende visibile la volontà di raccogliere la sfida della centralità della produzione della conoscenza anche in un’area – come il Mezzogiorno – che alcuni potrebbero ritenere non adeguatamente pronta al compito. Nella costruzione concreta della strategia, demandata alla programmazione operativa, e per il suo stesso successo è però rilevante considerare per tempo le ragioni delle posizioni più critiche²²⁵. Ne consegue anche l’impegno a complementare le azioni definite in ambito regionale (cui è inoltre largamente affidato l’intervento per lo sviluppo della società dell’informazione) con un ampio programma comune dedicato a Ricerca, Innovazione e Competitività (che quindi funge anche da esplicito collegamento concreto tra le ambizioni strategiche della Priorità 2 e della Priorità 7). Alle responsabilità nazionali che vi saranno coinvolte è affidato in primo luogo il compito di rovesciare la logica tradizionale e convenzionale che considera immodificabile il disinteresse della ricerca di eccellenza per future applicazioni in territori considerati troppo arretrati e la persistente incapacità di imprese di piccola dimensione operanti in settori giudicati tradizionali a interessarsi a percorsi di rinnovamento.

Una quota di risorse analoga a quanto previsto nel passato è proposta per la Priorità 5 dove si inquadra gli interventi destinati alla valorizzazione delle risorse naturali e culturali, soprattutto nell’ottica di attrarre consumi turistici. Si tratta di un ambito in cui il richiamo a favore dell’inclusione di competenze esterne nella formulazione di proposte – che il Quadro compie in più punti e che va definito in chiave operativa in molte priorità – va considerato con grande attenzione, perché è anche proprio dall’esperienza realizzata in tali ambiti che deriva tale lezione. Se le grandi

²²⁴ In base all’art. 9, par 3, del Regolamento (CE) n.1083/2006 sono stati fissati obiettivi quantitativi per l’insieme delle Regioni Convergenza e Competitività che consentono di monitorare il contributo della politica di coesione alle priorità fissate dall’Agenda di Lisbona, attraverso il monitoraggio degli interventi riconducibili alle categorie di spesa di cui all’All. IV del suddetto Regolamento.

²²⁵ Non v’è dubbio che lo spettro delle situazioni sia assai vario. Nelle condizioni migliori vi è una spiccata sensibilità al problema delle ricadute territoriali delle istituzioni di ricerca ed un’ampia disponibilità a collaborare all’interno di una rete, ma vi è anche una diffusa sottovalutazione delle difficoltà dei compiti che si prospettano, una non piena comprensione della rottura che essi comporterebbero. In altre realtà, probabilmente le più diffuse, non vi è tale sensibilità e disponibilità, mentre in diversi casi vi è forte volontà contraria ad ogni cambiamento rispetto ai ruoli e funzioni tradizionali.

potenzialità del Mezzogiorno restano ancora oggi inespresse, e gli interventi concepiti in chiave solo localistica, è difficile immaginare di raccogliere risultati. È quindi indispensabile costruire con urgenza, a partire dalle indicazioni del Quadro, un accordo tra Regioni affinché alcuni interventi si concentrino su grandi progetti relativi ad attrattori naturali e culturali o ad eccellenze che già beneficiano di flussi di domanda turistica internazionale. Essi potranno così contribuire a dare rendimento anche a quella ampia quota di interventi piccoli e diffusi, già realizzati o in via di realizzazione, che non possono da soli attrarre flussi significativi.

L’allocazione alla Priorità 8 rispecchia l’ampio consenso sulla necessità di far crescere fortemente l’intervento rivolto alla realizzazione di servizi avanzati nelle città. L’impegno finanziario, che potrebbe quasi triplicare rispetto al precedente periodo, passando dal 2,5 al 7,2 per cento, dovrà essere volto, come indica puntualmente il Quadro, a interventi assai diversi a seconda della tipologia di città, con una particolare attenzione per pochi, grandi centri metropolitani. Quest’ultimo aspetto determina, per le Regioni interessate, specifiche opportunità assieme a precise responsabilità nei confronti del Mezzogiorno nel suo complesso. Moltiplicare la capacità di intervento su progetti articolati e il cui rendimento dipende solo dall’essere davvero di qualità non sarà semplice: è infatti necessario mobilitare più energie con cui condividere responsabilità e affrontare il passaggio da una interlocuzione interistituzionale e interamministrativa sulle competenze a quello della cooperazione per produrre risultati per i residenti e le attività economiche.

Una più piccola dotazione, anche se incrementata rispetto al passato, è attribuita alle Priorità 9 – “Apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse” e 10 – “Governance, capacità istituzionali in mercati concorrenziali e efficaci”. In esse vi è spazio sia per la progettazione specifica, sia – soprattutto – per contaminare con nuove pratiche e prospettive il modo di interpretare e agire all’interno delle altre priorità. La capacità di apertura e l’organizzazione sono cruciali nelle politiche di sviluppo; esse sono tipicamente carenti proprio nei contesti in cui di sviluppo c’è più bisogno. In questi, il dialogo tra livelli di governo per favorire il progresso di capacità è essenziale. La notevole importanza degli aspetti “di processo” nelle politiche regionali suggerisce di mantenere alta l’attenzione riguardo alla costruzione di capacità.

In tutte le priorità vi è una significativa dose di obiettivi che si possono definire “liberi”, in cui non solo la scelta delle azioni concretamente da mettere in campo, ma anche il modo di interpretare la proposta strategica è largamente demandata al livello territoriale. Inoltre la proposta programmatica condivisa sposta non di poco il peso della gestione delle risorse dal livello centrale a quello regionale. Considerando l’allocazione programmatica per la totalità delle risorse (comunitarie, di cofinanziamento e nazionali del FAS) a seconda della titolarità diretta della responsabilità della programmazione – peraltro con un notevole mutamento nelle modalità di programmazione e attuazione dei programmi a titolarità centrale in direzione di una più forte cooperazione tra livelli di governo (vedi oltre il cap. VI) – si raggiunge un rapporto pari a circa il 39 per cento delle risorse a titolarità del Centro e il 61 per cento a titolarità delle Regioni²²⁶. Si tratta di una scelta strategica che va nel senso di rafforzare ulteriormente l’assunzione di responsabilità da parte del livello regionale, che deve necessariamente essere accompagnata da un conseguente impegno a irrobustire e rendere più efficaci le modalità di cooperazione, di dialogo e di sostegno reciproco tra i diversi livelli di Governo.

²²⁶ A parità di universo di riferimento, l’allocazione delle risorse nel 2000-2006 vedeva, invece, maggioritaria - e superiore al 55 per cento - la quota attribuita alla responsabilità centrale. L’allocazione programmatica per livello di responsabilità per il 2007-2013 non considera le quote di risorse destinate in via programmatica alla realizzazione di due programmi interregionali in cui il livello di responsabilità è congiunto non solo tra Centro e Regioni, ma anche in modo orizzontale tra le Regioni e la riserva di programmazione a valere sulle risorse nazionali, la cui destinazione non è allo stato definita in modo completo.

III.6 L'ORIENTAMENTO DELLE RISORSE COMUNITARIE FRA PRIORITÀ NELLE AREE OBIETTIVO “CONVERGENZA” (CONV) E “COMPETITIVITÀ REGIONALE E OCCUPAZIONE” (CRO)

La scelta di unitarietà della programmazione ha condotto alla decisione di evitare per quanto possibile una specializzazione delle fonti finanziarie in relazione agli strumenti attivabili sul piano operativo e di considerare in linea generale la presenza congiunta dei fondi aggiuntivi nazionali e comunitari su tutte le priorità. Tale impostazione è seguita tenendo comunque conto delle specificità che caratterizzano gli strumenti effettivamente attivabili, della diversa natura giuridica dei fondi e, in particolare, di alcuni vincoli di scopo che governano le risorse comunitarie in relazione sia ai due fondi di riferimento (FESR e FSE), sia alle due aree di intervento CRO e CONV, nonché di motivazioni di opportunità in relazione a temi circoscritti²²⁷.

Per quanto riguarda il contributo specifico dei Fondi strutturali comunitari, la seguente Tavola 10 presenta l’indicazione programmatica dell’allocazione dei fondi comunitari tra le priorità (considerando il solo contributo comunitario) per le regioni CONV e per le regioni CRO del Mezzogiorno. L’allocazione del solo contributo comunitario per il Mezzogiorno complessivamente considerato²²⁸, risultante dalla riflessione comune di orientamento della programmazione operativa condotta nelle fasi conclusive di definizione della proposta strategica, non si distanzia fortemente da quella complessiva (relativa alle risorse nazionali e comunitarie complessivamente considerate, cfr. par. III.5) a riprova della forte unitarietà strategica che ha ispirato il percorso partenariale. Peraltro per i fondi comunitari vi è una maggiore concentrazione sulla Priorità 1, derivante dalla specifica missione di scopo a sostegno delle risorse umane del Fondo Sociale Europeo (FSE) e una corrispondente minore concentrazione sulla Priorità 6. Le differenze tra regioni dell’Obiettivo “Convergenza” e regioni dell’Obiettivo “Competitività regionale e occupazione” derivano, oltreché – come prima richiamato – dall’operare di vincoli specifici sull’ammissibilità degli interventi²²⁹, soprattutto dalle notevoli differenze di risorse disponibili, anche complessivamente, che implicano necessariamente una maggiore concentrazione su alcuni ambiti per raggiungere una massa critica sufficiente ad ottenere risultati in linea con le indicazioni strategiche condivise nel Quadro.

Tavola 10 – Ripartizione programmatica tra le priorità del QSN del contributo comunitario del Fondi strutturali 2007-2013 per il Mezzogiorno nel suo complesso e nell’articolazione interna al Mezzogiorno tra diverse aree obiettivo (CONV e CRO) (valori percentuali e milioni di euro).

Priorità	Mezzogiorno (CONV e CRO)	Obiettivo Convergenza e phasing out (CONV)	Obiettivo Competitività e Occupazione e phasing in (CRO)
1 Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane <i>di cui: istruzione (include PON nelle reg CONV e interventi regionali nel reg CONV e CRO)</i>	11,7 5,0	11,5 4,9	15,1 6,2
2 Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell’innovazione per la competitività	14,0	13,8	16,9
3 Energia e ambiente: uso sostenibile ed efficiente delle risorse per lo sviluppo <i>di cui: energia rinnovabile e risparmio energetico (include Programma interregionale nelle reg CONV e interventi regionali correlati nelle reg CRO)</i>	15,8 3,3	16,0 3,4	12,6 1,8
4 Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l’attrattività territoriale <i>di cui: sicurezza (include PON nelle reg CONV e interventi regionali nelle reg CRO)</i>	8,8 2,5	8,7 2,6	10,1 0,6
5 Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l’attrattività per lo sviluppo <i>di cui: attrattori culturali, naturali e turismo (include Programma interregionale nelle reg CONV e interventi regionali correlati nelle reg CRO)</i>	10,4 2,1	10,5 2,2	9,3 0,8
6 Reti e collegamenti per la mobilità	13,4	13,6	10,2
7 Competitività dei sistemi produttivi e occupazione	16,0	16,0	16,5
8 Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani	5,8	5,7	6,4
9 Apertura internazionale e atrazione di investimenti, consumi e risorse	1,2	1,2	0,7
10 Governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali e efficaci	2,9	3,0	2,1
Totale	100,0	100,0	100,0
Totale risorse - contributo comunitario (in milioni di euro)	22.989	21.640	1.348

²²⁷ A questo fine si rimanda a quanto detto nella sezione dedicata alle singole Priorità per riferimenti puntuali.

²²⁸ Considerando quindi sia le regioni dell’Obiettivo “Convergenza” (e sostegno transitorio) – CONV, sia quelle dell’Obiettivo “Competitività regionale e occupazione” (e sostegno transitorio) – CRO.

²²⁹ Peraltro tali vincoli operano solo per le regioni Abruzzo e Molise, in quanto per la Sardegna – in regime di sostegno transitorio (phasing in nell’Obiettivo CRO) – in sede di definizione di del contributo spettante operata a livello comunitario si sono stabilite condizioni specifiche che la assimilano nell’orientamento potenziale delle risorse alla situazione che i Regolamenti stabiliscono per i territori della Convergenza.

Considerata nel suo complesso, l'area Obiettivo “Competitività regionale e occupazione” (CRO) si presenta come un'area non omogenea. L'allocazione delle risorse comunitarie tra priorità a livello regionale presenterà pertanto necessarie differenziazioni in ragione delle prima richiamate diversità (cfr. cap. I). La proposta strategica generale, nel caso delle regioni CRO, è del resto soprattutto indirizzata a suggerire vie percorribili nel raggiungimento di obiettivi condivisi, ma il cui giudizio di importanza relativa rimane demandato per molti aspetti alle regioni stesse in ragione di opportunità e problemi specifici dei propri territori.

La tavola 11 mostra l'allocazione complessiva alle priorità derivante dalla sintesi dei primi orientamenti operativi delle regioni conseguenti alla proposta strategica condivisa contenuta nel Quadro. Sono considerate tutte le regioni dell'Obiettivo CRO (quindi anche le regioni CRO del Mezzogiorno) e il complesso delle risorse comunitarie destinate all'area obiettivo (solo contributo comunitario). Nell'aggregato emerge in primo luogo - rispetto all'allocazione programmatica per l'area CONV - un maggiore orientamento relativo delle risorse comunitarie in direzione innanzitutto della Priorità 1 (derivante anche dal maggior peso relativo dei programmi cofinanziati dal FSE nell'area CRO che dispone, peraltro, di un ammontare di risorse comunitarie molto inferiore rispetto all'area CONV). I Fondi comunitari si concentrano, inoltre, maggiormente sulle Priorità 2, 7 e 8 evidenziandosi così lo specifico orientamento delle risorse comunitarie sulle tematiche della ricerca e innovazione; della competitività dei sistemi produttivi e della promozione dei sistemi urbani per la competitività. Stante la minore dimensione assoluta delle risorse, un ruolo importante assume anche la Priorità 10 a testimonianza della missione delle politiche regionali a sostegno dell'obiettivo di proseguire nell'avanzamento della capacità dell'Amministrazione e nella costruzione di strumenti condivisi per una maggiore efficacia dell'azione. Va inoltre richiamato il fatto che, a parità di priorità di riferimento, sussistono comunque differenze tra area CRO e CONV in relazione ai settori specifici di intervento e alle caratteristiche che l'intervento assumerà in base alle specifiche condizioni di ammissibilità stabilite dai Regolamenti.

Tavola 11 Ripartizione programmatica tra le priorità del QSN delle nuove risorse della politica regionale per il 2007-2013 per l'area Competitività regionale e occupazione

Priorità		Allocazione orientativa del complesso del contributo comunitario nell'obiettivo Competitività e Occupazione (CRO)
1	Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane	24,5
2	Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività	18,3
3	Energia e ambiente: uso sostenibile ed efficiente delle risorse per lo sviluppo	9,3
4	Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale	3,4
5	Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività per lo sviluppo	4,4
6	Reti e collegamenti per la mobilità	3,2
7	Competitività dei sistemi produttivi e occupazione	23,0
8	Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani	9,6
9	Apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse	0,3
10	Governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali e efficaci	4,0
Totale		100,0
	Totali risorse - contributo comunitario (milioni di euro)	6.325

III.7 ESPLICAZIONE DELLA STRATEGIA DEL FONDO SOCIALE EUROPEO

Nell'ambito del Quadro Strategico Nazionale la strategia del Fondo Sociale Europeo (FSE) mira a rafforzare lo sviluppo e la coesione economica e sociale a livello nazionale e regionale, sostenendo

finanziariamente le priorità e gli obiettivi specifici per migliorare la dimensione e la qualità delle competenze delle persone, la partecipazione al mercato del lavoro e l'occupazione. Il Fondo Sociale Europeo opera sia attraverso azioni dirette alle persone, sia attraverso interventi sui sistemi dell'istruzione, della formazione e del lavoro, al fine di migliorarne le ricadute in termini di occupabilità, di qualità dell'offerta di lavoro, ma anche di inclusività. Esso sostiene, più in generale, le politiche che contribuiscono alla crescita economica, occupazionale e allo sviluppo sostenibile dei territori, attraverso la qualificazione e la valorizzazione delle risorse umane. Il Fondo Sociale Europeo costituisce lo strumento finanziario principale a sostegno della Strategia Europea per l'Occupazione. La strategia illustrata nell'ambito delle priorità del Quadro rafforza e rende visibili i legami con le priorità di Lisbona, con il Piano di Riforma Nazionale, nonché con le priorità comunitarie pertinenti in materia di istruzione e formazione.

Essa fa in particolare riferimento all'orientamento strategico comunitario “Posti di lavoro migliori e più numerosi”, nelle sue articolazioni che legano le politiche per il lavoro e l'occupazione agli investimenti sul capitale umano, visti come fattore decisivo per far sì che gli investimenti per le infrastrutture, l'attrattività dei territori, lo sviluppo dei sistemi produttivi e la ricerca abbiano un impatto occupazionale durevole e di alta qualità. In tale contesto, e con specifico riguardo al Fondo Sociale Europeo, gli obiettivi generali e specifici dell'impianto strategico sono sostanzialmente comuni all'intero Paese, poiché le differenziazioni si esplicitano soprattutto in termini di intensità degli interventi. Sono tuttavia evidenziate le ulteriori peculiari azioni che interessano le Regioni dell'Obiettivo “Convergenza”, volte a ridurre i ritardi di sviluppo con il resto del Paese.

Il Fondo Sociale Europeo sosterrà, quindi, in linea con quanto previsto dallo specifico Regolamento, principalmente gli obiettivi del Quadro previsti dalle Priorità 1 (*Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane*), 7 (*Competitività dei sistemi produttivi ed occupazione*), 4 (*Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale*) e 2 (*Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività*), nonché, laddove pertinenti alla specifica missione del Fondo, anche quelli previsti dalle altre priorità, come ad esempio interventi di formazione sui grandi temi della sostenibilità ambientale e della salute pubblica (Priorità 3), la valorizzazione delle risorse naturali e culturali (Priorità 5) e la formazione continua per il rafforzamento della *capacity building* della Pubblica Amministrazione (Priorità 10).

La strategia generale del Fondo Sociale Europeo è ispirata ai seguenti principi:

- centralità dell'intervento sulle risorse umane, quale indispensabile fattore per il conseguimento dei complessivi obiettivi di sviluppo, coesione ed occupazione;
- rafforzamento e valorizzazione del partenariato interistituzionale, con le parti sociali e con gli altri attori rilevanti, anche al fine di assicurare una strategia integrata per l'occupabilità dei territori;
- rafforzamento della qualità, dell'efficacia, dell'integrazione dei sistemi dell'istruzione, della formazione e del lavoro e della loro capacità di coniugare l'inclusività degli interventi con la promozione dell'eccellenza e dell'innovazione;
- interazione e complementarietà delle politiche per l'occupazione e delle politiche economiche verso la comune finalità dello sviluppo;
- utilizzo razionale ed ottimale delle risorse umane, strumentali, finanziarie ed infrastrutturali disponibili;
- concentrazione degli interventi: a) tematica, in funzione del sostegno alle azioni in linea con gli orientamenti adottati nell'ambito della strategia europea per l'occupazione inseriti negli orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione con le raccomandazioni che li accompagnano, con il Piano di Riforma Nazionale, nonché con i pertinenti obiettivi europei in materia di istruzione, formazione, inclusione sociale; b) territoriale e settoriale,

in direzione delle aree che manifestano problemi maggiormente significativi e degli ambiti nei quali il Fondo può contribuire con maggiore efficacia al conseguimento degli obiettivi programmati;

- qualità e attenzione a principi trasversali di merito e di metodo: promozione di pari opportunità di genere; tensione verso processi inclusivi per l'integrazione nel mercato del lavoro; attenzione alle differenze e all'interculturalità; capitalizzazione delle opportunità offerte dalle nuove tecnologie; attenzione all'integrazione nei processi internazionali; applicazione operativa di standard di qualità;
- monitoraggio e valutazione, quali strumenti chiave per la trasparenza, la conoscenza e il riorientamento delle politiche e degli interventi.

Con riferimento al campo di applicazione e alle priorità indicati dall'art. 3 del Regolamento (CE) n.1081/2006, la strategia nazionale del Fondo Sociale Europeo si articola, con declinazioni e specificazioni legate alle scelte e alle peculiarità dei diversi contesti regionali, secondo obiettivi volti a conseguire significativi risultati in termini di:

- adattabilità di lavoratori, imprese e imprenditori;
- occupabilità e inserimento sostenibile nel mercato del lavoro;
- inclusione sociale e lotta alle discriminazioni ai fini dell'integrazione nel mercato del lavoro;
- valorizzazione del capitale umano;
- sviluppo e rafforzamento della transnazionalità e dell'interregionalità;
- rafforzamento della *capacity building*;

1. Adattabilità di lavoratori, imprese e imprenditori

In un contesto di costante evoluzione tecnologica e di globalizzazione dei mercati, la strategia per l'adattabilità dei lavoratori pubblici e privati, delle imprese e degli imprenditori implica, da un lato, il perseguitamento di obiettivi volti a promuovere il miglioramento della competitività dei sistemi produttivi, anche attraverso politiche di anticipazione dei cambiamenti, la promozione dell'imprenditorialità e lo sviluppo di servizi e il sostegno ai processi di internazionalizzazione delle PMI; dall'altro, lo sviluppo di sistemi di formazione continua a sostegno della capacità di adattamento dei lavoratori (anche in raccordo con i Fondi Interprofessionali), il miglioramento della qualità e dell'organizzazione del lavoro in modo tale da consentire politiche di conciliazione tra vita lavorativa e familiare, di salvaguardia dei livelli e della stabilità dell'occupazione e di promozione della mobilità geografica e professionale.

2. Occupabilità e inserimento sostenibile nel mercato del lavoro

La strategia per l'occupabilità e per un inserimento nel mercato del lavoro che sia sostenibile nel tempo, implica il perseguitamento di politiche per il lavoro attive e preventive, nel quadro di nuovi sistemi *welfare to work*, volti a coniugare flessibilità e sicurezza. Particolare attenzione va prestata alle prospettive di sviluppo del territorio e a interventi di qualità rivolti a determinati gruppi *target*, capaci di fornire risposte, anche personalizzate, ad esigenze specifiche, con particolare riferimento ai migranti e alla promozione della partecipazione sostenibile delle donne al mercato del lavoro. Al tempo stesso verranno perseguiti obiettivi volti ad aumentare l'inclusività, la trasparenza, l'efficacia, l'efficienza e la regolarità dei mercati del lavoro. Ciò implica il miglioramento dei servizi di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro, in particolare attraverso il rafforzamento dei servizi per il lavoro e la valorizzazione e integrazione delle reti nazionali e locali, di raccordi e partenariati tra soggetti pubblici e privati; verranno, inoltre, sostenuti interventi integrati e raccordi

tra diversi attori per l'emersione del lavoro irregolare.

3. Inclusione sociale e lotta alle discriminazioni ai fini dell'integrazione nel mercato del lavoro

La strategia per l'integrazione, l'inclusione sociale e la lotta alle discriminazioni ai fini dell'integrazione nel mercato del lavoro implica il perseguimento di obiettivi di inserimento e reinserimento lavorativo sostenibile per soggetti svantaggiati, incluso il fenomeno di nuove povertà, e di lotta contro ogni forma di discriminazione sul posto di lavoro (anche attraverso il sostegno e lo sviluppo del terzo settore e della cooperazione sociale e del potenziale offerto dalla società civile, migliorando nel contempo i collegamenti con i sistemi territoriali di *welfare*).

Vengono in questo ambito valorizzate in particolar modo le lezioni dell'Iniziativa Comunitaria Equal, a partire da un approccio multidimensionale, e quindi da una programmazione integrata, basata su partenariati pubblico-privati multilivello e caratterizzata in particolare dalla messa in campo di interventi volti a evitare quelle condizioni che costituiscono ostacolo all'integrazione lavorativa e quindi sociale, attraverso l'individuazione di percorsi articolati e personalizzati di accompagnamento all'inserimento lavorativo e di accesso all'istruzione e formazione professionale.

4. Valorizzazione del capitale umano

La strategia per la valorizzazione del capitale umano mira a raggiungere obiettivi che consentano all'Italia di accelerare il processo di avvicinamento agli obiettivi europei di qualità e adeguatezza dei sistemi di istruzione e formazione e alle esigenze di sviluppo e competitività poste da un'economia basata sulla conoscenza. In tale ambito occorre migliorare la qualità, la *governance* e l'integrazione dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro e il loro collegamento con il territorio, anche attraverso la costruzione di strumenti condivisi e basati su standard nazionali (quali accreditamento, certificazione delle competenze, valutazione).

La strategia si prefigge anche obiettivi di aumento della partecipazione alle opportunità formative lungo tutto l'arco della vita e al tempo stesso di innalzamento dei livelli di apprendimento, accentuando l'orientamento *life-long learning* dei sistemi di istruzione e formazione.

La valorizzazione del capitale umano implica anche una strategia mirata a dotare il Paese di risorse umane dotate di competenze altamente qualificate, a supporto delle politiche per la competitività e l'innovazione, anche attraverso la creazione di sistemi e percorsi di formazione superiore e la creazione di reti tra università, centri di ricerca e mondo produttivo.

Il persistere di problemi di insufficiente livello di competenze richiederà, inoltre, politiche di promozione e garanzia dell'acquisizione dei livelli minimi di competenze; in Obiettivo "Convergenza", la strategia includerà interventi di contrasto all'abbandono scolastico e formativo, in misura particolarmente rilevante.

5. Sviluppo e rafforzamento della transnazionalità e dell'interregionalità

L'efficacia delle strategie di adeguamento e innovazione dei sistemi dell'istruzione, formazione e lavoro passa, proprio in considerazione del loro carattere multidimensionale e multiterritoriale, anche attraverso la capacità di investire sulla dimensione del confronto, dello scambio di esperienze e buone pratiche, della costruzione di progetti comuni e di azioni coordinate o collettive. Tutto ciò può essere perseguito tramite progetti caratterizzati dalla dimensione transnazionale e da quella interregionale.

6. Rafforzamento della capacity building

Nelle regioni dell'Obiettivo "Convergenza", il Fondo Sociale Europeo sostiene inoltre una strategia volta ad aumentare la capacità delle istituzioni locali di elaborare, attuare, monitorare e valutare strategie e programmi per offrire servizi migliori alla cittadinanza. Il sostegno fornito

nell'ambito della *capacity building* rimane distinto da quello fornito nell'ambito dell'assistenza tecnica, quest'ultima essendo volta ad incrementare l'efficacia della programmazione FSE e la qualità degli interventi cofinanziati.

III.7.1 Evidenziazione della coerenza tra priorità finalizzate allo sviluppo delle risorse umane e all'occupazione e strategia di Lisbona

Priorità 1 Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane

La priorità per il miglioramento e la valorizzazione delle risorse umane identifica obiettivi riconducibili alle linee guida integrate per la crescita e l'occupazione, con riferimento in particolare agli orientamenti per l'occupazione 2005-2008. Nel suo ambito si possono individuare i principali temi della strategia di Lisbona: l'adattabilità al mondo del lavoro, l'occupabilità delle persone, il miglioramento del capitale umano. In particolare:

- il tema dell'adattabilità si riconduce all'obiettivo 1.4 di “*Migliorare la capacità di adattamento, innovazione e competitività delle persone e degli attori economici del sistema*”. Esso si sostanzia: nello sviluppo ulteriore del sistema di formazione continua, indirizzandolo a sostegno dell'adattabilità dei lavoratori; nella promozione dell'innovazione e della crescita di produttività attraverso una migliore organizzazione e qualità del lavoro; nello sviluppo di politiche e servizi per l'anticipazione e gestione del cambiamento; nella promozione di capacità competitive e dell'imprenditorialità.
- la strategia si riconduce in particolare all'orientamento integrato per l'occupazione n.21 “Favorire al tempo stesso flessibilità e sicurezza occupazionale e ridurre la segmentazione del mercato del lavoro, tenendo debito conto del ruolo delle parti sociali”, in particolare laddove esso fa riferimento alla promozione di una migliore capacità di anticipazione e gestione positiva del cambiamento, alla promozione e diffusione di forme di organizzazione del lavoro innovative e adattabili in vista di potenziare la qualità e la produttività del lavoro, comprese le condizioni di salute e sicurezza, al sostegno alle trasformazioni dello status professionale, compresa la formazione, il lavoro autonomo, la creazione di imprese e la mobilità geografica.
- il tema dell'occupabilità si riconduce parzialmente all'obiettivo 1.3, in particolare al sotto-obiettivo 1.3.2, “Accrescere l'utilizzo di percorsi integrati per l'inserimento e il reinserimento lavorativo”, per quanto riguarda il ruolo chiave dei servizi per l'impiego, i percorsi integrati e la particolare attenzione all'utenza femminile e giovanile.
- la strategia si riconduce in particolare agli orientamenti integrati n.18 “Promuovere un approccio al lavoro basato sul ciclo di vita”, per temi come la creazione di percorsi occupazionali rivolti ai giovani e la lotta alla disoccupazione giovanile, come richiesto dal Patto Europeo per la Gioventù, e l'aumento della partecipazione femminile, e n.20 “Migliorare le risposte alle esigenze del mercato del lavoro” nell'aspetto relativo alle istituzioni del mercato del lavoro.
- il tema del potenziamento del capitale umano si riconduce agli obiettivi che verranno perseguiti dall'intero Paese ed ad alcune specificità che caratterizzeranno la strategia dei programmi delle Regioni “Convergenza”. In particolare, riguardano tutto il Paese gli obiettivi di *rafforzare, integrare e migliorare la qualità dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro e il loro collegamento col territorio (I.I)*, che si sostanziano nell'elaborazione e introduzione delle riforme dei sistemi d'istruzione formazione e lavoro per migliorarne l'integrazione e sviluppare l'occupabilità, con particolare attenzione all'orientamento, gli obiettivi di *aumentare la partecipazione alle opportunità*

formative lungo tutto l'arco della vita (1.3), di innalzare i livelli di apprendimento e conoscenza (1.2), di creare reti tra università, centri tecnologici di ricerca, mondo produttivo e istituzionale, con particolare attenzione alla promozione della ricerca e dell'innovazione, di sostenere la costruzione di un sistema nazionale di formazione superiore per aumentare la competitività (1.4.1). Riguarda le Regioni “Convergenza”, la strategia che mira da un lato ad aumentare la partecipazione all'apprendimento permanente anche attraverso provvedimenti volti a ridurre l'abbandono scolastico e le disparità di genere, dall'altro ad aumentare l'accesso all'istruzione e formazione iniziale, professionale e universitaria, migliorandone la qualità. La strategia si riconduce in particolare all'orientamento integrato per l'occupazione n.23 “Potenziare e migliorare gli investimenti in capitale umano” in tutte le sue declinazioni e all'orientamento n. 24 “Adattare i sistemi di istruzione e formazione ai nuovi requisiti in termini di competenze”, in particolare laddove fa riferimento all'aumento dell'attrattività, dell'apertura e della qualità elevata dei sistemi di istruzione e formazione, dell'offerta di opportunità formative e di percorsi flessibili, e alla risposta a nuove necessità occupazionali, a competenze principali ed esigenze future in termini di qualifica, migliorandone la definizione e la trasparenza, il loro reale riconoscimento e la convalida della formazione informale o al di fuori degli schemi formali.

Priorità 2 Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività

La priorità per la *Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività* identifica obiettivi riconducibili alle linee guida integrate per la crescita e l'occupazione, con riferimento in particolare agli orientamenti per l'occupazione 2005-2008. Essa è leggibile, in particolare, in termini di valorizzazione del capitale umano, nell'obiettivo 2.1.4 del QSN (*valorizzare il capitale umano per favorire processi di ricerca e innovazione, promuovendo l'attrazione di investimenti e talenti e l'assorbimento di risorse umane da parte del sistema delle imprese e favorendo una migliore e più intensa interazione tra queste ultime e le università e i centri di ricerca e tecnologia*) con riferimento al sostegno della creazione di reti tra università, centri tecnologici di ricerca, mondo produttivo e istituzionale, e in particolare riferimento al binomio ricerca e innovazione. Nelle Regioni “Convergenza” si mira anche ad accrescere l'accesso all'istruzione superiore, migliorandone la qualità.

La strategia si riconduce in particolare all'orientamento integrato per l'occupazione n.23 e all'orientamento integrato n.7, ad esso collegato, “Per aumentare e migliorare gli investimenti nel campo della R&S”, laddove si punta a sviluppare e rafforzare i centri di eccellenza degli istituti di istruzione e di ricerca, a migliorare la cooperazione tra istituti di ricerca pubblici e imprese, a garantire un'offerta sufficiente di ricercatori qualificati, promuovere lo studio delle discipline scientifiche, tecniche e ingegneristiche, offrendo migliori prospettive di carriera ai ricercatori, incentivandone la mobilità.

Priorità 4 Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale

La Priorità per l'inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale comprende obiettivi legati all'inserimento lavorativo. Infatti l'obiettivo 4.1.1 “*Migliorare la qualità e l'equità della partecipazione sociale e lavorativa, attraverso maggiore integrazione e accessibilità dei servizi di protezione sociale, di cura e conciliazione e dei sistemi di formazione, apprendimento e lavoro, con particolare attenzione alle pari opportunità e alle azioni di antidiscriminazione*

La strategia si riconduce in particolare all'orientamento integrato per l'occupazione n.19 “creare mercati del lavoro inclusivi e rendere il lavoro più attraente e proficuo per quanti sono alla ricerca di un impiego e per le persone meno favorite e inattive” in particolare laddove si fa riferimento a provvedimenti attivi e preventivi quali la definizione di piani d’azione personalizzati, e la fornitura di servizi sociali necessari a sostenere l’inserimento nel mercato del lavoro delle persone con maggiori difficoltà.

Priorità 7 Competitività dei sistemi produttivi e occupazione

La priorità relativa alla competitività dei sistemi produttivi e occupazione è leggibile, dal punto di vista delle politiche per il lavoro e l’occupazione, secondo, i temi dell’occupabilità ed adattabilità.

L’obiettivo generale “*qualificare e finalizzare in termini di occupabilità e adattabilità gli interventi di politica attiva del lavoro, collegandoli alle prospettive di sviluppo del territorio*” fa riferimento all’attuazione di politiche attive e preventive, con particolare attenzione all’integrazione dei migranti nel mercato del lavoro, all’invecchiamento attivo, al lavoro autonomo e all’avvio di imprese, al miglioramento dell’accesso delle donne all’occupazione e alla riduzione delle disparità di genere. Il tema specifico dei servizi per l’impiego e delle politiche per l’emersione dal lavoro irregolare è affrontato nell’ambito dell’obiettivo *Aumentare l’inclusività, l’efficienza e la regolarità dei mercati locali del lavoro*, mentre l’obiettivo specifico teso al *miglioramento della qualità del lavoro e al sostegno della mobilità geografica e professionale* sottolinea l’importanza delle politiche per l’adattabilità.

La strategia si riconduce in particolare agli orientamenti integrati per l’occupazione n.18 “promuovere un approccio al lavoro basato sul ciclo di vita”, n.20 “migliorare le risposte alle esigenze del mercato del lavoro” e n.21 “Favorire al tempo stesso flessibilità e sicurezza occupazionale e ridurre la segmentazione del mercato del lavoro, tenendo debito conto del ruolo delle parti sociali”.

Priorità 10 Governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali ed efficaci

La priorità relativa a *Governance*, capacità istituzionali e mercati concorrenziali ed efficaci, con riferimento all’obiettivo 10.1.1 (“*rafforzare le competenze tecniche e di governo delle Amministrazioni e degli enti attuatori, per migliorare l’efficacia della programmazione e la qualità degli interventi per offrire servizi migliori alla cittadinanza*”), presenta la strategia in tema da un lato di assistenza tecnica per la gestione della programmazione e, dall’altro, nelle regioni “Convergenza”, di sviluppo della capacità istituzionale e di *governance* del territorio. La priorità è strettamente connessa con i temi, previsti all’interno della Priorità 7, della capacità delle istituzioni locali e del ruolo chiave della creazione e sviluppo di patti e del partenariato socio-economico per i sistemi locali dal punto di vista sia occupazionale che imprenditoriale.

La strategia si riconduce trasversalmente agli orientamenti per l’occupazione, laddove in premessa vi si afferma che “esigenze di buon governo richiedono che le risorse amministrative e finanziarie vengano stanziate con maggiore efficacia” e che “si dovrà prestare particolare attenzione al potenziamento della capacità istituzionale e amministrativa negli Stati membri”.

III.8 COERENZA E COMPLEMENTARIETÀ DELLA POLITICA REGIONALE CON LE POLITICHE NAZIONALI E COMUNITARIE

III.8.1 La Coerenza con gli Orientamenti Strategici

Gli Orientamenti Strategici Comunitari, previsti per la prima volta dai nuovi Regolamenti sui Fondi strutturali, riflettono la volontà di attribuire un approccio strategico alla Politica di Coesione per il 2007-2013 e di renderla funzionale alle priorità dell’intera Unione. Questa scelta, che mira ad accrescere l’efficacia e la visibilità della politica di coesione, riflette anche la richiesta, fatta

dall’Italia sin dal I Memorandum²³⁰ sul futuro della politica di coesione, di rendere più forte ed esplicito l’indirizzo di tale politica come strumento per accrescere la competitività dell’Unione Europea.

L’unitarietà programmatica realizzata contribuisce, inoltre, a rafforzare gli obiettivi e le priorità strategiche fissate a livello europeo dagli Orientamenti stessi e dalle Agende di Lisbona e Goteborg. Gli obiettivi di coesione economica, sociale e territoriale e di competitività territoriale, nonché le azioni per perseguirli, diventano, infatti, comuni alle due politiche.

Gli elementi fondanti della strategia, realizzata con risorse comunitarie e nazionali, e diretta a coniugare gli obiettivi di riduzione dei divari territoriali con gli obiettivi di crescita dell’Unione nel suo complesso, da un lato, riconoscono quindi, il ruolo indispensabile, per quanto complementare, della politica di coesione per la competitività ed equità del sistema europeo nel suo complesso e, dall’altro, assumono quelle sinergie con l’Agenda di Lisbona che sono anche condizioni di successo per la stessa politica di coesione.

È questa impostazione, basata sul riconoscimento di una correlazione biunivoca tra coesione e crescita, della quale la tensione verso il rafforzamento della competitività costituisce l’elemento unificante, che ha guidato l’impegno dell’Italia, in primo luogo già nella revisione di metà periodo della programmazione 2000-2006 e, successivamente, nell’azione svolta per la riforma della politica di coesione.

Con l’interpretazione effettuata dal presente Quadro, la politica di coesione unitaria è quindi diretta a ridurre la persistente sottoutilizzazione di risorse nel Mezzogiorno e a contribuire alla ripresa della competitività e della produttività dell’intero Paese, anche facendo leva su punti di forza delle aree più sviluppate, oggi minacciate dall’intensificazione della competizione globale. Già quindi dalla stessa impostazione del Quadro è possibile individuare gli elementi fondanti della coerenza con gli Orientamenti Strategici Comunitari che di seguito viene declinata con riferimento all’articolazione delle tre grandi priorità strategiche da questi individuati.

Come illustrato nel capitolo precedente, la strategia è costruita attorno a quattro macroobiettivi cui si legano le 10 priorità del Quadro. Tali priorità sono riferite a entrambe le macroaree del Paese, seppure presentano le dovute differenziazioni riguardanti le intensità e opportunità di intervento, in conformità ai Regolamenti comunitari e in coerenza con le indicazioni specifiche degli Orientamenti strategici.

È qui che si declina il riconoscimento dei differenziali territoriali di sviluppo, richiesto dagli stessi Orientamenti che, nell’innalzare la valenza strategica della politica di coesione, hanno anche richiesto una accentuazione delle responsabilità nazionali, regionali e locali per le necessarie specificazioni, atte a ritrovare percorsi per soggetti e luoghi “concreti”.

Qui, come emerge dall’illustrazione delle singole priorità, le dimensioni territoriali di intervento individuate dagli Orientamenti assumono un rilievo strategico tale da assurgere a priorità di intervento (è il caso dei sistemi urbani) oppure a parte rilevante delle diverse priorità tematiche (aree rurali, aree marginali, insulari) secondo l’impostazione che vede le tre dimensioni della politica di coesione (economica, sociale e territoriale) strettamente interconnesse in un percorso necessariamente unificato, del quale va contrastata ogni possibile segmentazione. È ancora in questa logica che è stato pienamente integrato l’Obiettivo Cooperazione nelle singole priorità del Quadro, dove questa integrazione valorizza il disegno complessivo.

Di seguito, per ogni macro obiettivo del Quadro, si illustra sinteticamente come sono state interpretati gli Orientamenti nell’ambito delle singole priorità tematiche.

²³⁰ Il I Memorandum sulla riforma della politica regionale di coesione comunitaria fu trasmesso alla Commissione europea nel giugno del 2001. A ciò ha fatto seguito il II Memorandum, elaborato con il coinvolgimento di tutte le istituzioni e le parti economiche e sociali, trasmesso alla Commissione europea nel dicembre 2002.

1. Sviluppare i circuiti della conoscenza

Le azioni previste nell’ambito delle Priorità 1 “*Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane*” e Priorità 2 “*Ricerca e innovazione per la competitività*” concorrono all’accrescimento delle conoscenze.

Si tratta di interventi per la qualificazione delle risorse umane e delle competenze in un contesto in cui, soprattutto al Sud, del tutto inadeguate appaiono le conoscenze diffuse dei giovani. Qui si intende proseguire, orientandolo con maggior forza verso l’obiettivo dell’apprendimento lungo l’intero arco della vita e migliorandolo nella qualità, l’intervento di formazione, per il contributo che esso può dare alla capacità di inserimento nel mercato del lavoro degli individui e, in particolare, delle donne. Alla promozione del lavoro femminile e all’innalzamento delle competenze sono in particolare indirizzati due degli obiettivi di servizio individuati dal Quadro, con ciò realizzandosi, tra l’altro, una peculiare forma di rafforzamento dell’impegno complessivo del Paese verso il conseguimento dei *target* fissati dall’Agenda di Lisbona.

Le linee di indirizzo della Priorità 2 sono tutte finalizzate a promuovere le azioni maggiormente in grado di contribuire allo sviluppo economico delle singole regioni, anche valorizzando e perseguendo quella dimensione sovraregionale richiesta dalla scala internazionale dell’attività di ricerca e dallo scenario di competizione globale che il Paese nel suo complesso è chiamato fronteggiare. Con questa priorità, e con gli strumenti di programmazione operativa cui è rimessa la sua concreta attuazione, si è quindi inteso coniugare il valore della prossimità territoriale con quello della conoscenza globale necessaria per sostenere le sfide competitive.

Essa, quindi, muove dal presupposto che accanto all’intensificazione dell’azione volta a saldare l’offerta di RST sulle esigenze delle imprese, anche attraverso una qualificazione “soggettiva” (i mediatori della conoscenza) dei progetti di sviluppo delle reti, sia necessario sostenere la qualità dell’offerta di ricerca, sulla base di rigorosi criteri in grado di garantire una effettiva concentrazione sui punti di eccellenza, innalzando pertanto i profili competitivi che regolano l’accesso alle risorse.

Questa priorità assume anche il necessario riconoscimento dei fallimenti del mercato che frenano l’innovazione e la competitività, con linee di intervento dedicate a fronteggiare il costo e la rischiosità degli investimenti in ricerca e innovazione da parte delle imprese, e a sostenerne le attività di adeguamento organizzativo.

La priorità riconosce, infine, la necessità di contribuire in modo significativo allo sviluppo della capacità di innovazione, creazione e applicazione della conoscenza attraverso un migliore utilizzo del potenziale applicativo delle tecnologie di informazione e comunicazione, sostenendone le condizioni di migliore e più robusto impiego nel sistema produttivo, nella PA e da parte dei cittadini.

Tavola 12 - Sviluppare i circuiti della conoscenza: accordo tra priorità degli Orientamenti Strategici Comunitari e priorità del Quadro

Orientamenti strategici	Quadro	
	<i>1. Sviluppare i circuiti della conoscenza</i>	
Priorità 2 Promuovere la conoscenza e l'innovazione a favore della crescita	Priorità 1 Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane	Priorità 2 Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività
	4.2.3 Rendere accessibile a tutti la Società dell'Informazione	4.2.1 Migliorare ed aumentare gli investimenti in RST 4.2.2 Promuovere l'innovazione e l'imprenditoria 4.2.3 Rendere accessibile a tutti la Società dell'Informazione 4.2.4 Migliorare l'accesso ai finanziamenti
Priorità 3 Nuovi e migliori posti di lavoro	4.3.1 Far sì che un maggior numero di persone arrivi e rimanga nel mercato del lavoro e modernizzare i sistemi di protezione sociale 4.3.2 Migliorare l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese e rendere più flessibile il mercato del lavoro 4.3.3 Aumentare gli investimenti nel capitale umano migliorando istruzione e competenze	

2. Accrescere la qualità della vita, la sicurezza e l'inclusione nei territori

La qualità della vita e l'inclusione sociale sempre più chiaramente sono precondizioni dello sviluppo, soprattutto nelle aree dove all'arretratezza economica si accompagna il degrado sul piano sociale.

A questi temi sono in particolare rivolte le Priorità 3 “Energia e ambiente: uso sostenibile ed efficiente delle risorse per lo sviluppo” e Priorità 4 “Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale”.

Nel proseguire, rafforzandola, l'esperienza del ciclo 2000-2006, a conferma, quindi, della centralità dell'offerta di servizi collettivi nella proposta strategica complessiva (e prevedendo per alcuni di essi, acqua e rifiuti, obiettivi di servizio atti a conseguire la necessaria accelerazione dell'azione), la Priorità 3 “Energia e ambiente: uso sostenibile ed efficiente delle risorse ambientali per lo sviluppo” conferisce un rilievo peculiare agli interventi nel settore dell'energia.

In coerenza con le indicazioni degli Orientamenti, e anche attraverso modalità di programmazione e gestione funzionali a valorizzare un approccio sistematico di natura interregionale, vengono fortemente sostenuti obiettivi e azioni diretti ad aumentare il risparmio e l'efficienza energetica e a incrementare la quota di energia prodotta da fonti rinnovabili. Ciò in forte connessione con l'attivazione delle filiere produttive che, basate sulla produzione di impianti e tecnologie avanzate, possono concretamente sostenere lo sviluppo locale.

Agli interventi infrastrutturali sulle reti è riservato lo spazio richiesto dagli stessi Orientamenti, dato dalla necessità di affrontare specifici fallimenti di mercato, che meritano di essere considerati

nell'ambito della funzione sussidiaria della politica aggiuntiva.

Se con la Priorità 3 si realizzano quindi quelle sinergie tra ambiente e crescita richieste dagli Orientamenti, con la Priorità 4 “*Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale*”, le tematiche relative all'inclusione sociale e alla sicurezza assumono l'esplicitazione e il rango peculiare, dettati dalla particolare intensità e cristallizzazione dei fattori di esclusione nelle aree più arretrate del Paese.

È in questa priorità che trova anche riconoscimento la sollecitazione degli Orientamenti di considerare il contributo della politica di coesione al miglioramento delle strutture sanitarie, nei casi in cui la loro inadeguatezza ostacoli significativamente lo sviluppo economico.

Tavola 13 - Accrescere la qualità della vita, la sicurezza e l'inclusione dei territori: accordo tra priorità degli Orientamenti Strategici Comunitari e priorità del Quadro

Orientamenti strategici	2. <i>Accrescere la qualità della vita, la sicurezza e l'inclusione nei territori</i>	
	Priorità 3 <i>Energia e ambiente: uso sostenibile e efficiente delle risorse per lo sviluppo</i>	Priorità 5 Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale
Priorità 1 Rendere l'Europa e le Regioni più attrattive per gli investimenti e le attività delle imprese	<p>4.1.2 Rafforzare le sinergie tra tutela dell'ambiente e crescita</p> <p>4.1.3 Ridurre l'uso intensivo delle fonti energetiche tradizionali in Europa</p>	
Priorità 2 Promuovere la conoscenza e l'innovazione a favore della crescita		<p>4.2.3 Rendere accessibile a tutti la Società dell'Informazione</p>
Priorità 3 Nuovi e migliori posti di lavoro		<p>4.3.1 Far sì che un maggior numero di persone arrivi e rimanga nel mercato del lavoro e modernizzare i sistemi di protezione sociale</p> <p>4.3.5 Contribuire a mantenere in buona salute la popolazione attiva</p>

3. Potenziare le filiere produttive, i servizi e la concorrenza

Le azioni previste in questo ambito si rivolgono alla promozione della competitività delle filiere produttive, intervenendo per superare la segmentazione dei sistemi produttivi locali e favorire il completamento delle filiere “corte”, ma altresì incidendo sulle posizioni di rendita che pongono un netto limite alle potenzialità di crescita dei territori. Esse sono integrate con azioni specifiche e modalità volte a incrementare la concorrenza nell'accesso alle opportunità offerte dai programmi, nei mercati dei servizi di pubblica utilità, e alla creazione di esternalità positive per il sistema delle imprese.

Sono queste, in particolare, le caratteristiche delle diverse opzioni di intervento considerate dalla Priorità 7 “*Competitività dei sistemi produttivi e occupazione*”, dove la dimensione territoriale della politica di coesione trova una peculiare esplicitazione, ricomponendo, nell'ambito di progetti

territoriali specifici, le azioni di sviluppo e innovazione dei sistemi produttivi locali con gli interventi a favore dell'occupazione e del miglioramento del capitale sociale.

A questo macrobiettivo concorre anche la Priorità 5 “*Valorizzazione delle risorse culturali e ulteriori per l'attrattività e lo sviluppo*”. Con questa priorità, nel raccogliere una specifica indicazione degli Orientamenti, volta a raccordare fortemente lo sviluppo turistico alla valorizzazione degli *asset* culturali e naturali, il Quadro promuove anche azioni specifiche, di valenza sistematica e interregionale, dalle quali dipende il necessario salto di qualità delle politiche dedicate.

Rientra in questo macrobiettivo anche la Priorità 6 “*Reti e collegamenti per la mobilità*”, che sostiene interventi orientati, oltre che alla promozione di modalità di trasporto sostenibili, ad accelerare la realizzazione di un sistema di trasporto efficiente, integrato, flessibile, sicuro per fornire servizi logistici e di trasporto funzionali allo sviluppo.

In questo ambito, gli Orientamenti comunitari insistono perché si operi in collegamento con le infrastrutture europee. Per tale ragione, la Priorità 6 è finalizzata anche a promuovere lo sviluppo di piattaforme territoriali e strategiche che valorizzino il potenziale competitivo locale.

Concorre, infine, a questo macrobiettivo anche la Priorità 8 “*Competitività e attrattività dei sistemi urbani*” che declina l'indicazione degli Orientamenti a promuovere le città come motori dello sviluppo regionale, rafforzandone la competitività, e a considerare anche la necessità di irrobustire la coesione interna delle aree urbane, con azioni volte al miglioramento della qualità dell'ambiente fisico e sociale.

Gli indirizzi del Quadro per questa priorità colgono anche l'indicazione degli Orientamenti a favore di uno sviluppo più equilibrato e policentrico, attraverso un approccio basato sulla valorizzazione delle peculiari caratteristiche del territorio italiano e sul significativo radicamento di istituzioni locali ed esperienze di qualità.

Tavola 14 - Potenziare le filiere produttive, i servizi e la concorrenza: accordo tra priorità degli Orientamenti Strategici Comunitari e priorità del Quadro

Orientamenti strategici	Quadro			
	<i>3. Potenziare le filiere produttive, i servizi e la concorrenza</i>			
Priorità 5 <i>Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività e lo sviluppo</i>	Priorità 6 <i>Reti e collegamenti per la mobilità</i>	Priorità 7 <i>Competitività dei sistemi produttivi e occupazione</i>	Priorità 8 <i>Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani</i>	
Priorità 1 Rendere l'Europa e le Regioni più attraenti per gli investimenti e le attività delle imprese	4.1.2 Rafforzare le sinergie tra tutela dell'ambiente e crescita	4.1.1 Potenziare le infrastrutture di trasporto		
Priorità 2 Promuovere la conoscenza e l'innovazione a favore della crescita	4.2.3 Rendere accessibile a tutti la Società dell'Informazione		4.2.2 Promuovere l'innovazione e l'imprenditoria	5.1 Contributo delle città alla crescita e all'occupazione
Priorità 3 Nuovi e migliori posti di lavoro			4.3.1 Far sì che un maggior numero di persone arrivi e rimanga nel mercato del lavoro e modernizzare i sistemi di protezione sociale 4.3.2 Migliorare l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese e rendere più flessibile il mercato del lavoro	

4. Internazionalizzare e modernizzare

All'apertura del Mezzogiorno ai flussi di merci e persone, al suo potenziamento quale area di destinazione di investimenti diretti esteri, nonché al recupero di competitività del Centro-Nord per migliorare il posizionamento del suo sistema produttivo nel contesto mondiale, è dedicata la Priorità 9 “*Apertura internazionale e attuazione di investimenti consumi e risorse*”.

L'impegno a favore di una maggiore apertura internazionale delle Regioni si affianca, quindi, al rafforzamento dell'azione di *capacity building* per accelerare la modernizzazione complessiva, ma anche soprattutto l'innovazione della Pubblica Amministrazione.

In linea con gli Orientamenti comunitari, il Quadro evidenzia - attraverso la Priorità 10 - l'esigenza di intervenire per sostenere la definizione di politiche e programmi validi, migliorare la capacità di loro attuazione e promuovere una maggiore qualità nell'erogazione di servizi pubblici.

Capitalizzando l'esperienza fin qui maturata, le indicazioni del Quadro sono volte a favorire la concentrazione e qualificazione delle azioni richiesta dagli Orientamenti, attraverso una più matura individuazione delle condizioni atte a sostenerle.

Tavola 15 - Internazionalizzare e modernizzare: raccordo tra priorità degli Orientamenti Strategici Comunitari e priorità del Quadro

Orientamenti strategici	Quadro	<i>4. Internazionalizzare e modernizzare</i>	
		<i>Priorità 9 Apertura internazionale e attrazione di investimenti e risorse</i>	<i>Priorità 10 Governance, capacità istituzionali e dei mercati</i>
Priorità 1 Rendere l'Europa e le Regioni più attrattive per gli investimenti e le attività delle imprese			
Priorità 2 Promuovere la conoscenza e l'innovazione a favore della crescita			4.2.3 Rendere accessibile a tutti la Società dell'Informazione
Priorità 3 Nuovi e migliori posti di lavoro			4.3.4 Capacità amministrativa

Con una esplicita indicazione delle modalità di coordinamento e complementarietà con le altre politiche e programmi comunitari (cfr. par. III.8.3) e delle integrazioni con la politica di sviluppo rurale e della pesca, (cfr. par. III.8.4) il Quadro assolve, infine, alla prescrizione del Regolamento Generale e interpreta le indicazioni degli Orientamenti per favorire le specifiche sinergie.

III.8.2 La coerenza e il raccordo con la politica economica e le priorità del Piano Nazionale di Riforma in attuazione della strategia di Lisbona e del Piano Nazionale per l'inclusione sociale

L'efficacia della politica regionale unitaria, secondo le priorità e le condizioni specificate in questo Quadro, dipende dalla sua coerenza e integrazione con il contesto della politica ordinaria così come indirizzata dagli atti nazionali di programmazione economica e finanziaria. L'effettiva aggiuntività finanziaria dipende dalla fissazione e dal conseguimento di obiettivi di spesa in conto capitale per l'azione ordinaria. La stessa cosa vale per singole aree di intervento – ricerca, accessibilità, sicurezza, ecc. – dove è determinante la pianificazione nazionale. Ancora, la stessa coerenza deve avversi in ogni Regione con gli atti programmatici e finanziari ordinari di questo livello di governo.

A presidio di questa coerenza vi è, sia a livello nazionale che regionale, l'assunzione degli obiettivi setteennali di questo Quadro come obiettivi vincolanti degli atti di programmazione annuali. Il sistema di *governance* descritto nel par. VI.1 consente il coordinamento e il monitoraggio di questa coerenza da parte dei due livelli di governo.

Rilevanti sono poi la coerenza e il raccordo con i piani di medio-lungo termine del paese volti ad attuare la strategia di Lisbona.

Già a partire dalla revisione di metà periodo della programmazione 2000-2006, sono state

rafforzate le complementarietà della politica regionale aggiuntiva con la strategia di Lisbona. Al Piano Nazionale di Riforma (Piano), in attuazione della strategia di Lisbona, è affidata la finalizzazione delle azioni per la crescita, coerenti con il Patto di stabilità e il Documento di programmazione economica-finanziaria (DPEF)²³¹. In questo ambito²³² si realizza la complementarietà fra politica economica e politica regionale che indirizzano e governano rispettivamente gli interventi ordinari e aggiuntivi (cfr. il paragrafo introduttivo “Il processo di costruzione del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013) e, in particolare, i raccordi con il Piano presentato dall’Italia²³³ trovano ulteriore e più forte esplicitazione attraverso reciproche sinergie.

I provvedimenti normativi e regolamentari cui fa riferimento il Piano, volti al sistema economico nel suo complesso, nel richiamare responsabilità e interventi della politica ordinaria, agiscono anche a sostegno degli obiettivi di sviluppo, laddove concorrono a realizzare alcune fondamentali precondizioni per la politica regionale aggiuntiva. Il Piano include anche linee progettuali strettamente collegate a quest’ultima e, in taluni ambiti, è parte integrante della stessa. La tavola evidenzia come le priorità di questo Quadro si legano al Piano (e alle Linee Guida integrate per la crescita e l’occupazione a cui il Piano fa riferimento). Particolarmente stringente è il raccordo con il Piano da parte delle politiche del Fondo Sociale Europeo, in ragione della comune esplicita convergenza sugli obiettivi della Strategia Europea per l’Occupazione.

Con l’approvazione della Legge Finanziaria 2007, e con il Primo Rapporto sullo Stato di attuazione del Programma Nazionale di Riforma 2006-2008²³⁴, le sinergie tra quest’ultimo e la politica regionale unitaria hanno assunto maggiore concretezza e visibilità.

Non solo quindi sono puntualmente identificabili quelle specifiche modalità di integrazione che consentono già, guardando all’attuazione del ciclo 2000-2006, di apprezzare il contributo dei Fondi strutturali all’attuazione dell’Agenda di Lisbona, ma si delineano anche più esplicitamente le ulteriori sinergie che il Quadro consente di mettere a fuoco per il nuovo orizzonte programmatico.

Più in particolare, alla priorità del Piano Nazionale di Riforma destinata all’*“Allargamento dell’area di libera scelta per i cittadini e le imprese”* il Quadro offre un contributo rilevante, attraverso le azioni che in attuazione della Priorità 10, nell’ambito della programmazione operativa nazionale dedicata, potranno rafforzare e accelerare l’azione volta al migliore recepimento delle direttive comunitarie e alla semplificazione normativa e amministrativa. D’altra parte un più deciso perseguitamento di questi obiettivi da parte delle politiche ordinarie, anche nel quadro della più intensa promozione della concorrenza, esplicitamente richiamata dal DPEF 2007-2011, risulta indispensabile anche ai fini del conseguimento degli obiettivi del Quadro.

Inoltre gli indirizzi del Piano Nazionale di Riforma, in materia di politica energetica a favore della diversificazione delle fonti e della promozione efficiente delle fonti rinnovabili secondo logiche di filiera industriale, trovano puntuale attuazione nell’ambito della Priorità 3 del Quadro e nella specifica previsione di un programma interregionale dedicato. La piena efficacia di quest’ultimo, a sua volta, come pure delle altre azioni previste in attuazione della stessa priorità, richiedono peraltro una celere implementazione del disegno di riforma definito dal Piano, assieme all’attuazione degli interventi infrastrutturali in esso previsti.

Quanto alle indicazioni inerenti il mercato delle telecomunicazioni, il Quadro contribuisce con gli interventi di riduzione del *digital divide* e, più in generale, con la significativa valenza trasversale attribuita allo sviluppo della Società dell’Informazione, che richiede tuttavia un adeguato supporto dall’azione complessiva individuata dal Piano Nazionale.

²³¹ Cfr. Documento di programmazione economico-finanziaria 2007-2011.

²³² Il quadro di compatibilità economiche e finanziarie complessive del paese tracciato nel DPEF è alla base della costruzione del quadro finanziario unico con cui si programma e monitora l’intera politica regionale aggiuntiva (cfr. par. V.1).

²³³ Il Piano ha raggruppato le ventiquattro linee guida degli Orientamenti di Lisbona in cinque categorie operative, sulle quali si innestano i singoli nuovi provvedimenti e progetti.

²³⁴ “Programma Nazionale di Riforma 2006-2008”, Primo rapporto sullo stato di attuazione; Roma 18 ottobre 2006

Infine, per quanto riguarda gli interventi per le PMI, i sistemi turistici e la sicurezza, le complementarietà per essi, soprattutto in alcuni casi, si spingono sino a vedere il Quadro come il principale motore dell'attuazione del Piano Nazionale di Riforma.

Particolarmente significativa è anche l'integrazione tra il Piano e il Quadro per quanto attiene alle politiche per la “*Ricerca e Innovazione*” (Priorità 2 del Piano), per le quali è rintracciabile un chiaro percorso unificante negli obiettivi perseguiti, nel merito delle scelte promosse, nel metodo con cui queste vengono attuate, ancor più evidente alla luce delle ultime scelte compiute in sede di approvazione della Legge Finanziaria 2007. Qui è dove la dimensione territoriale della politica di coesione, che consente di cogliere al meglio le potenzialità specifiche dei singoli territori, assieme all'esperienza di metodi e pratiche innovative, può supportare visibilmente e in modo concreto il necessario rilancio della ricerca privata accanto all'indispensabile rafforzamento del clima concorrenziale, basato sulla promozione delle eccellenze e del merito, tanto nel sostegno alla capacità di ricerca, quanto nell'azione a favore della mobilità dei ricercatori.

Le integrazioni apportate al Piano Nazionale di Riforma nella parte dedicata alle “*politiche dell'occupazione, dell'istruzione e della formazione e dell'inclusione sociale*” trovano, ora, una coerenza con quanto affermato nel Quadro.

Per quanto attiene alle politiche del lavoro l'obiettivo è quello di puntare alla qualità del lavoro per accrescere i tassi di attività e rendere l'impiego attraente e remunerativo, combattendo la crescente precarietà del mercato del lavoro. In particolare, per rafforzare le politiche dell'occupazione si prevede di sviluppare l'integrazione dei diversi sistemi informativi centrali e locali (borsa lavoro) per agevolare l'incontro domanda-offerta. Contestualmente, il sistema di monitoraggio dei principali indicatori del mercato del lavoro viene implementato.

Una particolare attenzione è dedicata all'investimento nelle risorse umane come fattore di sviluppo e fondamento della competitività di sistemi produttivi, nonché come strumento di inclusione sociale. L'approccio è quello dell'apprendimento permanente: dall'istruzione e formazione di base, alla formazione continua e permanente. Le direttive fondamentali degli interventi sono: miglioramento della qualità della formazione; aumento dei tassi di copertura per le varie tipologie di soggetti; maggiore inclusività dei sistemi di istruzione e formazione; sviluppo del sistema di istruzione superiore non universitaria; rafforzamento della formazione continua in un'ottica di integrazione tra le attività dei Fondi Paritetici Interprofessionali e gli altri interventi; flessibilizzazione e ampliamento dell'offerta formativa. Centrali gli interventi previsti a sostegno dei sistemi di istruzione e formazione: certificazione delle competenze e standard; orientamento, diffusione delle nuove tecnologie. Tali azioni rispondono ad un duplice obiettivo: migliorare l'inclusività e consentire un effettivo raccordo con gli altri Paesi, garantendo anche l'esercizio della cittadinanza attiva.

Analogamente, nel campo sia delle “*Infrastrutture materiali e immateriali*” (Priorità 4 del Piano) sia della “*Tutela dell'Ambiente*” (Priorità 5) alcune delle priorità del Quadro insistono con obiettivi e interventi che sostengono significativamente l'adeguamento delle reti e dei servizi di trasporto e il rafforzamento della qualità dei servizi logistici, la diffusione di nuove tecnologie nonché le misure di valorizzazione delle tecnologie ambientali. Anche in questo caso le indicazioni e previsioni specifiche del Piano Nazionale sono chiamate a sorreggere l'impianto delle scelte operate dalla politica regionale unitaria.

In attuazione di quanto previsto dagli artt. 9 e 27 del Regolamento Generale, il Quadro sostiene l'impegno complessivo dell'Unione per il conseguimento dei *target* fissati in attuazione della regola dell'*earmarking*. Ciò attraverso un rafforzamento della dotazione finanziaria destinata a priorità e interventi coerenti con gli obiettivi dell'Agenda di Lisbona, secondo le modalità indicate dallo stesso Regolamento, al fine di conseguire un ulteriore progresso rispetto al già significativo impegno sostenuto nella fase attuale. A queste indicazioni di rafforzamento risponde in primo luogo il particolare rilievo attribuito alle priorità che convergono sul primo macroobiettivo; rispondono

anche le indicazioni specifiche per le Priorità 3, 6 e 7, che assumono più esplicitamente, anche attraverso uno sforzo di parziale riorientamento, rispetto all'attuale ciclo, di impegni coerenti con le Linee integrate per la crescita competitività e occupazione.

I dati relativi alla programmazione 2000-2006, ricostruiti assumendo i complementi di programmazione vigenti sulla base delle categorie di spesa indicate nel documento della Commissione Europea COCOF/2007/0012/00-EN, segnalano che le risorse comunitarie finalizzate agli obiettivi di Lisbona rappresentano un importo pari al 65 per cento della corrispondente dotazione finanziaria dell'Obiettivo "Convergenza" e pari al 73 per cento di quella dell'Obiettivo "Competitività regionale e occupazione".

Con la programmazione 2007-2013, sarà sostenuto dall'Italia uno sforzo aggiuntivo particolarmente significativo per l'Obiettivo "Competitività regionale e occupazione".

In via meramente preliminare e orientativa, l'impegno che ne consegue potrebbe approssimarsi all'80 per cento delle risorse comunitarie destinate a tale area.

Per l'Obiettivo "Convergenza", lo sforzo ulteriore rispetto alla conferma dell'impegno sostenuto in passato, già largamente eccedente il target fissato per tale Obiettivo a livello comunitario, potrebbe portare tale impegno al 68 per cento delle risorse comunitarie ad esso destinate.

Ciò, anche avvalendosi della facoltà prevista dall'art. 9,3 del Regolamento, attraverso una più adeguata considerazione delle specificità nazionali, in modo da integrare le categorie di spesa di cui all'allegato IV del Regolamento (CE) n.1083/2006, con l'inclusione di interventi destinati alla promozione della Società della conoscenza e alla inclusione sociale, attualmente non considerati, in linea con la peculiare configurazione della programmazione operativa.

Sulla base dei dati delle categorie di spesa della versione definitiva dei Programmi Operativi sarà ricostruito l'impegno effettivo del Quadro. Tale impegno sarà quindi esplicitato e formalizzato con una Informativa alla Commissione Europea successivamente all'adozione definitiva dei Programmi Operativi.

Al fine di rendere visibile e monitorabile il concreto sviluppo delle complementarietà tra il Piano Nazionale e il Quadro, accanto al monitoraggio dell'*earmarking*, in sede di definizione della programmazione operativa dell'Assistenza Tecnica Nazionale e delle Azioni di Sistema, sarà opportuno prevedere, nell'ambito del *follow-up* del processo di Lisbona, un *focus* specifico sull'attuazione delle azioni e misure maggiormente serventi e/o condizionanti gli obiettivi del Quadro.

Per l'inclusione sociale, che in questo Quadro assume il rango di una priorità ma ha anche valenza trasversale, è rintracciabile una forte sinergia e complementarietà con il Piano Nazionale d'Azione per l'inclusione sociale 2003-2005²³⁵. Gli interventi previsti sono inoltre coerenti con gli obiettivi globali, nonché con gli obiettivi relativi alla povertà e inclusione sociale ed alla salute, proposti dalla Commissione per il periodo 2006-2008. La nuova struttura del Piano Nazionale per l'inclusione valorizzerà ulteriormente le reciproche connessioni, incentrando gli obiettivi di promozione della coesione sociale e delle pari opportunità per tutti su una stretta interazione con gli obiettivi di Lisbona e sul rafforzamento della *governance*, la trasparenza e la partecipazione dei soggetti interessati all'elaborazione, attuazione e monitoraggio delle politiche.

²³⁵ Le Priorità 1 e 7 del Quadro contribuiscono agli obiettivi del Piano Nazionale per l'Inclusione volti a: innalzare i livelli di apprendimento e di competenze chiave, l'effettiva equità di accesso ai percorsi migliori, aumentare la copertura dei percorsi di istruzione e formazione iniziale; aumentare la partecipazione a opportunità formative lungo tutto l'arco della vita. La Priorità 1 del Quadro contribuisce anche all'obiettivo volto a migliorare la capacità di adattamento e innovazione dei lavoratori e degli attori economici del sistema, accrescendone la competitività.

Tavola 16 - Raccordo tra priorità del QSN e priorità del Piano Nazionale di Riforma

Priorità Piano Nazionale di Riforma	I Ampliare l'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese	II Incentivare la ricerca scientifica e l'innovazione tecnologica	III Rafforzare l'istruzione e la formazione del capitale umano, nonché accrescere l'estensione dei relativi benefici alla popolazione con particolare riferimento ai giovani	IV Adeguare le infrastrutture materiali e immateriali	V Tutelare l'ambiente
Priorità Quadro					
1 Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane	Linee Guida integrate: 21		<p>Linee Guida integrate: 17, 18, 19, 20, 23, 24</p> <p>A sostegno delle riforme si è articolato un piano di interventi.</p> <p><u>In particolare, gli Obiettivi PICO Occupazione sono:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Investire di più e in maniera più efficace sul capitale umano e sulla formazione lungo tutto l'arco della vita - Attrarre più persone al lavoro e fare del lavoro una possibilità effettiva per tutti 	<p>Linee Guida integrate: 9</p> <p>- infrastrutture materiali e immateriali con impatto di sistema (potenziamento qualitativo e quantitativo delle dotazioni informatiche nelle scuole e famiglie)</p>	
2 Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività	<p>Linee Guida integrate: 10, 12, 13, 14, 15</p> <ul style="list-style-type: none"> - favorire un allargamento dell'area di mercato competitivo e migliorare la legislazione - rafforzare la base produttiva - favorire l'innovazione e il trasferimento tecnologico 	<p>Linee Guida integrate: 7, 8,</p> <ul style="list-style-type: none"> - riordinare il sistema di ricerca nazionale - concedere incentivi alla spesa in ricerca - favorire l'innovazione e il trasferimento tecnologico 	<p>Linee Guida integrate: 23</p>	<p>Linee Guida integrate: 9</p> <p>- infrastrutture materiali e immateriali con impatto di sistema: infrastrutture per ridurre il digital divide, progetti specifici a impatto microeconomico e settoriale</p>	
3 Energia e Ambiente: uso sostenibile e efficiente delle risorse per lo sviluppo	Linee Guida integrate: 10, 13			<p>- infrastrutture materiali e immateriali con impatto di sistema (interventi nel settore energia)</p>	<p>Linee Guida integrate: 11</p> <p>- adozione di strumenti di pianificazione e legislazione</p>
4 Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale			Linee Guida integrate: 19, 23	Linee Guida integrate: 9	
5 Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività e lo sviluppo					Linee Guida integrate: 11
6 Reti e collegamenti per la mobilità				<p>Linee Guida integrate: 16</p> <p>- infrastrutture materiali e immateriali con impatto di sistema: reti TEN-T in Italia; Patto Nazionale per la Logistica</p>	
7 Competitività dei sistemi produttivi e occupazione	<p>Linee Guida integrate: 10, 15, 21</p> <ul style="list-style-type: none"> - rafforzare la base produttiva 	<p>Linee Guida integrate: 17, 19, 20, 21,</p> <p><u>Obiettivi PICO Occupazione :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Attrarre più persone al lavoro e fare del lavoro una possibilità effettiva per tutti - Accrescere l'adattabilità di lavoratori e imprese 			
8 Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani					
9 Apertura internazionale e attrazione di investimenti e risorse	Linee Guida integrate: 13		Linee Guida integrate: 20, 24	<p>- infrastrutture materiali e immateriali con impatto di sistema (infrastruttura di supporto all'internazionalizzazione delle imprese ex legge 56/05)</p>	
10 Governance, capacità istituzionali e dei mercati	<p>Linee Guida integrate: 3, 12, 13, 14</p> <ul style="list-style-type: none"> - favorire un allargamento dell'area di mercato competitivo e migliorare la legislazione 				

III.8.3 Coordinamento e complementarietà con le altre politiche e programmi comunitari

Il Quadro definisce priorità tematiche che interessano settori di intervento ai quali fanno riferimento anche gli strumenti programmatici di altre politiche comunitarie, in primo luogo quelle per la ricerca e lo sviluppo tecnologico (7° Programma Quadro) e per l'innovazione (PIC), ma anche quelle per l'ambiente (LIFE+), l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, la società dell'informazione, la sicurezza, l'occupazione e la solidarietà sociale.

È, dunque, necessario promuovere un collegamento più sistematico tra l'attuazione del Quadro e l'attuazione di tali politiche, a livello nazionale e regionale e locale, al fine di identificare e sfruttare tutte le opportunità che esse offrono per il rafforzamento e completamento della politica regionale e viceversa. In particolare occorre che:

- sia assicurato il coordinamento tra Fondi strutturali e altri strumenti finanziari comunitari;
- vengano promosse, nella *governance* dell'attuazione delle diverse politiche coinvolte, le possibili sinergie tra l'azione di indirizzo e coordinamento dell'attuazione del QSN e l'azione di indirizzo e coordinamento dell'attuazione nazionale degli strumenti di programmazione delle altre politiche comunitarie (programmi quadro, programmi pluriennali), al fine di definire profili di concreta integrazione e complementarietà degli interventi;
- sia assicurata ai potenziali beneficiari della politica regionale una adeguata diffusione dell'informazione e della conoscenza delle opportunità offerte dai diversi programmi e strumenti d'intervento delle politiche comunitarie settoriali, e viceversa;
- sia assicurata una migliore conoscenza degli interventi realizzati dalla politica regionale e dalle politiche settoriali comunitarie, in termini di contenuti, risorse mobilitate e collocazione territoriale, al fine di evitare duplicazione di interventi e di promuovere possibili integrazioni e sinergie concrete tra gli interventi sostenuti dai diversi programmi e dalla politica regionale;
- sia promossa la capitalizzazione delle buone prassi e dei risultati conseguiti dai diversi programmi e progetti, soprattutto al fine di aumentare la diffusione di pratiche innovative nella politica di sviluppo regionale e locale e le ricadute degli investimenti effettuati, in particolare sulla ricerca e l'innovazione;
- sia promosso e valorizzato il ruolo che possono svolgere le reti di cooperazione interregionale, per l'accesso alle opportunità offerte dai diversi programmi, per dare vita a uno scambio sistematico di buone pratiche e per consentire un effettivo trasferimento della conoscenza;
- sia promosso lo sviluppo di partenariati tra settore pubblico e privato, allo scopo di rendere più dinamici gli strumenti di implementazione dei risultati raggiunti nell'ambito dei progetti.

Tali obiettivi potranno essere perseguiti mediante l'attivazione di modalità specifiche di *governance* dell'attuazione del Quadro, ma soprattutto richiedono che l'integrazione e il coordinamento siano perseguiti concretamente a livello regionale, nell'ambito dei Documenti strategici regionali e dei connessi strumenti di attuazione e, più in generale, nella *governance* dell'attuazione della strategia regionale di sviluppo economico, sociale e territoriale. All'interno di questi strumenti ciascuna regione dovrebbe perciò sviluppare, in armonia con il proprio modello organizzativo e gestionale, momenti, modi e strumenti di raccordo tra l'attuazione della politica regionale e l'utilizzo delle opportunità offerte dagli altri programmi comunitari. Il coordinamento a livello regionale dovrebbe servire a migliorare la consapevolezza circa le possibilità di far convergere su specifici filoni tematici e su progetti integrati territoriali l'azione di diversi strumenti

e fonti di finanziamento. In questo modo si dovrebbe perseguire trasparenza ed efficienza nell'azione programmatica, sia promuovendo il radicamento nel *mainstream* di iniziative pilota di successo, sia evitando sovrapposizioni, sia delineando *benchmark* di buone prassi per l'attuazione della politica regionale e la partecipazione degli attori regionali e locali ai programmi comunitari di attuazione delle politiche di settore.

Nell'attuazione complessiva del Quadro e nell'ambito della cooperazione tra Amministrazioni centrali e Regioni per l'attuazione dei programmi comunitari interessati, invece, potrebbero essere attivate concretamente le seguenti azioni di raccordo tra politica regionale unitaria e altri programmi comunitari:

1. il Comitato nazionale che avrà il compito di coordinare e accompagnare l'attuazione del Quadro, potrà provvedere, mediante una opportuna organizzazione e articolazione delle sue attività, ad assicurare il raccordo tra attuazione del Quadro stesso e attuazione degli altri programmi comunitari interessati, sia in relazione alle diverse priorità tematiche settoriali, sia in relazione alle specifiche dimensioni territoriali prese in considerazione dalla politica regionale unitaria (città e sistemi urbani, sistemi produttivi, ecc), individuando, laddove necessari, gli specifici criteri di demarcazione/integrazione da seguire;
2. nell'ambito dell'azione di accompagnamento, valutazione, monitoraggio e controllo dell'attuazione del Quadro e degli altri programmi comunitari si metteranno a punto indirizzi e criteri di riferimento affinché:
 - a. nella selezione delle operazioni da finanziare siano individuati criteri specifici di promozione (come ad esempio la maggiorazione dei punteggi nelle istruttorie di valutazione delle proposte progettuali) per quelle iniziative che dimostrino effettivamente integrazione e complementarietà tra politiche regionali e programmi settoriali comunitari connessi, anche applicando concretamente nel *mainstream* buone pratiche e risultati conseguiti a livello regionale e locale con altri programmi comunitari, sia nel periodo 2000-2006 che, *in progress*, nel periodo 2007-2013;
 - b. il processo di sviluppo e selezione delle proposte progettuali promuova un comportamento proattivo dei potenziali beneficiari, ad esempio prevedendo che nell'ambito della presentazione delle proposte progettuali sia espressamente evidenziato attraverso quali attività di progetto e quali strumenti finanziari la proposta progettuale realizza integrazione e raccordo tra politica regionale e altre politiche settoriali comunitarie interessate;
 - c. le azioni di sistema di supporto all'attuazione del Quadro e l'attività di accompagnamento e coordinamento condotta dalle Amministrazioni capofila della gestione della partecipazione italiana ai diversi programmi comunitari valorizzino le esperienze maturate dalle Amministrazioni regionali e dagli Enti locali nell'ambito delle azioni innovative promosse dai Fondi strutturali nel periodo 2000-2006 e dagli altri programmi comunitari, prevedano forme concrete di assistenza tecnica dedicata ai progetti che sviluppano in maniera integrata, contestualmente nell'ambito della politica regionale e degli altri programmi comunitari, le priorità tematiche del Quadro e prevedano lo sviluppo di strumenti di sostegno alla scelta del programma comunitario più idoneo e alla predisposizione di proposte progettuali di qualità, indirizzati a particolari categorie di utenti, come, ad esempio, le PMI e i giovani ricercatori;
3. al fine di rispondere adeguatamente all'esigenza di assicurare la complementarietà tra strumenti comunitari, nell'ambito delle azioni di informazione, comunicazione e divulgazione, relative tanto all'attuazione del Quadro che all'attuazione degli altri programmi comunitari, si promuoveranno tutte le azioni utili a migliorare l'informazione

relativa alle attività finanziate dai diversi programmi comunitari. Sarà quindi svolta un’azione di capitalizzazione delle iniziative realizzate in attuazione dei diversi programmi, mediante un’azione di sistematizzazione delle attività di informazione e divulgazione, volta a valorizzare i risultati, condividere le buone prassi, veicolare ai potenziali beneficiari attività a carattere informativo e divulgativo, evitare le duplicazioni, creare opportunità di sinergia e raccordo tra singoli progetti, creare reti stabili di partenariato. Saranno, anche, intrapresi passi concreti per l’interoperabilità delle base dati e delle piattaforme e siti web dedicati e per lo sviluppo di fonti di documentazioni ordinate e attendibili, anche utilizzando come vettore l’attività che riguarda l’innovazione tecnologica per la Pubblica Amministrazione e lo sviluppo dell’*e-government*.

Infine, un contributo positivo all’integrazione tra l’attuazione della politica regionale unitaria e l’attuazione degli altri programmi comunitari non finanziati dai Fondi strutturali potrà derivare dalla realizzazione di quelle attività di supporto alla cooperazione interregionale che la Commissione europea intende adottare, nel periodo 2007-2013, per favorire la partecipazione delle Regioni al perseguimento degli obiettivi di Lisbona. Lo sviluppo di reti tematiche europee e di progetti di cooperazione interregionale (sia nell’ambito dell’Obiettivo di “Cooperazione territoriale europea” dei Fondi strutturali e dei Programmi dell’Obiettivo “Convergenza” e “Competitività regionale e occupazione”, sia nell’ambito degli altri programmi comunitari), dedicati al trasferimento delle buone prassi nel *mainstream* dei Programmi Operativi co-finanziati dai Fondi strutturali, potrà effettivamente sostenere in modo omogeneo in tutta l’UE la sperimentazione di percorsi di integrazione che potrebbero servire anche da riferimento per lo sviluppo di ulteriori iniziative analoghe, a livello nazionale e regionale/locale. Il riferimento specifico è all’Azione *Fast tracking for regions in economics* che la Commissione ha in corso di definizione, alla quale l’attuazione del Quadro farà eventuale riferimento, adottando le opportune iniziative, una volta che tale Azione sarà stata formalmente definita e adottata.

III.8.4 Il collegamento e l’integrazione finanziaria fra la politica regionale unitaria, la politica di sviluppo rurale, della pesca e altri strumenti finanziari

La coerenza e complementarietà tra politica di coesione e politica di sviluppo rurale

L’integrazione tra politica regionale unitaria e politica di sviluppo rurale è una priorità per il più efficace perseguimento dello sviluppo delle aree rurali. I Regolamenti (CE) n. 1698/2005 e 1083/2006 pongono inoltre un forte accento sulla necessità di procedere a una programmazione delle singole politiche coerente e complementare oltre che fortemente integrata in termini di obiettivi e strategia di azione. Nello stesso tempo è necessario definire i campi di azione delle politiche definendo una chiara demarcazione fra gli interventi del FEASR e quelli dei Fondi Strutturali (FESR e FSE). Il Quadro Strategico Nazionale e il Piano strategico nazionale per lo sviluppo rurale (PSN) rappresentano i documenti programmatici entro cui delineare i percorsi di integrazione, in accordo con il partenariato istituzionale ed economico-sociale. Tali percorsi devono basarsi sulla condivisione delle priorità strategiche delle due politiche e sull’individuazione di un insieme di modalità operative necessarie a realizzare concretamente l’integrazione ai vari livelli di governo.

Tale processo coinvolge in maniera differente i diversi livelli istituzionali del Paese. Le Regioni, che sono responsabili sia della programmazione operativa regionale sia dei Programmi di sviluppo rurale, rappresentano il livello al quale l’integrazione va concretamente perseguita. Essa sarà ulteriormente attuata a livello territoriale più fine e quindi anche con il coinvolgimento degli enti locali, attraverso la progettazione integrata che permette l’individuazione di strategie specifiche in favore di determinati ambiti territoriali e filiere produttive. Le Amministrazioni centrali devono supportare e facilitare tale processo di integrazione, operando su due principali livelli: il piano delle strategie e degli obiettivi delle politiche; il piano operativo e della ricerca degli strumenti.

Nei paragrafi seguenti vengono definiti in primo luogo gli ambiti di complementarietà tra la politica di sviluppo rurale cofinanziata dal FEASR e la politica regionale unitaria. In tali ambiti si ritiene opportuno che le Regioni individuino strategie di intervento comuni nei rispettivi programmi di sviluppo rurale, nei programmi operativi cofinanziati dai fondi strutturali e in quelli relativi alla politica nazionale aggiuntiva, tenuto conto che la politica regionale unitaria può contribuire al raggiungimento degli obiettivi prioritari previsti nel PSN. A sua volta la politica di sviluppo rurale può contribuire al raggiungimento di diversi degli obiettivi della politica regionale unitaria, in particolare agli “obiettivi di servizio” previsti nel QSN “in ambiti essenziali per la qualità della vita e l’uguaglianza delle opportunità dei cittadini e per la convenienza a investire delle imprese”.

Negli ambiti di complementarietà che saranno evidenziati è, altresì, necessario individuare alcuni criteri generali di demarcazione tra FEASR, FESR e FSE, organizzati sulla base delle priorità di intervento stabilite dalla politica di sviluppo rurale, al fine di agevolarne la lettura rispetto alle zone rurali. A livello della programmazione operativa, regionale e nazionale, verranno definiti puntuali criteri di demarcazione. La responsabilità della verifica della corretta applicazione dei criteri di demarcazione nel corso dell’attuazione spetta alle Autorità di Gestione dei singoli programmi.

A partire dall’articolazione territoriale per aree omogenee adottata nel Piano Strategico Nazionale per lo Sviluppo Rurale, la dimensione territoriale può divenire punto di riferimento e di partenza per la costruzione di strategie che assumono come leva per lo sviluppo l’integrazione tra le politiche²³⁶.

In questo testo vengono focalizzate le sinergie e le complementarietà strategiche tra la politica di sviluppo rurale e la politica regionale, nonché definite le demarcazioni tra i fondi di maggior dettaglio in esito al percorso partenariale che ha coinvolto tutti i soggetti interessati.

Competitività, innovazione, ricerca

A livello di campi di attività, gli Orientamenti Strategici Comunitari per lo sviluppo rurale individuano tra le azioni chiave per il raggiungimento dell’obiettivo della competitività, l’agevolazione dell’innovazione e l’accesso alla ricerca e sviluppo²³⁷.

La politica regionale prevede quindi una strategia d’intervento che tocchi temi e settori cruciali per lo sviluppo rurale, agro-industriale e forestale e contribuisca, tra l’altro, al completamento della filiera.

Nell’ambito dell’obiettivo volto al miglioramento della competitività del settore agro-industriale e forestale si individuano i seguenti ambiti di complementarietà e demarcazione:

- la ricerca;
- le infrastrutture territoriali;
- la logistica;
- la formazione .

Per quanto riguarda la ricerca la politica regionale unitaria può facilitare il recepimento di temi di ricerca cruciali per le aree rurali, per l’agro-industria e per le foreste e (ad esempio tecnologie biologiche, di processo e organizzative; la ricerca per le energie rinnovabili, altre); migliorare il raccordo, sul territorio, tra operatori economici che devono utilizzare i risultati della ricerca (aziende agro-industriali) e attori che producono la ricerca stessa, anche attraverso soluzioni

²³⁶ Poli urbani (rintracciabili negli interventi in favore della città metropolitana); aree rurali ad agricoltura intensiva e specializzata (rintracciabili nei sistemi produttivi locali); aree rurali intermedie e aree rurali con problemi complessivi di sviluppo (rintracciabili negli interventi in favore dell’ambiente e delle risorse naturali; in quelle in favore dei sistemi e reti territoriali di comuni minori; nei sistemi produttivi locali).

²³⁷ Inclusa la diffusione delle Tecnologie di Informazione e della Comunicazione e l’attenzione alla riduzione dei divari digitali. Inoltre, l’articolo 29 del regolamento (CE) n. 1698/2005 prevede il sostegno per promuovere la cooperazione tra produttori primari nei settori agricolo e forestale, l’industria di trasformazione e/o terze parti. Tale sostegno potrà riguardare, secondo l’art. 20 della proposta del regolamento FEASR di attuazione, le operazioni preliminari, incluso lo sviluppo e le sperimentazioni di progetti, prodotti, processi e tecnologie e gli investimenti materiali e/o immateriali relativi alla cooperazione, sostenuti prima dell’utilizzo ai fini commerciali dei prodotti, processi e tecnologie di recente sviluppo.

innovative di mediazione e promuovere la mobilitazione di attori chiave per la creazione e la diffusione dell'innovazione verso le aree rurali (attori esterni portatori di interesse extra-locale quali settore privato, banche, università, poli di ricerca). L'azione del FESR, in particolare, sarà limitata al finanziamento di progetti di ricerca industriale e di sviluppo sperimentale²³⁸ (quest'ultimo ove non finanziato dalla politica di sviluppo rurale) nei settori agro-industriali e forestali, mentre per l'innovazione, la sperimentazione [ai sensi del reg. (CE) n. 1698/2005] e il trasferimento tecnologico alle imprese che operano sui prodotti prevalentemente²³⁹ di cui all'Allegato I del Trattato e sui prodotti forestali interverrà il FEASR.

Per quanto riguarda le infrastrutture territoriali (es. strade rurali, acquedotti rurali, adduzione irrigua collettiva, ICT) la politica di sviluppo rurale interverrà esclusivamente nel caso di interventi che interessano le reti minori a servizio delle aziende agricole e forestali e prioritariamente a favore di quegli interventi finalizzati a creare o migliorare il collegamento con una rete principale. Al tempo stesso - sulla base delle priorità stabilite a livello comunitario, nazionale e regionale in termini di strategia di competitività per l'agroalimentare - e una volta individuate le filiere chiave, la politica regionale, nella sua natura di politica aggiuntiva e per la parte che le compete rispetto alla politica ordinaria, può assicurare l'intervento più coerente possibile in termini di infrastrutture e logistica.

Per quanto riguarda la logistica la politica regionale interverrà su tre piani: il primo riguarda la realizzazione di poli logistici agro-alimentari in aree a forte vocazione redistributiva e di concentrazione dell'offerta, oltre che a vocazione produttiva, favorendone la concentrazione territoriale e la specializzazione. Il secondo riguarda l'integrazione di tali poli logistici con i nodi intermodali. Il terzo riguarda il cosiddetto "ultimo miglio", cioè quegli interventi "minori o complementari" (nodi ferroviari e stradali, infrastrutture soft di contesto o di prossimità) che possono costituire la chiave attraverso la quale incrementare miglioramento delle connessioni della rete secondaria verso i poli logistici, i centri plurimodali, ferroviari le vie navigabili, le reti principali (TEN), al fine di incanalare in flussi di traffico locali, nazionali ed internazionali le produzioni agro-alimentari. Nelle regioni dell'Obiettivo "Convergenza" (e complementarmente, per il FAS, nelle regioni del Mezzogiorno) tali azioni potranno includere lo sviluppo di direttive (e primariamente la rimozione di colli di bottiglia).

In particolare considerazione va posto lo sviluppo della logistica a livello locale a servizio non solo dei flussi di lunga distanza ma anche di quelli di breve distanza fra i sistemi agroalimentare periurbani e/o intermedi, e le città. Ciò può facilitare la costruzione di filiere corte, in grado di consentire lo sfruttamento delle materie prime locali, la diminuzione dei costi di logistica e di trasporto, e un minor impatto ambientale. Occorre infine tenere presente che una più rapida movimentazione delle merci, essenziale per la gran parte dei prodotti agroalimentari richiede spesso interventi attinenti essenzialmente all'organizzazione (razionalizzazione dei flussi, migliore organizzazione della supply chain) e la diffusione delle TIC (gestione degli ordini, codifiche ecc). Per il successo di tali interventi, è fondamentale la previa azione della politica agricola e della politica di sviluppo rurale per migliorare la concentrazione delle produzioni agricole, i processi di commercializzazione, l'adattamento delle produzioni agli standard "minimi" richiesti per la qualità e la tracciabilità.

Più in dettaglio, la complementarietà tra interventi sostenuti da FESR e FEASR potrà orientarsi secondo le linee di demarcazione seguenti:

- realizzazione e/o razionalizzazione di piattaforme e poli logistici riferite alle aziende agricole e agroindustriale, di dimensione definite a livello regionale, in aree a forte

²³⁸ Così come definite dalla Comunicazione quadro sugli aiuti a RSI (2006/C 323/01).

²³⁹ Qualora il FEASR intervenga su prodotti che esulano dall'Allegato I del Trattato, diviene necessario introdurre una demarcazione specifica all'interno del PSR, del POR e degli eventuali PON pertinenti che consenta di evitare la sovrapposizione con il FEASR.

vocazione “redistributiva e di concentrazione dell’offerta”, oltre che a vocazione produttiva: misure di sostegno al marketing territoriale, politica di assetto del territorio per l’integrazione dei poli logistici agroalimentari con i nodi intermodali (*politica di sviluppo rurale relativamente all’investimento aziendale nel settore della trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli e politica regionale per i restanti ambiti*). In particolare il FESR limiterà il proprio intervento alle infrastrutture di accesso ai poli e alle piattaforme logistiche;

- razionalizzazione del trasporto e ricorso all’intermodalità per veicolare le merci in modo sostenibile, nel più ampio quadro dell’intervento in favore dei trasporti (*politica di coesione, FESR*). Il ricorso all’intermodalità da parte delle imprese sarà finanziato dalla politica di sviluppo rurale per gli investimenti nell’azienda agricola e per investimenti nell’impresa agroindustriale relativamente ai prodotti prevalentemente dell’Allegato I del Trattato e ai prodotti della silvicoltura;
- razionalizzazione della catena del freddo, con interventi innovativi a livello di stoccaggio, lavorazione, trasporto delle merci, a partire ove possibile dall’azienda agricola (*politica di sviluppo rurale per investimenti nell’azienda agricola e per investimenti nell’impresa agroindustriale relativamente ai prodotti prevalentemente dell’Allegato I del Trattato e ai prodotti della silvicoltura; politica regionale per i restanti ambiti di sua competenza*);
- promozione di servizi integrati e innovativi per la logistica, anche partecipati dalla parte agricola, in grado di trattare volumi significativi di prodotto (*politica regionale*);
- formazione dei produttori agricoli sui temi della logistica (*politica di sviluppo rurale²⁴⁰*);
- formazione di nuove professionalità lungo la “supply chain” (*politica di coesione*);
- gli investimenti infrastrutturali nel campo delle ICT (*politica di coesione – articolo 10 del Regolamento (CE) n. 1080/2006*). Anche in questo caso il FEASR interverrà esclusivamente con riferimento ad interventi che interessano le reti di livello minore a servizio delle aziende agricole e forestali e prioritariamente a favore di quegli interventi finalizzati a creare o migliorare il collegamento con una rete principale;
- investimenti aziendali nel campo delle ICT, nel cui ambito è opportuno sostenere gli investimenti per l’implementazione di nuovi sistemi di comunicazione e di gestione delle informazioni al fine di migliorare l’efficienza dei processi aziendali e commerciali, volti in particolare al controllo del prodotto lungo tutta la “supply chain” (*politica di sviluppo rurale per investimenti nell’azienda agricola e per investimenti nell’impresa agroindustriale relativamente ai prodotti prevalentemente dell’Allegato I del Trattato e ai prodotti della silvicoltura; politica di coesione per il resto*).

Inoltre, al fine di intervenire con efficacia su un altro fattore determinante per la competitività, è opportuno assicurare il raccordo tra gli interventi per la crescita del capitale umano e per lo sviluppo delle conoscenze previsti nell’ambito dello Sviluppo Rurale (formazione, divulgazione, consulenza) con gli interventi attuati in tale direzione dalla politica regionale aggiuntiva, la quale può rispondere alla domanda di nuove e più specifiche professionalità specie sui temi della logistica (per esempio, gestione dei flussi e della intermodalità, razionalizzazione della catena del freddo, gestione della tracciabilità dell’origine e della qualità) e dell’informazione in favore degli operatori rurali, soprattutto nella direzione della diversificazione delle fonti di reddito della popolazione rurale.

Con riguardo specifico alla demarcazione tra intervento del FEASR e intervento dei Fondi strutturali la politica regionale interviene con azioni specifiche, tese a garantire la formazione

²⁴⁰ Eventuali eccezioni verranno chiaramente individuate nei PSR e nei PO.

continua degli addetti al settore agroindustriale e alla creazione di figure professionali innovative nelle aree rurali, ma anche ad ampliare l'offerta di formazione a favore di figure professionali che possono supportare la diffusione dell'innovazione nel mondo agricolo (amministratori pubblici, divulgatori, consulenti, ecc.). Le azioni formative dirette agli addetti del settore agricolo, alimentare e forestale sono finanziate prioritariamente dal FEASR. Nel caso in cui una Regione preveda il finanziamento di tali azioni a carico del FSE, i rispettivi programmi operativi e di sviluppo rurale dovranno chiaramente indicare tale scelta o, eventualmente, individuare i "temi formativi" di competenza di ciascuno dei due Fondi, specificando il contributo delle varie azioni al raggiungimento degli obiettivi definiti nel Programma di sviluppo rurale.

Miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale

In relazione all'obiettivo di miglioramento della gestione del territorio e dell'ambiente della politica di sviluppo rurale, le priorità e gli interventi strategici della politica regionale 2007-2013, complementari a quelli dello sviluppo rurale, da perseguire in questi contesti territoriali sono²⁴¹: il miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni rurali, assicurando anche un adeguato livello di dotazione di servizi collettivi, per arginare l'emigrazione, per attrarre imprese e risorse umane qualificate e favorire l'insediamento di nuove attività economiche; il rafforzamento della competitività delle produzioni locali e delle filiere produttive migliorandone la commercializzazione dei prodotti; la valorizzazione in modo integrato delle risorse umane, naturali e culturali, comprese quelle paesaggistiche e delle produzioni di qualità, presenti in queste aree. Ugualmente, un accordo sarà necessario in relazione alle azioni di diversa pertinenza che concorrono alla tutela della biodiversità (incluse le foreste), alla conservazione del suolo e della risorsa idrica²⁴²; all'attivazione della filiera bioenergetica; alla salvaguardia, gestione e pianificazione dei paesaggi (nelle rispettive accezioni riportate nella Convenzione europea del paesaggio), delle identità culturali e degli habitat (nella loro natura di beni pubblici). Lo sviluppo rurale, concorrendo all'azione del primo pilastro (PAC) contribuisce attraverso la produzione di una serie di beni di mercato e pubblici: materia prima per la filiera bioenergetica; riduzione dell'apporto dei fattori inquinanti connesso all'esercizio delle attività agricole e rurali; conservazione dei paesaggi e degli habitat. A sua volta la politica regionale può intervenire valorizzando questi beni, in coerenza con le proprie finalità di sviluppo, concorrendo alla costruzione di filiere economiche (ad esempio creando filiere fondate sulla produzione di bioenergie o filiere economiche attorno ad un'area parco); e assicurando, quando necessario, interventi di scala più ampia²⁴³. La politica di sviluppo rurale, nel perseguire gli stessi obiettivi della politica regionale, interviene a supporto e completamento delle azioni già previste dal primo pilastro della PAC (pagamenti disaccoppiati e condizionalità), rafforzandone l'efficacia e la finalizzazione territoriale²⁴⁴.

I criteri più dettagliati che orientano l'integrazione tra interventi sostenuti dal FEASR e interventi sostenuti dai Fondi strutturali sono i seguenti:

- la *politica di sviluppo rurale* interviene con le misure agro-ambientali e forestali e attraverso la condizionalità, promuovendo una serie di azioni che possono contribuire a una gestione innovativa delle risorse naturali e ambientali;
- la politica regionale nazionale sostiene, nelle regioni della Convergenza, la stesura dei piani di gestione delle aree Natura 2000 e dei bacini idrografici, creando il contesto favorevole per un intervento efficace delle specifiche misure previste per lo sviluppo rurale. Nelle regioni della "Competitività regionale e occupazione", ove non finanziati

²⁴¹ L'integrazione tra politiche dovrà tenere conto dei fabbisogni differenziati per tipologia di area rurale come individuate dalla bozza di Piano Strategico Nazionale per lo Sviluppo Rurale in quanto a tipi di aree rurali diverse, corrispondono potenzialità di sviluppo e fabbisogni d'intervento diversi.

²⁴² In coerenza con l'applicazione della Direttiva 2000/60 sull'acqua.

²⁴³ Ovvvero quando non di competenza Fondo Europeo per l'Agricoltura e lo Sviluppo Rurale (FEASR).

²⁴⁴ Anche attraverso la diffusione tra gli operatori del settore di tecniche di utilizzo sostenibile delle risorse ambientali in agricoltura ad un livello superiore a quello garantito dall'attuazione (obbligatoria) della buona pratica agricola.

con risorse nazionali, tali interventi saranno sostenuti dalla *politica di sviluppo rurale*.

Gli interventi a tutela del paesaggio e della biodiversità resteranno a carico della politica di sviluppo rurale. La politica regionale, nell'ambito di aree Natura 2000, dotate di strumenti di gestione e di altre aree ad alto valore naturale²⁴⁵, potrà sostenere investimenti e infrastrutture, anche collegate alla fruibilità della biodiversità. Tali interventi dovranno avere ricadute dirette sullo sviluppo socio-economico delle aree interessate.

Nella fase gestionale è necessario si affianchi una complementarietà in termini di interventi localizzati di adeguamento infrastrutturale tesi al rispetto della normativa ambientale. In questo ambito, la politica regionale interviene, come politica aggiuntiva, ad integrazione dell'intervento delle politiche ordinarie, nel finanziamento di:

- infrastrutture idriche collettive finalizzate al risparmio idrico;
- impianti di riutilizzo della risorsa idrica.

L'intervento del FESR nei suddetti ambiti di intervento è limitato alle regioni dell'Obiettivo “Convergenza”.

Gli interventi volti a prevenire e contrastare i fenomeni di dissesto idrogeologico che interessano superfici aziendali agricole sono a carico della politica di sviluppo rurale. Il cofinanziamento del FESR è limitato agli interventi, di cui ai livelli massimi di rischio 3 e 4, previsti ed inseriti in PAI approvati. Inoltre, sempre nell'ambito della condizionalità sopra riportata, il FESR può intervenire per azioni che riguardano il demanio pubblico, con particolare riferimento ai bacini idrografici che interessano le aree produttive (distretti industriali).

I piani e le misure volti a prevenire gli incendi dovranno essere oggetto di una pianificazione strategica comune tra politica di sviluppo rurale e politica regionale. Il FEASR interverrà nel finanziamento delle seguenti tipologie di intervento:

- creazione e mantenimento di fasce parafuoco e radure, nonché creazione di fasce verdi antincendio;
- l'incentivazione di pratiche forestali protettive dei soprassuoli boschivi (cure culturali, controllo della vegetazione, pulizia del sottobosco, diradamento, diversificazione della flora) e cura di scarpate delle strade di accesso e di attraversamento delle zone boscate;
- promozione di interventi selviculturali e fitosanitari per la ricostituzione e il mantenimento dei popolamenti forestali con prevalente funzione protettiva;
- realizzazione, adeguamento e mantenimento di piccole infrastrutture protettive, connesse alla prevenzione e al monitoraggio degli incendi (viabilità e sentieri forestali; serbatoi e punti di approvvigionamento idrico e attrezzature connesse; torri ed attrezzature fisse di avvistamento e comunicazione). Nei programmi dovranno essere fissati puntuali criteri dimensionali, volti a individuare una chiara linea di demarcazione con l'intervento della politica regionale.

In ogni caso, nelle Regioni in cui gli interventi finalizzati alla realizzazione e all'adeguamento dei punti di approvvigionamento idrico e della rete di monitoraggio fissa degli incendi dovessero essere finanziati dalla politica regionale perché rientranti in una più ampia strategia di intervento, i rispettivi Programmi Operativi e di sviluppo rurale dovranno chiaramente indicare tale scelta.

Relativamente alle filiere bioenergetiche è necessario determinare una forte integrazione tra le due politiche. Il FEASR sostiene tutti gli interventi a monte della generazione di energia di natura agricola e forestale, oltre agli investimenti finalizzati alla generazione di energia realizzati da imprese agricole e forestali. Inoltre, nell'ambito degli interventi previsti dalle priorità “Promozione

²⁴⁵ Cfr. anche Legge quadro sulle Aree protette (L. n.394/1991).

dell'ammmodernamento e dell'innovazione nelle imprese e dell'integrazione delle filiere” e "Qualità della vita nelle aree rurali e diversificazione dell'economia rurale", il FEASR sostiene gli investimenti finalizzati alla generazione di energia degli impianti con una potenza fino a 1 MW²⁴⁶, garantendo un bilancio energetico e delle emissioni positivo. Gli impianti di potenza superiore sono realizzati con il sostegno della politica regionale.

Inoltre, è necessario evitare la conversione degli impianti realizzati in impianti volti alla combustione di risorse non rinnovabili, a causa di insufficienti approvvigionamenti. Pertanto, le due politiche promuovono lo sviluppo congiunto dell'intera filiera bioenergetica, nelle regioni di entrambi gli Obiettivi “Convergenza” e “Competitività regionale e occupazione”.

Qualità della vita nelle aree rurali e diversificazione dell'economia rurale

Per quanto riguarda l'obiettivo di miglioramento della qualità della vita nelle aree rurali e di diversificazione dell'economia rurale, l'Unione europea individua come azioni prioritarie dello sviluppo rurale la creazione di impiego in attività non agricole e l'offerta di servizi essenziali per la popolazione rurale (incluso il miglioramento delle condizioni di accesso, agendo ad esempio sul trasporto pubblico locale), con particolare enfasi a quei servizi che facilitano l'accesso dei giovani e delle donne nel mondo del lavoro di queste aree (ad esempio, asili nido). La politica regionale unitaria, a sua volta, potrà impegnarsi nelle seguenti direzioni: migliorare l'offerta e l'accesso dei servizi essenziali nelle aree rurali (con particolare attenzione a quelle marginali), anche attraverso la realizzazione di infrastrutture materiali e immateriali che siano strumento di facilitazione per l'accesso ai servizi stessi e dunque consentano di rallentare lo spopolamento e di favorire lo sviluppo di nuove attività; rafforzando la competitività delle produzioni locali e delle filiere produttive e migliorandone la commercializzazione dei prodotti; mettere in atto adeguate politiche, in coordinamento e con un ruolo aggiuntivo rispetto alla politica ordinaria per il lavoro regolare, l'occupazione, le pari opportunità e per l'istruzione, per il miglioramento dei livelli di istruzione nelle aree rurali.

In relazione al ruolo di metodo orizzontale che Leader avrà nell'ambito della programmazione per lo Sviluppo Rurale, la politica regionale unitaria dovrà agevolare il legame e la sinergia con la progettazione integrata territoriale. Questo con l'obiettivo di dare voce, attraverso azioni di sistema supportate anche dall'assistenza tecnica, alle coalizioni rurali lavorando anche sulla costruzione di partenariati rurali allargati.

Per quanto riguarda nello specifico l'integrazione tra politica di sviluppo rurale e politica di regionale comunitaria questa investe diversi profili:

- per gli interventi a favore delle economie locali, l'integrazione è di tipo orizzontale e interessa in primo luogo le infrastrutture materiali e immateriali, che devono garantire l'accessibilità e l'attrattività di tutti i territori rurali. Altri temi chiave sono la promozione dell'innovazione e dell'imprenditoria, l'accesso al mercato del lavoro e ai capitali, i servizi alle imprese;
- in tema di qualità della vita, l'azione integrata si concentra sul tema dei servizi socio-economici (istruzione, servizi sanitari, ecc.), sulla promozione dell'animazione e dell'inclusione sociale e sulle infrastrutture essenziali per la popolazione rurale²⁴⁷;
- in tema di turismo e di risorse culturali, questa integrazione è volta a promuovere una strategia comune che porti alla definizione di metodi condivisi e tesi a rafforzare le potenzialità delle aree rurali.

²⁴⁶ Limiti inferiori potranno essere fissati a livello delle singole regioni (POR—PSR).

²⁴⁷ Inclusi gli acquedotti rurali.

In questi ambiti la definizione dei criteri di demarcazione deve essere formulata in modo coordinato e congiunto dai Piani di sviluppo rurali (PSR) e dai Programmi Operativi FESR e FSE, in quanto non è individuabile un criterio da adottare in modo unilaterale.

Di seguito, quindi, si individuano i possibili criteri di demarcazione adottabili, anche in combinazione, nei singoli programmi regionali, con riferimento alle diverse tipologie di intervento attivabili nell’Asse III della Politica di sviluppo rurale.

In questo contesto, gli interventi finalizzati a incentivare la diversificazione verso attività non agricole, sono di competenza esclusiva del FEASR nella misura in cui siano realizzati da soggetti appartenenti alla famiglia agricola e legati necessariamente all’azienda agricola.

Per quanto riguarda gli interventi finalizzati al sostegno alla creazione e allo sviluppo di microimprese e quelli a favore di attività turistiche nei PSR e nei programmi della coesione dovranno essere fissati uno o più criteri di demarcazione individuati sulla base:

- del territorio di intervento, facendo riferimento alla territorializzazione prevista nel PSN o alle aree ammissibili al LEADER;
- della tipicità della produzione, del legame con il territorio, del legame con la produzione agricola o forestale, ecc.;
- della tipologia di investimento e della relativa dimensione (in particolare, nelle regioni in “Competitività regionale e occupazione”, la politica regionale interverrà a favore di interventi per la ricerca, lo sviluppo, l’innovazione e il turismo sostenibile [art. 10 del Regolamento (CE) n. 1080/2006]).

Per quanto riguarda gli interventi finalizzati alla creazione e al miglioramento di servizi essenziali per l’economia e la popolazione rurale, quelli volti allo sviluppo e miglioramento dei villaggi e quelli volti alla tutela e riqualificazione del patrimonio rurale, nei PSR e nei programmi cofinanziati dai fondi strutturali dovranno essere fissati uno o più criteri di demarcazione individuati sulla base:

- del territorio di intervento, facendo riferimento alla territorializzazione prevista nel PSN o alle aree ammissibili al LEADER;
- della dimensione dell’intervento in termini sia finanziari, sia del bacino di utenza;
- della tipologia di interventi finanziabili.

Per quanto riguarda gli interventi immateriali come la formazione e l’informazione rivolte agli operatori economici impegnati nei settori che rientrano nell’asse 3 e l’acquisizione di competenze e animazione in vista dell’elaborazione e dell’attuazione di strategie di sviluppo locale, nei PSR e nei programmi cofinanziati dai Fondi strutturali dovranno essere fissati uno o più criteri di demarcazione individuati sulla base:

- del territorio di intervento, facendo riferimento alla territorializzazione prevista nel PSN o alle aree ammissibili al LEADER;
- delle tematiche dell’intervento.

Nel caso di infrastrutture rurali, il finanziamento del FEASR sarà limitato alle reti minori a servizio delle aree rurali e prioritariamente a favore di quegli interventi finalizzati a creare o migliorare il collegamento con una rete principale. Gli interventi di manutenzione straordinaria potranno essere presi in carico, tra le tipologie di intervento pertinenti, dal FEASR o dalla politica aggiuntiva nazionale, non essendo ammissibili al finanziamento del FESR.

Cooperazione

Inoltre, nel quadro delle azioni da realizzare con il Fondo europeo per l'agricoltura e lo sviluppo rurale (FEASR) nel campo della cooperazione interterritoriale e transnazionale, andranno ricercati momenti di raccordo con le corrispondenti azioni realizzate nell'ambito dell'Obiettivo “Cooperazione territoriale europea”.

La coerenza e complementarità tra la politica di Coesione e la politica della Pesca

Per quanto riguarda l'integrazione con la strategia nazionale per la Pesca e l'Acquacoltura, la contestualità e l'integrazione degli interventi che ricadono in un determinato territorio marino-costiero rappresentano il presupposto essenziale per organizzare una offerta turistica innovativa orientata allo sviluppo locale. In particolare, nelle zone costiere dipendenti dalla pesca dove maggiore è l'impatto delle misure cofinanziate dal Fondo Europeo per la Pesca, l'azione complementare tra tale Fondo e tutti gli altri strumenti finanziari comunitari deve essere finalizzata principalmente alla valorizzazione dei fattori di attrazione, e quindi alla diversificazione delle attività, agli interventi sul capitale umano, alla riconversione dell'attività di pesca (ospitalità nei borghi marini, ristorazione di mare ecc), per temperare i possibili impatti negativi sull'occupazione del settore e sui redditi degli addetti.

Da qui l'esigenza di fissare criteri e modalità di demarcazione che consentano sia di evitare che Fondi strutturali, FEASR e FEP possano finanziare sullo stesso territorio lo stesso tipo di operazione in favore della stessa tipologia di beneficiario, sia di realizzare azioni sinergiche e complementari:

► Il miglioramento e la valorizzazione delle risorse umane, è un obiettivo inherente sia al FSE che al FEP. Il FEP può realizzare azioni di supporto alla formazione lungo tutto l'arco della vita dei pescatori, degli acquacoltori e degli addetti alla trasformazione e commercializzazione dei prodotti della pesca. Nelle zone dipendenti dall'attività di pesca, inoltre, le misure del FEP orientate a contenere lo sforzo di pesca per stabilire un migliore equilibrio con le risorse ittiche possono determinare un effetto negativo sui livelli di occupazione. Di conseguenza l'esigenza di diversificare l'attività di pesca potrà essere soddisfatta anche attraverso le opportune azioni formative. In questo contesto emerge la necessità di provvedere perché i vari strumenti finanziari, nazionali e comunitari, realizzino azioni complementari, fermo restando le possibilità di finanziamento offerte dal FEP nella formazione delle risorse umane in base al Regolamento FEP (CE) n° 1198/2006:

- il miglioramento delle competenze professionali e la formazione in materia di sicurezza per la piccola pesca costiera – Asse 1, Art. 26;
- l'aggiornamento delle competenze professionali, in particolare dei giovani pescatori e la riconversione professionale in ambiti diversi dalla pesca marittima - Asse 1-Art. 27;
- l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita nei settori della trasformazione e della commercializzazione dei prodotti della pesca –Asse 2, Art. 34;
- l'accrescimento delle competenze professionali e lo sviluppo di nuovi metodi e strumenti di formazione nell'ambito delle azioni collettive -Asse 3 – Art. 37;
- la promozione e il miglioramento delle competenze professionali, della capacità di adattamento dei lavoratori e dell'accesso al mondo del lavoro, in particolare per le donne, nell'ambito di una strategia di sviluppo sostenibile delle zone di pesca – Asse 4, Art.44.

Occorre inoltre assicurare che nel perseguire gli obiettivi del FSE, venga prestata attenzione anche ad attori/beneficiari provenienti dal settore della pesca e dell'acquacoltura, secondo le esigenze del territorio, in particolare per quanto riguarda quei soggetti che desiderano ottenere il riconoscimento

delle loro competenze, che vogliono ottenere delle qualifiche al di fuori del mondo della pesca o che necessitano di competenze generali (es. contabilità, formazione linguistica,etc.), ovvero non specifiche al settore della pesca;

- Un ambito di possibile sovrapposizione riguarda la possibilità di finanziare progetti pilota sia da parte del FESR che del FEP. In generale il FEP si farà carico di finanziare i progetti pilota previsti all'articolo 41 del Regolamento FEP, che risultano essere funzionali al raggiungimento degli obiettivi elencati al comma 2 dello stesso articolo, tra cui la sperimentazione circa l'affidabilità tecnica o la validità economica di una tecnologia innovativa. In questo ambito, d'altronde, il rispetto della politica comune della pesca rappresenta un requisito indispensabile per evitare effetti negativi sulle risorse alieutiche o sul loro mercato, anche in forza delle specifiche misure FEP volte a promuovere il partenariato tra scienziati e operatori del settore, le nuove tecnologie o metodi di produzione innovativi. Il FESR, d'altra parte, può intervenire per finanziare progetti pilota analoghi a quelli ammissibili a titolo dell'Articolo 41 del Regolamento FEP a condizione di garantire che non determineranno effetti negativi sulle risorse alieutiche o sul loro mercato. Una coerenza dovrà, pertanto, essere assicurata a livello di programmazione operativa allo scopo di evitare sovrapposizioni fra gli interventi FESR e FEP. Inoltre, dovrà essere assicurata una sinergia con gli interventi del 7° Programma quadro per la ricerca;
- Sia il FESR che il FEP possono intervenire per promuovere lo sviluppo tecnologico e l'innovazione, ma gli investimenti produttivi in favore dell'acquacoltura sono di esclusiva pertinenza del FEP, secondo l'articolo 29 del Regolamento FEP. Quanto agli investimenti produttivi nel settore della trasformazione e commercializzazione dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura, la competenza del FEP è circoscritta alle micro, piccole e medio imprese, come dall'articolo 35 del Regolamento FEP;
- La valorizzazione e conservazione delle risorse naturali, la tutela dell'ambiente e della biodiversità è un altro obiettivo degli interventi previsti dal Regolamento FEP (articolo 38). Le azioni sulla tutela, studio e monitoraggio della biodiversità, così come la tutela del paesaggio, rientrano pure nel campo di azione del FEASR nelle regioni dell'obiettivo Convergenza. D'altra parte, sono di esclusiva pertinenza del FEP gli interventi volti a preservare e migliorare la flora e la fauna acquatica nel quadro di Natura 2000, se inerenti all'attività di pesca o allo sviluppo sostenibile delle zone di pesca selezionate (art. 43 del regolamento FEP). Fuori da questi ambiti, gli interventi volti alla tutela della biodiversità sono sostenuti dalle risorse nazionali;
- Circa gli investimenti portuali, il FEP può finanziare l'equipaggiamento/ ristrutturazione di porti e punti di sbarco già esistenti e che rappresentano un interesse per i pescatori e gli acquacoltori che li utilizzano (art. 39 del Regolamento FEP). Nella programmazione operativa sarà necessario indicare come si intende operare per ottenere effetti sinergici e complementari rispetto all'azione dei Fondi strutturali: in particolare, nelle zone di pesca designate dalla programmazione del FEP, la sinergia dei FS con gli interventi previsti dall'art. 39 citato in favore dei porti pescherecci, dei luoghi di sbarco e dei ripari di pesca verrà realizzata superando le carenze infrastrutturali (reti materiali e immateriali) e dei servizi essenziali nell'ambito di una strategia integrata di sviluppo locale capace di valorizzare il partenariato pubblico e privato dei settori economici interessati;
- Per quanto riguarda i possibili finanziamenti nell'ambito dell'Asse 4 del FEP che prevede investimenti locali nelle zone di pesca (ai sensi dell'art. 43 del Regolamento FEP) nel quadro di strategie locali elaborate da gruppi di attori (pubblici e privati) presenti nelle zone, il regolamento FEP prevede che tali azioni possono essere accompagnate da investimenti finanziati tramite altri strumenti comunitari, ad esempio dal FESR. Le misure FEP per lo sviluppo sostenibile delle zone di pesca discendono da una strategia di sviluppo locale elaborata da partner pubblici e privati, come definiti dall'articolo 45 del regolamento FEP,

con approccio bottom-up. A complemento delle misure FEP, tale strategia dovrebbe valorizzare, integrandoli, gli apporti dei Fondi strutturali, con riferimento alla riconversione delle attività di pesca, alla valorizzazione turistica delle risorse naturali e ambientali delle zone di pesca, alla infrastrutturazione e agli obiettivi di servizio da assicurare. Di conseguenza, le sinergie fra i potenziali apporti dei Fondi strutturali in dette zone e i potenziali interventi FEP saranno delineate nella programmazione operativa.

Oltre a conformare le demarcazioni alle specifiche pertinenze del FEP, un meccanismo che concorre alla complementarietà tra gli strumenti finanziari è il ricorso a bandi congiunti tra le diverse misure FEP e FSE dedicati alle zone dipendenti dalla pesca, ove maggiore risulta essere l'esigenza di diversificazione dell'attività di pesca e l'opportunità di avviare autonomi processi di sviluppo. Il ricorso allo strumento dell'accordo multiregionale per le misure a diversa gestione, centrale e regionale, già sperimentato nella fase 2000-2006, potrà concorrere a rendere più efficace ogni meccanismo di coordinamento. L'operatività e la ricerca degli strumenti.

Organizzazione e strumenti per favorire l'integrazione nel corso dell'attuazione dei programmi

Per realizzare concretamente l'integrazione tra le due politiche, a livello nazionale andranno definite, in accordo anche col partenariato istituzionale ed economico-sociale, soluzioni di *governance* che possano agevolare l'integrazione nella fase di implementazione dei programmi²⁴⁸. A livello regionale è necessario promuovere soluzioni di *governance* capaci di garantire il coordinamento delle strutture di gestione dello sviluppo rurale con quelle della politica regionale unitaria, e delle altre politiche. A livello locale, l'integrazione potrà essere promossa proseguendo l'esperienza della progettazione integrata e del Leader, in quanto buone prassi, consolidando i partenariati migliori, assicurando la partecipazione a tali partenariati dei diversi operatori rurali e dando spazio alle istanze della popolazione rurale. L'importanza attribuita alla programmazione integrata implica un grosso sforzo in termini di miglioramento dei processi partecipativi e delle capacità progettuali a livello locale.

L'integrazione finanziaria e programmatica va perseguita incentivando modalità di programmazione e attuazione adeguati. Sarà dunque opportuno:

- favorire la possibilità di combinare i diversi fondi all'interno della progettazione integrata;
- individuare modalità specifiche di incentivazione finanziaria, all'interno dei limiti stabiliti dai regolamenti, per progetti che prevedano uno stretto collegamento funzionale tra interventi finanziati dai diversi programmi all'interno di una stessa area²⁴⁹;
- prevedere forme di programmazione che permettano, su determinate questioni, l'integrazione a livello multi-regionale²⁵⁰;
- prevedere strumenti che consentano di mettere a sistema risorse nazionali, Fondi strutturali e Fondo europeo per l'agricoltura e lo sviluppo rurale (FEASR)²⁵¹;
- evitare, a livello regionale, sfasature temporali nella gestione dei rispettivi programmi monofondo e nella gestione della progettazione integrata²⁵²;

²⁴⁸ Ad esempio, prevedendo forme di coordinamento tra i Comitati di Gestione dei rispettivi fondi; la partecipazione incrociata dei membri di diritto ai Comitati di Sorveglianza dei Programmi Operativi e dei Piani di Sviluppo Rurale; la definizione di gruppi di lavoro ad hoc all'interno degli stessi Comitati di Sorveglianza, con finalità di verificare il grado di integrazione delle politiche.

²⁴⁹ Si potrebbe anche riflettere sull'inserimento di criteri di premialità a favore di quei programmi che, più di altri, si organizzano per il perseguitamento e la realizzazione dell'Integrazione oppure degli specifici criteri di selezione comuni ai vari programmi.

²⁵⁰ Ad esempio quelle attinenti alla logistica delle merci, per le quali sono necessarie soluzioni sovra-regionali.

²⁵¹ Ad esempio, grandi infrastrutture irrigue; infrastrutture di tipo logistico e reti di trasporto

²⁵² Anche assicurando la presenza delle condizioni di base o delle precondizioni per l'attivazione delle singole misure.

- estendere l’impianto del sistema di monitoraggio dei Fondi strutturali, con le dovute flessibilità, a quello dei futuri Programmi di sviluppo rurale.

La necessità di valutare gli effetti congiunti di diverse azioni, anche afferenti a diversi programmi, sullo stesso territorio, rende la stessa valutazione strumentale al perseguimento dell’integrazione delle politiche. Occorre quindi prevedere meccanismi di collegamento tra le attività di valutazione previste per i Piani di Sviluppo Rurale e quelle previste per la programmazione operativa regionale²⁵³. Il coordinamento della committenza delle valutazioni a livello regionale o centrale dovrebbe assicurare la sinergia e l’ottimizzazione delle diverse attività valutative. Sarebbe utile che le Autorità di Gestione dell’uno o dell’altro programma (Piani di Sviluppo Rurale o Programmi Operativi Regionali) prevedessero attività valutative comuni, l’espressione di domande integrate di valutazione e che i rapporti di valutazione vadano a verificare l’effettiva integrazione dei programmi, almeno per quelle parti di programma che la strategia prevedeva particolarmente importanti nell’ottica dell’integrazione.

Inoltre, in fase di programmazione, a livello nazionale, le già previste forme di collaborazione inter-istituzionale hanno portato alla condivisione di strategie coerenti e complementari. E’ necessario continuare su questa linea, definendo, in accordo anche con il partenariato economico e sociale, soluzioni di “governance” che possano agevolare l’integrazione in fase di attuazione dei programmi. In questo senso saranno previste:

- l’istituzione di un Tavolo nazionale di coordinamento delle strategie nazionali, al cui interno saranno rappresentati i Ministeri capofila della politica di sviluppo rurale, della politica di coesione, della politica europea della pesca e le Regioni. I Ministeri capofila della politica di sviluppo rurale e della politica europea della pesca parteciperanno inoltre al Comitato nazionale per il coordinamento e la sorveglianza della politica regionale unitaria;
- la creazione di forme di coordinamento tra i Comitati di sorveglianza per l’integrazione tra programmi e la partecipazione incrociata, come membri di diritto, ai rispettivi Comitati di sorveglianza, tale partecipazione va estesa anche a un rappresentante del Programma nazionale FEP. A ciò dovrebbe accompagnarsi la definizione di modalità operative e organizzative che promuovano la partecipazione attiva e la possibilità di approfondire i contenuti del coordinamento, mediante, ad esempio, la realizzazione di audizioni su tematiche specifiche relative all’integrazione tra i due programmi, gruppi di lavoro, ecc.;
- la definizione di gruppi di lavoro inter-istituzionali su tematiche specifiche (progettazione integrata, informazione e comunicazione, valutazione, ecc.) su cui l’integrazione tra politiche può tradursi in una maggiore efficacia degli interventi;

²⁵³ Una delle sedi di tale coordinamento potrebbe essere rappresentata dal processo di Valutazione Ambientale Strategica che riguarda sia i PO che i PSR.

IV PROGRAMMI OPERATIVI PER MACROAREA GEOGRAFICA (PER GLI OBIETTIVI CONVERGENZA, COMPETITIVITÀ REGIONALE E OCCUPAZIONE, COOPERAZIONE TERRITORIALE EUROPEA)

IV.1 I PROGRAMMI OPERATIVI IN ATTUAZIONE DEL QUADRO

In accordo con quanto previsto all’art. 27, par. 4, lett. c), del Regolamento Generale dei Fondi (“*Il quadro di riferimento strategico contiene...l’elenco dei programmi operativi per gli obiettivi Convergenza e Competitività regionale e occupazione*”) in questo capitolo vengono indicati l’insieme dei Programmi Operativi attraverso i quali si attua la strategia del Quadro.

Il Quadro si attuerà attraverso Programmi Operativi Regionali e, per le Regioni dell’Obiettivo “Convergenza” e per l’area del Mezzogiorno, attraverso cinque Programmi Operativi Nazionali con contributo comunitario del FESR, tre Programmi Operativi Nazionali con contributo comunitario del FSE (per le medesime priorità cui sono indirizzati tre dei cinque PON FESR) e due Programmi Operativi Interregionali (con contributo comunitario FESR).

Il Programma Operativo Nazionale “Azioni di sistema” con contributo comunitario del FSE è inoltre previsto per le regioni dell’Obiettivo “Competitività regionale e occupazione”.

Ai Programmi Operativi Nazionali è affidato il compito di promuovere, in attuazione delle singole priorità di riferimento, quelle politiche e azioni nel campo dell’Istruzione, della Ricerca, dei Trasporti e della Sicurezza di natura sistematica e/o di rete, basate su una visione e prospettiva di area, che soddisfano la necessaria proiezione sovraregionale della strategia, ovvero assicurano omogeneità di standard e opportunità al territorio, mobilitando attori, conoscenze e strumenti, in grado di soddisfare questi requisiti.

La scelta dei due Programmi Interregionali “Energie rinnovabili e risparmio energetico” e “Attrattori culturali, naturali e turismo” risponde all’esigenza, segnalata dalle stesse regioni, di promuovere un’azione collettiva in quegli ambiti di *policy* che offrono l’opportunità, per l’uno, di cogliere la natura sistematica dell’energia e, per l’altro, di valorizzare *asset* contigui non sufficientemente riconoscibili in modo disgiunto. Entrambi i Programmi permettono un’azione fortemente coordinata e in grado di cogliere economie di scala e di scopo nell’attuazione degli interventi.

L’elenco dei Programmi Operativi è in questo capitolo volto a delineare l’ambito programmatico-attuativo del Quadro. Nel successivo capitolo V relativo al “Quadro finanziario” vengono presentati, per i programmi cofinanziati dai Fondi strutturali comunitari, i piani finanziari indicativi per annualità. Per i Programmi Operativi Regionali si fornisce la distinzione per le due macroaree delle Regioni “Convergenza” e delle Regioni “Competitività regionale e occupazione” (distinte fra Regioni Centro-Nord e Regioni Mezzogiorno), per i Programmi Operativi Nazionali (e per i due Programmi Operativi Interregionali) l’indicazione della programmazione di risorse FAS, in programmi nazionali che concorrono alla stessa priorità del Quadro, consente di rendere apprezzabile, programmaticamente e quindi come contributo all’attuazione della strategia, anche il riferimento alla macroarea Mezzogiorno in coerenza con la strategia delineata nei capitoli precedenti.

IV.2 I PROGRAMMI OPERATIVI REGIONALI

La parte prevalente della strategia del Quadro attuata con le risorse comunitarie avverrà attraverso Programmi Operativi Regionali monofondo, quindi con programmi finanziati con contributo FESR

e programmi finanziati con contributo FSE. L’elenco dei Programmi Operativi Regionali, articolati per macroarea “Competitività e occupazione” (a sua volta articolata in programmi delle Regioni Centro-Nord e programmi delle Regioni Mezzogiorno) e “Convergenza” è riportato nelle tavole che seguono.

Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 - Italia
ELENCO DEI PROGRAMMI REGIONALI
Competitività regionale e occupazione / CENTRO-NORD

Regione	POR FESR	POR FSE
Por Emilia Romagna	X	X
Por Friuli Venezia Giulia	X	X
Por Lazio	X	X
Por Liguria	X	X
Por Lombardia	X	X
Por Marche	X	X
Por P.A. Bolzano	X	X
Por P.A. Trento	X	X
Por Piemonte	X	X
Por Toscana	X	X
Por Umbria	X	X
Por Valle d'Aosta	X	X
Por Veneto	X	X

Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 - Italia
ELENCO DEI PROGRAMMI REGIONALI
Competitività regionale e occupazione / MEZZOGIORNO

POR	POR FESR	POR FSE
Por Abruzzo	X	X
Por Molise	X	X
Por Sardegna ST	X	X

Quadro Strategico Nazionale 2007-2013
ELENCO DEI PROGRAMMI REGIONALI
Convergenza / MEZZOGIORNO

POR	POR FESR	POR FSE
Por Basilicata ST	X	X
Por Calabria	X	X
Por Campania	X	X
Por Puglia	X	X
Por Sicilia	X	X

IV.3 I PROGRAMMI OPERATIVI NAZIONALI

Una parte della programmazione operativa 2007-2013 del Quadro si realizzerà nelle Regioni “Convergenza” attraverso Programmi Operativi Nazionali che, per ragioni attinenti al sistema di competenze istituzionali e alla funzionalità e all’efficacia attese, saranno affidati alla titolarità di una Amministrazione centrale. Programmi Nazionali, finanziati con risorse FAS, consentiranno di attuare interventi diretti alle stesse priorità con riferimento all’intera area del Mezzogiorno.

Un Programma Operativo Nazionale “Azioni di sistema”, finanziato con il contributo del FSE, sarà attuato nell’area delle regioni “Competitività regionale e occupazione”.

Le priorità e gli ambiti tematici in esse inclusi che si attueranno anche attraverso la programmazione operativa nazionale – istruzione, ricerca e competitività, sicurezza, reti per la mobilità, governance e azioni di sistema – così come rilevabile nel merito dal capitolo di

descrizione della strategia e delle priorità - si riferiscono a sfere d'intervento caratterizzate da un accentuato contenuto strategico di rilievo nazionale. In questi ambiti è più forte sia l'impegno del Governo nazionale per una modernizzazione e cambiamento dell'intero Paese ed in particolare delle regioni del Mezzogiorno, sia l'esigenza di un effettivo coordinamento delle politiche regionali con il complesso delle azioni e degli interventi oggetto delle politiche ordinarie.

La scelta di un'architettura di programmazione e gestione, incentrata, per questi temi, sulla titolarità delle Amministrazioni centrali si attua nell'ambito di procedure volte a garantire una forte cooperazione Stato-Regioni attraverso un sistema di *governance* descritto nello specifico nel successivo par. VI.2.4, caratterizzato da una serie di requisiti e criteri atti a rendere tali Programmi più efficaci, coerenti, integrati nella programmazione complessiva e più aperti alla partecipazione effettiva di più interlocutori istituzionali e in particolare delle Regioni.

Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 ELENCO DEI PROGRAMMI NAZIONALI

PON CONVERGENZA	PON FESR	PON FSE	PROGRAMMI NAZIONALI	FAS
Pon Sicurezza per lo Sviluppo*	X			
Pon Ambienti per l'apprendimento	X		Pnm Istruzione	X
Pon Competenze per lo Sviluppo		X		
Pon Ricerca e competitività*	X		Pnm Ricerca e competitività	X
Pon Reti e mobilità	X		Pnm Reti e mobilità	X
Pon Governance e Assistenza Tecnica	X			
Pon Governance e Azioni di Sistema		X	Pnm Governance AT e AS	X
PON COMPETITIVITÀ REGIONALE E OCCUPAZIONE		PON FSE		
Pon Azioni di sistema		X		

* Le azioni che rientrano nel campo di intervento del FSE saranno programmate, finanziate e attuate in conformità alla clausola di flessibilità di cui all'art. 34 del Regolamento (CE) n.1083/06.

IV.3.1 Programmi Operativi Nazionali per l'Istruzione

Per il raggiungimento degli obiettivi nel settore dell'istruzione, la cui strategia è declinata nella Priorità 1, il QSN prevede, oltre agli interventi dei Programmi Regionali, due Programmi Nazionali a titolarità del Ministero della Pubblica Istruzione²⁵⁴. Tali Programmi sono l'espressione di una strategia unitaria volta, innanzitutto - nel suo periodo di attuazione - a innalzare i livelli di apprendimento e di competenze, l'effettiva equità di accesso ai percorsi migliori e la copertura dei percorsi di istruzione e formazione iniziale, e - nel medio periodo - a rafforzare e migliorare la qualità dei sistemi d'istruzione e formazione e il loro collegamento con il territorio.

I Programmi trovano la loro principale motivazione nell'assicurare ai territori *target* un intervento omogeneo negli intenti e negli strumenti nell'attuale contesto normativo e istituzionale in cui la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e le norme generali sull'istruzione sono di competenza statale. Pur se l'efficacia dell'intervento non può prescindere da una forte partecipazione negli indirizzi e nell'attuazione da parte delle Regioni, il ricorso a Programmi a titolarità dell'Amministrazione centrale di settore è opportuno per assicurare un intervento unitario e sistematico in grado di condurre a livelli di *performance* più elevati le molteplici situazioni di difficoltà e di perseguire il conseguimento di livelli uniformi del servizio su tutto il territorio. Tale scelta risponde inoltre alla necessità di ottenere un chiaro coordinamento con la politica ordinaria, anche in considerazione della fase di re-impostazione dell'organizzazione del sistema di istruzione,

²⁵⁴ Programmi "Ambienti per l'apprendimento" e "Competenze per lo Sviluppo". A questi si aggiunge un Programma Mezzogiorno a valere sul FAS indirizzato sia alle stesse regioni CONV, sia anche alla Basilicata in phasing out CONV e alle regioni Abruzzo e Molise (regioni CRO) e Sardegna in phasing in CRO.

e di adeguato coinvolgimento del corpo docente inserito nel ruolo unico nazionale. I Programmi offrono anche un punto di coordinamento che garantisce la coerenza e la non sovrapposizione con le altre politiche comunitarie per l’istruzione.

Tenuto conto del ritardo strutturale che accomuna tutte le regioni del Mezzogiorno in relazione sia alla dispersione scolastica, sia alla diffusione di competenze nella popolazione (cfr. paragrafo I.2), i Programmi Operativi delle Regioni dell’Obiettivo “Convergenza” cofinanziati dai Fondi strutturali sono estesi, nel quadro della politica regionale unitaria, con medesimi obiettivi e a valere su risorse finanziarie della politica regionale nazionale del FAS, a tutto il Mezzogiorno.

All’azione svolta dai Programmi Nazionali si affiancano i Programmi Regionali, in maniera complementare, secondo le modalità definite nelle apposite sedi di confronto partenariale. Il contributo attivo da parte delle Regioni si concentrerà sull’offerta di servizi per migliorare l’accesso alle scuole e la loro apertura pomeridiana²⁵⁵ - nel quadro degli interventi per lo sviluppo urbano (Priorità 8) e per l’inclusione sociale (Priorità 4) - e per un migliore raccordo tra istruzione, formazione professionale e centri per l’impiego. Si prevederanno casi di cooperazione diretta tra l’azione dei Programmi Nazionali e Regionali per condurre a soluzione le situazioni più critiche nelle aree con maggiori difficoltà di contesto. Tali casi saranno esplicitamente indicati nei Programmi interessati. In generale, il raccordo con il territorio è fondamentale per il raggiungimento di risultati duraturi e favorisce la sperimentazione di pratiche innovative e ripetibili. La previsione di una forte partecipazione delle Regioni nella *governance* dei Programmi Nazionali (come delineato nel paragrafo VI.2.4) offre quindi, insieme a una più partecipata direzione del programma stesso, occasione di migliore individuazione e impostazione degli interventi diretti a collegare il sistema dell’istruzione con i territori.

IV.3.2 Programma Operativo Nazionale “Ricerca e competitività”

Il rilievo attribuito dal Quadro alle politiche della ricerca e dell’innovazione, la necessità di proiettare tali politiche su scala nazionale e internazionale e di perseguire opzioni di particolare rilevanza strategica, intenzionalmente connesse alle indicazioni programmatiche definite a livello nazionale, sono alla base della definizione del Programma nazionale “Ricerca e Competitività”. Esso si colloca all’interno delle politiche definite dai principali documenti di impostazione strategica per l’innovazione e la competitività (Piano nazionale di Ricerca e Industria 2015), integrando la manovra di sviluppo delle regioni Convergenza con quella prevista per la crescita competitiva dell’intero Paese e raccordandola con le scelte regionali. Solo in questo modo è possibile sostenere quei progetti di ricerca di eccellenza, valutati sulla base di standard internazionali, che richiedono la capacità di cogliere lo scenario complessivo in cui si collocano le esperienze di punta dell’area Convergenza e le loro potenzialità di integrazione in ambito europeo e internazionale, anche per fare in modo che le eccellenze del territorio possano esprimere un forte potenziale diffusivo extra regionale.

E’ sempre sulla base di una impostazione sistematica, di area, che potranno essere realizzate quelle azioni finalizzate a specifici obiettivi scientifico-tecnologici e produttivi, individuate sulla base di appositi approfondimenti conoscitivi e di aree prioritarie di localizzazione, volti all’innalzamento della competitività del sistema paese sui mercati internazionali, prestando al contempo attenzione ad evitare spiazzamenti e/o sovrapposizioni con azioni analoghe.

In questi ambiti con il Programma nazionale si intende quindi:

- promuovere interventi di elevata qualità scientifica e tecnologica e/o a carattere sperimentale che per massa critica, effetti industriali indotti sui processi produttivi e sulle tecnologie dei principali settori trainanti, livello di rischio, standard e livelli di

²⁵⁵ Ad esempio, trasporti pubblici, servizi di mensa, certificazione della messa a norma per la sicurezza degli edifici, connessione alle reti TIC, etc.

selezione, richiedono una proiezione sovraregionale;

- favorire la messa in rete di esperienze di eccellenza e di progetti di ricerca e di innovazione tra imprese e centri aventi rilevante caratura tecnologico-competitiva;
- assicurare un sostegno finanziario adeguato alla complessità dei progetti di innovazione a maggior livello di rischio.

Il perseguitamento di tali finalità richiede la focalizzazione su obiettivi strategici di ricerca, di innovazione e di sviluppo tecnologico, e il conseguente il riordino e il completamento della riforma degli strumenti normativi e di attuazione degli interventi a livello regionale e nazionale nonché la razionalizzazione degli stessi verso il sostegno di attività maggiormente innovative. Richiede, altresì, una forte penetrazione tra scienza e tecnologia, per cui l'innovazione rivisita ed applica principi scientifici e metodi di lavoro che implicano connessione e sviluppo di diversificate competenze, accumulate in punti diversi del territorio, sia in Italia che all'estero. Determinante è anche lo sviluppo di convergenze tecnologiche, ossia di complementarietà tra conoscenze, esperienze e competenze che fanno parte di domini scientifici diversi per ottenere dei risultati attraverso una gestione integrata e a rete.

A questo si accompagna la capacità di sostenere un notevole impegno in ricerca e sviluppo, in termini sia di utilizzo di mezzi tecnici, sia di dotazione e qualità del capitale umano, che deve interagire sulla base di standard e linguaggi comuni, nonché di assicurare l'influsso di tecnologie chiave abilitanti (anche in settori maturi), relative a differenti paradigmi tecnologici, che nascono in ambiti produttivo-tecnologici spesso molto distanti dai settori di nuovo utilizzo.

All'azione svolta dal Programma Nazionale si affiancano i Programmi Operativi Regionali: le complementarietà tra i due livelli di programmazione sono definite in primo luogo dai livelli strategici cui fanno riferimento:

- il PON rappresenta uno strumento di attuazione delle strategie nazionali per la ricerca (PNR) e per la competitività (Industria 2015);
- i POR rappresentano uno strumento di attuazione delle strategie regionali per l'innovazione.

Le azioni finanziate dai due livelli di programmazione devono pertanto trovare legittimazione e motivazione nelle strategie definite dai documenti programmatici di riferimento a livello nazionale e regionale. Laddove ci fosse ancora la necessità di demarcare in modo più puntuale le attività di PON e POR, ciò potrà essere specificato nei POR interessati, previo confronto partenariale nelle apposite sedi, sulla base dei seguenti criteri:

- dimensione del progetto, anche in termini di ottimizzazione del profilo di rischio da sostenere;
- estensione territoriale dei progetti di rete;
- strumenti di intervento, con particolare riferimento alle dimensioni degli investimenti, alle specializzazioni produttive territoriali e/o settoriali;
- effetti industriali indotti sui processi produttivi, sui prodotti o servizi e sullo sviluppo economico locale, regionale o sovra-regionale;
- accordi di programma siglati tra le parti che definiscono il livello di responsabilità;
- individuazione di specifiche filiere produttive sovra-regionali da valorizzare;
- capacità endogene dei territori di attrarre investimenti esteri.

Per quanto riguarda le iniziative che rientrano nell'ambito della finanza innovativa connessa al capitale di rischio, la necessità di fare riferimento a un mercato sufficientemente esteso, per diversificazione del rischio, scelte di portafoglio degli operatori e opportunità di rendimento, comporta la prioritaria attribuzione dei relativi interventi a livello nazionale. Sul versante delle garanzie, alla luce delle possibili ripercussioni in termini di razionamento del credito derivanti

dall'entrata in vigore di Basilea 2, e della necessità di concentrazione, riqualificazione e rafforzamento patrimoniale delle strutture che concedono garanzie sul territorio, l'intervento nazionale si caratterizzerà principalmente attraverso misure di contro-garanzia e co-garanzia per potenziare gli interventi a livello regionale con i quali si condivide il rischio, dando luogo sia a un maggiore effetto leva correlato a una più ampia disponibilità finanziaria, sia a un portafoglio rischi più diversificato su base territoriale e settoriale.

A valle dei meccanismi nazionali di riassicurazione, i POR opereranno tramite azioni di sistema volte, in particolare, a favorire il processo di riorganizzazione degli enti privati di garanzia. A tal fine i POR potranno prevedere requisiti di accesso, via via più stringenti, ai propri strumenti di garanzia diretta, contro-garanzia e co-garanzia.

IV.3.3 Programma Operativo Nazionale “Sicurezza per lo sviluppo”

La specifica previsione – in continuità con il precedente periodo di programmazione – di un Programma Nazionale dedicato alla Sicurezza, per le Regioni dell’Obiettivo “Convergenza” trova motivazione oltre che nell’ordinamento costituzionale, anche nella complessità, diffusione e pervasività dei fenomeni criminali in quest’area e della conseguente necessità di un’azione sistemica, in grado di integrarsi efficacemente con la politica ordinaria e i suoi strumenti di intervento.

L’area di intervento specifica del Programma Operativo Nazionale “Sicurezza per lo sviluppo” va quindi riferita alla competenza istituzionalmente rimessa al Ministero dell’Interno in materia di tutela della sicurezza e dell’ordine pubblico; essa trova declinazione nelle specifiche azioni che, anche capitalizzando l’esperienza già maturata, meglio rispondono agli obiettivi di sviluppo e rafforzamento dell’attrattività delle Regioni “Convergenza”.

In tale contesto, il PON promuove iniziative di carattere sistematico, a scala sovra-regionale, in grado di raggiungere la massa critica e l’incisività necessaria ad un’azione di contrasto, che nel riconoscere le specificità dei fenomeni criminali nei diversi territori, deve mobilitare peculiari competenze e capacità tecniche, in un quadro di unitarietà di intervento.

Allo stesso tempo con il PON sono promosse azioni a carattere “pilota” o “prototipale” concentrate su contesti territoriali e/o su fenomenologie criminali emblematici per impatto negativo sullo sviluppo, sulla attrattività delle aree e sull’esercizio dei diritti fondamentali il cui contenuto di innovazione/sperimentazione richiede conoscenze specifiche e una scala dimensionale adeguata.

Le iniziative regionali in tema di sicurezza e legalità finalizzate nell’ambito dei singoli PO “Convergenza” si inquadrono nel più ampio e diverso contesto della coesione e dell’inclusione sociale, della promozione della cittadinanza attiva e della crescita del capitale sociale, a complemento e integrazione delle politiche promosse dal Programma Nazionale.

Inoltre, interventi su ambiti territoriali e fenomenologie criminali particolarmente problematici e che richiedano un’approfondita conoscenza del territorio, potranno essere realizzati nell’ambito dei POR “Convergenza”, in base e nel rispetto delle rispettive competenze istituzionali.

Infine, nell’ambito dei POR “Convergenza” potranno essere finanziate anche azioni di promozione della trasparenza in favore dei sistemi regionali (tra cui azioni di sensibilizzazione, animazione sul territorio, assistenza tecnica agli enti locali per il miglioramento dell’azione amministrativa).

IV.3.4 Programma Operativo Nazionale “Reti e mobilità”

Il forte impegno richiesto alla politica regionale dalla strategia adottata per la priorità “Reti e Mobilità” necessita di un’azione congiunta dei diversi programmi di intervento, secondo il principio di sussidiarietà. Per questo motivo il QSN ha declinato l’obiettivo generale della priorità in tre obiettivi specifici, definiti anche in relazione ai livelli più idonei per la loro attuazione: nazionale

per l’obiettivo specifico 6.1.1 “*Contribuire alla realizzazione di un sistema logistico nazionale, supportando la costruzione di una rete nazionale di terminali di trasporto e di logistica, integrata, sicura, interconnessa ed omogenea*”, in considerazione della sua natura “sistemica”, regionale per gli obiettivi specifici 6.1.2 “*Promuovere la mobilità urbana sostenibile e la logistica urbana*” e 6.1.3. “*Favorire la connessione delle aree produttive e dei sistemi urbani alle reti principali, le sinergie tra i territori e i nodi logistici e l’accessibilità delle aree periferiche: migliorare i servizi di trasporto a livello regionale promuovere modalità sostenibili*”.

L’opportunità di un obiettivo specifico sistematico e di “area vasta” si è manifestata già nella fase di partenariato strategico preparatoria del QSN, dove le Amministrazioni nazionali e le parti sociali ed economiche hanno convenuto circa la preminenza da attribuire alla realizzazione di un sistema logistico nazionale che fornisca, soprattutto al Mezzogiorno, servizi logistici e di trasporto funzionali allo sviluppo. Il tavolo partenariale ha convenuto che, all’interno di questo tema, la priorità principale è una rete nazionale di terminali di trasporto e di logistica, integrata, sicura, interconnessa ed omogenea (per caratteristiche operative e servizi offerti), dove sistemi portuali (e i loro retroporti), capaci di competere a livello internazionale, costituiscano l’ossatura portante su cui costruire il sistema, reti di trasporto omogenee ed efficienti ne garantiscano la connettività, reti immateriali la funzionalità, e condizioni di contesto ne assicurino l’efficienza.

L’obiettivo specifico 6.1.1 del QSN, relativo alla costruzione di una rete nazionale di terminali di trasporto e di logistica, ha recepito tali indicazioni, confermate dalle analisi di contesto, e si è caratterizzato, di conseguenza, per l’impatto di “area vasta” e per la valenza sovraregionale delle scelte.

A questo obiettivo è finalizzato il Programma Nazionale “Reti e Mobilità” a titolarità del Ministero delle Infrastrutture, la cui programmazione e attuazione è compartecipata dalle Regioni, in modo da garantire coordinamento e integrazione tra i diversi livelli e strumenti di intervento e con le stesse politiche ordinarie.

Di conseguenza, i POR saranno dedicati all’attuazione degli obiettivi specifici 6.1.2 e 6.1.3.

IV.3.5 Programmi Operativi Nazionali di Assistenza Tecnica e Azioni di Sistema

Il rafforzamento delle competenze, e della capacità istituzionale complessiva dei soggetti cui sono affidate responsabilità di programmazione e gestione della politica regionale unitaria, resta un obiettivo imprescindibile da perseguire a più livelli e con più strumenti nella logica della sussidiarietà, nel rispetto delle specifiche disposizioni dei regolamenti comunitari e in coerenza con la necessità di promuovere un’azione sistemica e unitaria, soprattutto per le tematiche di valenza trasversale.

A questi obiettivi è quindi finalizzata l’azione congiunta dei Programmi nazionali “Governance e Assistenza Tecnica” e Governance e Azioni di Sistema” per le regioni “Convergenza”²⁵⁶, cui si affiancherà, l’omologo Programma FAS, diretto alle Regioni del Mezzogiorno.

In particolare il PON “Governance e Assistenza Tecnica” FESR rappresenta la logica prosecuzione delle attività di assistenza tecnica già previste dall’Asse I del PON ATAS 2000-2006, rivisitate alla luce della nuova impostazione del Quadro, sulla base degli elementi di continuità e discontinuità con la precedente programmazione che hanno orientato l’impostazione strategica della Priorità 10. Il Programma promuove le attività di supporto al complessivo processo di programmazione e attuazione degli interventi del Quadro (assistenza tecnica al Quadro; rafforzamento della capacità di valutazione; promozione delle attività di informazione e pubblicità; miglioramento dell’informazione statistica).

A queste azioni di natura trasversale, ancorché orientate dalle specifiche condizioni di

²⁵⁶ Un programma “Governance e Azioni di Sistema” è previsto anche per le Regioni CRO.

ammissibilità dei Fondi strutturali, si affiancano le attività di assistenza tecnica e di supporto specialistico a favore delle Regioni e degli Enti locali dell’Obiettivo “Convergenza” volte ad assicurare un effettivo trasferimento di competenze tra Amministrazioni dei diversi livelli di governo, ad accompagnare i processi di devoluzione in atto, a sostenere la *governance* multilivello. Tale attività sono inquadrata in una prospettiva più ampia di rafforzamento strutturale della amministrazione pubblica, a garanzia dell’efficacia complessiva dell’azione della politica regionale.

Specifiche linee d’azione sono inoltre dedicate al rafforzamento della capacità progettuale in ambiti nodali per le politiche di sviluppo (sviluppo locale, progetti urbani), ad iniziative per la trasparenza amministrativa, alla realizzazione di azioni di gemellaggio per il trasferimento di buone pratiche.

L’attuazione del Programma si ispira a criteri di sussidiarietà rispetto alle attività di Assistenza tecnica condotte dagli altri Programmi Operativi (ricercando un efficace integrazione tra i diversi strumenti), di flessibilità (adattando gli interventi allo stato della programmazione ed alla fase di attuazione, così come alle diverse esigenze dei singoli territori) di partenariato (laddove azioni e modalità attuative saranno il frutto di un processo costante di condivisione tra Amministrazioni centrali e regionali nelle apposite sedi partenariali) di integrazione con il corrispondente Programma Operativo Nazionale cofinanziato dal FSE.

Il PON “Governance e Azioni di Sistema” FSE risponde alla condivisa necessità di garantire un “sistema Paese” per le politiche della formazione, del lavoro e dell’inclusione, non riconducibile alla mera sommatoria o media delle politiche delle Regioni. Il PON assicura infatti le azioni necessarie in termini di sviluppo di capacità di indirizzo, di monitoraggio e valutazione dei processi complessivi, di creazione di standard e dispositivi comuni, di legami con i processi europei, in particolare con la Strategia europea per l’occupazione (ora nel quadro di Lisbona) e con il processo “Istruzione e formazione 2010”. E’ in questi ambiti che si inquadra attività quali la definizione di standard, l’elaborazione di dispositivi a valenza nazionale, monitoraggi, valutazioni, analisi conoscitive di portata nazionale, finalizzati ad indirizzare le scelte relative a temi specifici, e, più in generale, le politiche.

Nel caso specifico del PON Governance e Azioni di Sistema CONV vi è inoltre un’esigenza, espressa dalle Regioni CONV, i cui sistemi richiedono una specifica attenzione e modalità efficaci ed appropriate di accompagnamento e supporto.

La *governance* dei PON “Governance e Azioni di Sistema” è caratterizzata da una stretta sinergia con i POR. Il metodo seguito nella fase di programmazione, frutto della l’individuazione condivisa della strategia, degli obiettivi e delle linee di azione, proseguirà utilizzando il Comitato di Sorveglianza e il Comitato di Indirizzo e Attuazione (CIA) come sedi per il confronto e il raccordo tra le Autorità di Gestione dei programmi nazionali e regionali.

I temi più rilevanti per il miglioramento e rafforzamento dei sistemi e delle politiche di istruzione, formazione e lavoro sono già oggetto di lavoro congiunto su più piani:

- tavoli nazionali tematici appositamente e formalmente costituiti in relazione a specifiche tematiche (ai quali partecipa in genere il partenariato sociale), che operano scelte ed assumono decisioni condivise,
- tavoli tecnici che effettuano un lavoro istruttoria e propongono soluzioni tecniche.

Altri tavoli potranno essere successivamente attivati nel corso della programmazione.

Oltre alla piena complementarità con il PON “Governance e Assistenza tecnica” FESR, in particolare per gli interventi sulla Capacità istituzionale in campi diversi dall’accompagnamento, l’attuazione, la valutazione della politica regionale dell’UE, il PON “Governance e Azioni di Sistema ” FSE opera in sinergia con il PON per l’Istruzione FSE per gli interventi di sistema nel settore dell’istruzione.

IV.4 I PROGRAMMI OPERATIVI INTERREGIONALI

Sulla scorta delle indicazioni del Documento Strategico del Mezzogiorno²⁵⁷ la strategia del Quadro si attua anche attraverso due Programmi Operativi Interregionali, ovvero una forma di intervento volta a realizzare una strategia e conseguire obiettivi che si riferiscono (non solo sotto il profilo strettamente territoriale ma anche per ragioni che riguardano l'efficacia e la funzionalità dell'intervento a scala sovraregionale) ad aree più ampie di quelle di una singola regione.

I Programmi Operativi Interregionali (secondo una forma di intervento sperimentale atta a coniugare il carattere e la valenza interregionale degli interventi con l'iniziativa e la presenza più diretta delle Regioni nelle fasi di impostazione, programmazione e attuazione) sono promossi, programmati e attuati da coalizioni di Amministrazioni regionali, con il contributo, l'accompagnamento e/o la partecipazione di uno o più centri di competenza nazionali, ovvero di Amministrazioni centrali.

Il Quadro prevede che tali Programmi Operativi Interregionali siano riferiti al tema delle energie rinnovabili e risparmio energetico ed a quello dei grandi attrattori culturali, naturali e turismo. Quest'ultimo si configura come strumento addizionale, anche dal punto di vista finanziario, per il perseguimento di obiettivi strategici cui sono indirizzati i Programmi Operativi Regionali (POR), nell'ottica dello sviluppo della competitività complessiva del sistema.

**Quadro Strategico Nazionale 2007-2013
ELENCO PROGRAMMI INTERREGIONALI**

PO INTERREGIONALI CONVERGENZA	POIN FESR		PROGRAMMI NAZIONALI INTERREGIONALI MEZZOGIORNO	FAS
Poin Energie rinnovabili e risparmio energetico	X		Pnim Energia rinnovabile	X
Poin Attrattori culturali, naturali e turismo	X		Pnim Cultura e turismo	X

IV.4.1 Programma Operativo Interregionale “Energia rinnovabile e risparmio energetico”

In un contesto normativo che assegna alle Regioni potestà legislativa concorrente in materia di energia, nonché competenze amministrative, da condividere in parte con gli Enti Locali²⁵⁸, le motivazioni a sostegno di un Programma Operativo Interregionale (POIN) “Energia rinnovabile e risparmio energetico”, rispetto alla possibilità di attuare le politiche sull’energia esclusivamente nei singoli Programmi Operativi Regionali, attengono all’apprezzamento della valenza sovraregionale di alcune opzioni strategiche funzionali al raggiungimento degli obiettivi identificati nel Quadro.

Il Programma Interregionale rappresenta una cornice di sistema in cui, alla luce di una comune situazione di debolezza relativa alle condizioni di contesto, trovano composizione e valorizzazione le diverse vocazioni territoriali.

In primo luogo, le politiche energetiche e la loro declinazione in ambito di politica regionale richiedono una forte armonizzazione per fare in modo che gli sforzi dei singoli territori possano effettivamente concorrere al perseguimento di obiettivi fissati a livello nazionale e internazionale. Il Programma rappresenta, dunque, la trama in cui le singole Regioni, in coordinamento tra loro, con le Amministrazioni centrali interessate e con il supporto di centri di competenza nazionali, inseriscono la propria strategia territoriale, ritrovandovi non solo una cornice di riferimento – anche operativo – ma la possibilità di costruire interconnessioni e legami tra le iniziative realizzate o in progetto nei diversi territori.

In considerazione degli ambiziosi traguardi fissati in sede nazionale ed internazionale in materia

²⁵⁷ Predisposto a cura delle otto Regioni del Mezzogiorno nel 2005 nel percorso preparatorio del Quadro.

²⁵⁸ Cfr. D.Lgs. 112/98 e successiva riforma del Titolo V della Costituzione.

di politica energetica, il Programma Interregionale prevede iniziative ed azioni ad incremento della strumentazione e delle risorse disponibili in via ordinaria, con la finalità di liberare nelle Regioni dell’Obiettivo “Convergenza” un potenziale inespresso, anche attraverso il miglioramento dei meccanismi di consenso e di consapevole accettazione dei percorsi che conducono alla realizzazione degli obiettivi.

Nel quadro della politica regionale unitaria, e per l’importanza assegnata agli obiettivi di politica energetica da raggiungere, il Programma Interregionale delle Regioni dell’Obiettivo “Convergenza” cofinanziato dai Fondi strutturali è esteso, con medesimi criteri e regole e a valere su risorse finanziarie della politica regionale nazionale, a tutto il Mezzogiorno.

La strategia cui si ispira il Programma fonda la propria valenza sovra regionale sul contributo alla rimozione di alcuni ostacoli riconducibili non già alle singole realtà regionali, e quindi includerà interventi volti a rimuovere la generale condizione di arretratezza strutturale quali:

- l’assenza di filiere interregionali e di modelli integrati di ricerca, produzione e consumo in grado di valorizzare l’indotto economico ed occupazionale derivante dalle politiche energetiche (azioni di stimolo della filiera settoriale);
- l’inadeguatezza della rete di trasmissione e distribuzione in funzione delle esigenze della generazione diffusa e cogenerazione (azioni di adeguamento della rete energetica ed incremento dell’efficienza distributiva, anche con riferimento a reti per la cogenerazione/trigenerazione distrettuale);
- la mancanza di conoscenza e *know how* sul potenziale tecnicamente ed economicamente sfruttabile nei territori; nonché sulle migliori pratiche per l’efficienza energetica degli edifici, le problematiche legate alla accettazione consapevole degli interventi da parte del territorio (interventi di sensibilizzazione, trasferimento tecnologico e diffusione delle conoscenze).

Tali ambiti di attività non riguardano, pertanto, l’intervento dei programmi operativi regionali.

Le opzioni strategiche del Programma Interregionale, in ogni caso, dovranno essere coerenti con l’esigenza di una scala territoriale efficace in relazione alla necessità di raggiungere volumi adeguati e stabili di domanda, di realizzare economie di scale e di scopo, di operare uno stretto collegamento con orientamenti e politiche perseguiti a livello nazionale in relazione ad obiettivi innovazione tecnologica ed efficienza energetica riguardanti anche la politica industriale. In tutti questi casi la scala efficace di intervento travalica il livello regionale.

Il Programma Interregionale promuove, inoltre, la realizzazione in via sperimentale di interventi che favoriscono collegamento dei territori con i più alti livelli di *know how*, con le esperienze nazionali ed internazionali, operando altresì come catalizzatore delle attività realizzate – spesso in maniera separata dagli attori a diverso titolo interessati – in relazione a progetti di complessa costruzione. In tal modo in fase di attuazione degli interventi, è possibile cogliere vantaggi ed economie, anche in termini di replicabilità e standardizzazione delle procedure.

Ai Programmi Operativi Regionali, in maniera sinergica, è affidata la valorizzazione delle opportunità di sviluppo delle fonti rinnovabili e di risparmio energetico (incremento dell’efficienza energetica) per le quali le risorse, le relazioni, le tecnologie e le conoscenze disponibili sul territorio, congiuntamente considerate, sono sufficienti e funzionali all’elaborazione ed all’attuazione delle strategie regionali, ivi inclusa l’implementazione e la diffusione sul territorio dei modelli di intervento che nel Programma Interregionale trovano un’adeguata codificazione/standardizzazione e/o una prima applicazione.

La *governance* del Programma Interregionale, che vede il coinvolgimento diretto di una pluralità di istituzioni regionali e centrali, richiede un modello organizzativo di programmazione e attuazione fondato sui principi di leale cooperazione e di mutuo vantaggio e che garantisca livelli adeguati di

partecipazione effettiva di tutte le Amministrazioni impegnate nell'attuazione (cfr paragrafo VI.2.4 Meccanismi di attuazione: gestione, sorveglianza, monitoraggio, esecuzione finanziaria, controllo).

IV.4.2 Programma Operativo Interregionale “Attrattori culturali, naturali e turismo”

La strategia del Programma Interregionale punta a determinare le condizioni per aumentare l’attrattività territoriale e creare opportunità di crescita e occupazione nelle regioni dell’Obiettivo “Convergenza”, fondate sulla valorizzazione delle loro risorse culturali, naturali e sul pieno sviluppo delle potenzialità turistiche del territorio.

Tale obiettivo, su scala interregionale e secondo un’ottica di sistema complessivo di risorse di qualità da valorizzare, si può conseguire solo attraverso un’azione unitaria e di sistema condotta insieme dalle Regioni e da centri di competenza nazionali, contribuendo a creare una forte immagine a livello internazionale.

Le lezioni dell’esperienza 2000-2006 mostrano che l’azione delle Regioni (nei rispettivi Programmi Operativi Regionali) non è sufficiente, da sola e in assenza di un’azione collettiva e a scala interregionale, a determinare condizioni di effettiva eccellenza del sistema di offerta delle risorse e quindi a rendere il sistema di tali risorse fattore di competitività e di attrattività decisivo sul mercato turistico mondiale.

Nel quadro della politica regionale unitaria, e per le rilevanti potenzialità inespresse, il Programma Interregionale delle Regioni dell’Obiettivo “Convergenza” cofinanziato dai Fondi strutturali è esteso, con medesimi criteri e regole e a valere su risorse finanziarie della politica regionale nazionale, a tutto il Mezzogiorno.

Un’azione di sistema che valorizzi le risorse culturali e naturali di eccellenza, e ne consenta una promozione unitaria sui mercati turistici internazionali richiede una piena integrazione di competenze tecniche di diverse Amministrazioni (regionali e centrali), ma anche di competenze amministrative, anche derivanti dalla diversa dislocazione delle potestà legislative previste nell’ordinamento italiano (turismo, tutela e valorizzazione del patrimonio culturale, tutela e valorizzazione del patrimonio naturale). In tutti i casi, deve essere preservato il principio dell’unitarietà e inscindibilità delle azioni di tutela - gestione - valorizzazione²⁵⁹.

Il Programma Interregionale, pur preservando il carattere regionale della promozione, programmazione e attuazione dell’azione di sistema affidata alla coalizione di Amministrazioni regionali, consente la piena integrazione delle competenze attraverso il coinvolgimento cooperativo dei centri di competenza di riconosciuta e certificata eccellenza nazionale e/o internazionale. Una politica per lo sviluppo dell’attrattività turistica sui mercati internazionali deve valorizzare il complesso del sistema delle risorse (clima, natura, cultura, storia, tradizioni) presenti nei singoli territori facendo leva sull’offerta (i grandi attrattori naturali e culturali) per promuovere livelli aggiuntivi di domanda di qualità. Il Programma Interregionale, evitando duplicazioni e sovrapposizioni, deve concentrarsi sugli attrattori, non sufficientemente valorizzati, che presentino valenza interregionale (es. rete di itinerari archeologici, reti di itinerari naturali, che includano monumenti naturali, siti, musei e relativi percorsi; altre reti e risorse storico-tematiche). Tali attrattori devono essere identificati nel Programma Interregionale, in modo che si possa escludere che analoghe azioni sui medesimi siti vengano proposte e finanziate nell’ambito dei Programmi Operativi Regionali.

Un’azione interregionale per le regioni dell’Obiettivo “Convergenza”, estesa a tutto il Mezzogiorno con risorse della politica regionale nazionale, è in grado così di migliorare e orientare anche le *policy* più specifiche a livello territoriale, dei singoli Programmi Operativi Regionali,

²⁵⁹ Nel rispetto della legislazione vigente e delle disposizioni contenute nel Codice dei Beni Culturali, della Convenzione europea sul paesaggio (ratificata con L. n. 14/2006).

collegandole a flussi di domanda turistica di qualità che esse, da sole, non sono in grado di determinare. A questo riguardo, le modalità di attuazione (*governance*) dovranno stabilire con certezza le relative competenze, demarcazioni e complementarietà tra Programma Interregionale e Programmi Operativi Regionali.

L'assunzione di un'azione specifica e di sistema di sviluppo dell'attrattività turistica basata sulla valorizzazione delle risorse culturali e naturali (i grandi attrattori) è coerente con le indicazioni degli Orientamenti comunitari sulla politica a finalità strutturale dell'Unione Europea (che precisano l'esigenza di politiche integrate per la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale e naturale e di un loro collegamento ad obiettivi di sviluppo del turismo sostenibile) e con le specifiche indicazioni del Regolamento (CE) n. 1080/2006.

L'attuazione del Programma Interregionale potrà consentire l'effettiva integrazione degli interventi territoriali connessi alla valorizzazione dei grandi attrattori e alle relative azioni di promozione dell'attrattività turistica (superamento dell'approccio settoriale) attraverso la concentrazione delle risorse sui poli di eccellenza e attuando le seguenti linee di attività:

- la costituzione di reti di attrattori di eccellenza interregionale, e quindi di un sistema di offerta integrata sulla quale costruire politiche di attrazione turistica di qualità sui mercati mondiali del prodotto culturale, ambientale, turistico;
- l'attivazione di filiere produttive interregionali collegate alle politiche di valorizzazione del patrimonio e al turismo di qualità, il cui sviluppo può essere innescato solo grazie al contributo di interventi caratterizzati da una sufficiente massa critica;
- la realizzazione di una politica unitaria di marketing e di commercializzazione turistica del sistema delle risorse di eccellenza in grado di mettere a sistema e integrare – orientandole – anche le iniziative e le politiche di promozione attuate a livello di singole regioni e a livello sub regionale.

Le linee di attività sopra riportate sono pertanto escluse dagli ambiti di intervento dei Programmi Operativi Regionali.

Il Programma è pertanto aggiuntivo – e non sostitutivo - rispetto alle politiche per la valorizzazione degli *asset* naturali, culturali e turistici realizzate dalle singole Regioni attraverso i propri Programmi Operativi Regionali. L'integrazione e la distinzione fra i due livelli di intervento è assicurata dal fatto che le Regioni sono pienamente responsabili della programmazione e attuazione del Programma Interregionale e possono quindi modulare la programmazione tenendo conto dei criteri e delle priorità di intervento proprie dei due livelli di programmazione. La differenziazione degli interventi tra il Programma Operativo Interregionale e i Programmi Operativi Regionali dovrà essere oggetto di specifiche disposizioni di attuazione nei Programmi, nonché tema delle deliberazioni del primo Comitato di Sorveglianza dei rispettivi Programmi.

Il Programma dovrà essere attuato dalle Regioni in collaborazione con le Amministrazioni centrali titolari di competenze scientifiche e tecniche negli specifici settori di intervento.

Il sistema di *governance* è teso quindi a garantire i processi codecisionali atti a coinvolgere e rendere effettiva la partecipazione delle diverse Amministrazioni nelle fasi di programmazione operativa e di attuazione in coerenza e attuazione dei principi di leale collaborazione e mutuo vantaggio. Il modello di *governance* è quello specifico dei Programmi Interregionali previsto nel paragrafo IV.2.4 del QSN per la parte relativa agli “Orientamenti specifici per i Programmi Interregionali”.

IV.5 I PROGRAMMI OPERATIVI DELL'OBBIETTIVO “COOPERAZIONE TERRITORIALE EUROPEA”

La cooperazione territoriale si esplicita nel periodo di programmazione 2007-2013 secondo due

modalità diverse: la definizione di Programmi Operativi in attuazione dell’Obiettivo “Cooperazione territoriale europea” e l’inserimento di azioni di cooperazione interregionale nel *mainstream* dei Programmi Operativi CONV e CRO.

In quest’ultimo caso le azioni di cooperazione dovranno riferirsi alle priorità scelte dal singolo Programma Operativo ed essere a queste serventi, fornendo possibilità di effettuare interventi congiunti con altre regioni europee il cui apporto può contribuire a raggiungere più efficacemente gli obiettivi stabiliti dal Programma CONV o CRO in cui tali azioni sono inserite, sia perché tali azioni di cooperazione forniscono opportunità di accedere a competenze, conoscenze, innovazioni di cui la regione italiana interessata non dispone o dispone in modo insufficiente, sia perché forniscono la possibilità di progettare su un mercato extradomestico le risorse territoriali della regione italiana, valorizzandone le potenzialità di crescita e competitività. I Programmi Operativi CONV e CRO che prevedono di avviare azioni di cooperazione interregionale definiscono le modalità attuative con le quali concretizzeranno lo sviluppo, la definizione dei contenuti e dei partenariati e l’attuazione delle azioni di cooperazione.

Inoltre i Programmi CONV e CRO dovranno definire le modalità attuative mediante le quali promuoveranno l’acquisizione e la disseminazione a livello regionale di esperienze e buone prassi sviluppate in ambito europeo, specialmente in relazione all’attuazione dell’iniziativa “le Regioni soggetto attivo del cambiamento economico” (*Regions for economic change*).

Nel caso dei Programmi Operativi in attuazione dell’Obiettivo di cooperazione territoriale europea, la partecipazione italiana ai programmi di cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale ai quali sono eleggibili i territori italiani verrà attuata secondo un profilo di forte coerenza e integrazione con la programmazione della politica regionale unitaria, comunitaria e nazionale. Nella nuova programmazione dei Fondi strutturali alla cooperazione territoriale europea è richiesto, infatti, di concorrere esplicitamente alle grandi priorità strategiche della politica di coesione²⁶⁰, valorizzando il potenziale competitivo regionale e locale frenato dall’esistenza di confini amministrativi. Per l’Italia, per le caratteristiche salienti del proprio sviluppo regionale, la cooperazione territoriale europea può costituire fattore di apertura e di accelerazione dello sviluppo locale, in termini di migliore organizzazione delle infrastrutture e dei servizi, di posizionamento competitivo sui mercati internazionali, di opportunità di raggiungere massa critica nell’offerta di beni pubblici. Possono così essere valorizzate e sviluppate, in un contesto di cooperazione territoriale, le risorse specifiche di cui l’Italia dispone, in particolare in termini di:

1. ricerca di alta qualità internazionale, presente in diverse aree, ma spesso non interfacciata in modo stabile con i centri di competenza presenti nelle macroaree di riferimento;
2. competenze ed esperienze nel campo dello sviluppo sostenibile, applicabili alla crescita della capacità amministrativa in materia, alla promozione del turismo sostenibile come brand internazionale distintivo dell’Europa e del Mediterraneo, alla promozione di azioni di mitigazione ambientale e prevenzione dei rischi;
3. conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale, in cui l’Italia porta un valore aggiunto di specifiche competenze, abilità e saperi, metodologie, strumenti ed esperienze spesso riconosciuto a livello internazionale, ma poco sfruttato a servizio dello sviluppo regionale europeo;
4. dotazioni infrastrutturali strategiche per lo sviluppo di piattaforme territoriali transnazionali attestate sui corridoi transeuropei e sulle Autostrade del mare, per rispondere ad esempio in modo adeguato all’incremento dei traffici nel bacino del Mediterraneo;
5. policentrismo urbano e produttivo, che favorisce la valorizzazione delle risorse locali, sia per lo sviluppo di regioni integrate frontaliere, sia per la formazione di reti di rilevanza internazionale nell’ambito di grandi spazi e bacini marittimi transnazionali.

²⁶⁰ Le tre grandi priorità fissate dagli orientamenti strategici comunitari: rendere l’Europa e le sue regioni un luogo più attrattivo per vivere e lavorare; migliorare la conoscenza e l’innovazione per la crescita; più e migliori posti di lavoro.

Senza, perciò, vincolare le scelte che verranno effettuate dagli Stati membri nell'ambito della predisposizione dei singoli Programmi Operativi di “Cooperazione territoriale europea”, l'inserimento dell'Obiettivo “Cooperazione territoriale europea” nell'ambito del Quadro consente di:

- evidenziare i campi in cui i territori nazionali possono offrire punte di competenza e di conoscenza (rappresentate tanto da operatori pubblici che privati), rendendo in questo modo più chiaro e leggibile quale sia l'apporto che il paese può fornire per concorrere a obiettivi comuni di sviluppo di macroregioni europee;
- indicare campi in cui l'azione di cooperazione comporta più evidenti ricadute per lo sviluppo dei territori regionali italiani, segnalando, perciò, piste di integrazione e completamento che la politica regionale interna (sia quella comunitaria che quella nazionale) dovranno cogliere e valorizzare.

L'Italia, in particolare, può fare perno su competenze e *asset* territoriali che rilevano per quattro macroaree, di apertura e integrazione al sistema europeo ed extraeuropeo: l'Europa meridionale, dalle Alpi in giù, che racchiude potenziali non adeguatamente sfruttati a sostegno della competitività di tutta l'UE; il bacino del Mediterraneo, area strategica in cui si gioca la sfida cruciale della costruzione di rapporti stabili di prossimità tra tutta l'UE, l'Africa e il Medio Oriente; l'Europa centro-settentrionale, dove si deve rafforzare la coesione e completare la fase del processo di integrazione europea culminata nel recente allargamento; l'Europa orientale e balcanica, dove si debbono creare le condizioni di contesto necessarie a completare il grande disegno dell'integrazione europea. Su queste macroaree insistono sia programmi di cooperazione transfrontaliera, interna all'UE e relativa alle frontiere esterne, che programmi di cooperazione transnazionale. Alcuni programmi, in particolare quelli relativi alle frontiere alpine, riguardano più macroaree. La tavola seguente riporta l'elenco dei programmi ai quali partecipa l'Italia. Questi in sintesi riguardano: programmi di cooperazione transfrontaliera situati lungo le frontiere alpine terrestri (Italia - Francia Alpi, Italia - Svizzera, Italia - Austria), le frontiere marittime (Italia - Francia marittimo, Italia - Grecia, Italia - Malta) e la frontiera terrestre e marittima tra Italia e Slovenia; programmi di cooperazione transnazionale che coprono l'intero arco alpino (programma Spazio Alpino), l'Europa centrale (programma Europa centrale), l'Europa sud-orientale (programma Europa sud-orientale) e tutto l'arco mediterraneo (programma Mediterraneo); programmi di cooperazione frontaliera alle frontiere esterne, lungo l'Adriatico (IPA - CBC Adriatico), con la Tunisia (ENPI - CBC Italia - Tunisia) e con tutto il bacino del Mediterraneo (ENPI - CBC Bacino del Mediterraneo). A questi vanno aggiunti i programmi di cooperazione interregionale per lo scambio di buone pratiche in materia di innovazione e ambiente (IV C), sviluppo urbano (URBACT), analisi e studi (ESPON) e gestione dei programmi di cooperazione (INTERACT) ai quali l'Italia è eleggibile insieme a tutti gli altri Paesi dell'UE.

Quadro Strategico Nazionale 2007-2013
ELENCO DEI PROGRAMMI DI COOPERAZIONE TERRITORIALE

PO di Cooperazione territoriale europea	PO FESR
TRANSFRONTALIERA	
Po Italia-Francia Alpi (ALCOTRA)	X
Po Italia-Francia frontiera marittima	X
Po Italia-Svizzera	X
Po Italia-Austria	X
Po Italia-Grecia	X
Po Italia-Malta	X
Po Italia-Slovenia (*)	X
ENPI-CBC	
Po ENPI-CBC Italia-Tunisia	X (*)
Po ENPI-CBC Bacino Mediterraneo	X (*)
IPA-CBC	
Po IPA-CBC-Adriatico	X (**)
TRANSNAZIONALE	
Po Spazio Alpino	X
Po Europa Centrale	X
Po Europa Sud-orientale	X
Po Mediterraneo	X

* Cofinanziato da FESR e ENPI e attuato nell'ambito delle politiche di prossimità

** Cofinanziato da FESR e IPA e attuato nell'ambito delle politiche di preadesione

Nell'ambito di una ampia discussione, svolta in seno al Gruppo tecnico QSN “Cooperazione-Obiettivo 3” che ha coinvolto tutto il partenariato (Amministrazioni centrali e regionali, partenariato istituzionale ed economico-sociale) sono stati definiti gli obiettivi specifici che l'Italia è interessata a perseguire e i requisiti metodologici che tutte le azioni di cooperazione dovranno avere per conseguire gli obiettivi prefissati²⁶¹. Tali obiettivi sono stati inseriti e armonizzati all'interno delle priorità del Quadro, rappresentando il contributo specifico e il valore aggiunto che le azioni di cooperazione territoriale europea promosse dall'Italia nell'ambito dell'attuazione dell'Obiettivo di “Cooperazione territoriale europea” apportano alla politica regionale di sviluppo 2007-2013 adottata dall'Italia.

La tavola di seguito riportata sintetizza gli obiettivi specifici ai quali la partecipazione italiana ai programmi di cooperazione territoriale transfrontaliera, transnazionale e interregionale farà riferimento, al fine di partecipare attivamente al raggiungimento delle priorità tematiche adottate dal Quadro; la tavola indica inoltre gli ambiti d'intervento previsti per ciascuna tipologia di cooperazione dai Regolamenti dei Fondi strutturali, in attuazione dei quali gli obiettivi specifici suddetti potranno essere perseguiti, declinandoli nel modo più opportuno in coerenza con i contesti specifici che caratterizzano ciascuno dei Programmi Operativi di cooperazione territoriale ai quali partecipa l'Italia e le scelte condivise che gli attori regionali effettueranno partecipando alla definizione e attuazione di tali programmi.

²⁶¹ Documento “Obiettivi specifici e metodi della cooperazione territoriale”, predisposto dal Gruppo tecnico QSN “Cooperazione-Obiettivo 3”, Roma-10 aprile 2006

Per rendere efficace l'attuazione dell'approccio strategico adottato per l'inserimento della cooperazione territoriale nel Quadro, è stato definito un modello specifico di *governance* dell'attuazione delle azioni di cooperazione territoriale europea, descritto al punto VI.2.8 del testo del Quadro.

Tavola sinottica della corrispondenza tra priorità QSN, obiettivi specifici per la cooperazione territoriale nel QSN e interventi per tipologia di programma di cooperazione territoriale europea

Priorità	Obiettivi specifici per la cooperazione territoriale nel QSN	Tipologia di cooperazione territoriale europea		
		Transfrontaliera	Transnazionale	Interregionale
1. Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane	Favorire la capacità dei sistemi di formazione-istruzione di collocarsi nella dimensione europea, nell'ambito della costruzione di un sistema di riferimento comune europeo (<i>European Qualification Framework</i>) per migliorare la qualità dell'offerta di istruzione-formazione, i risultati dell'apprendimento e agevolare la riconoscibilità delle competenze acquisite.	Nel quadro dello sviluppo della collaborazione, della capacità e dell'utilizzo congiunto di infrastrutture nel settore dell'istruzione e del contributo alla promozione della formazione.		
2. Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività	Creazione di reti scientifiche e tecnologiche e la valorizzazione delle capacità di ricerca e sviluppo regionali. In particolare saranno promosse azioni volte a: rafforzare le capacità di ricerca cognitive, promuovendo lo sviluppo di collaborazioni tra produttori di conoscenza; aumentare il grado di internazionalizzazione dei centri di competenza; sviluppare nuove capacità nel settore della ricerca applicata; valorizzare le capacità di eccellenza già esistenti per metterli a disposizione dei sistemi produttivi locali.	Nel quadro della promozione delle PMI, dell'utilizzo congiunto delle infrastrutture per l'istruzione, dell'uso condiviso di risorse umane e strutture destinate alla R&ST.	Nel quadro della creazione e sviluppo di reti scientifiche e tecnologiche e rafforzamento delle capacità regionali di R&ST che contribuiscano direttamente allo sviluppo economico equilibrato delle zone transnazionali.	Nel quadro dello sviluppo di buone pratiche su innovazione e economia della conoscenza.
3. Energia e ambiente: uso sostenibile e efficiente delle risorse per lo sviluppo	Promuovere azioni di mitigazione ambientale in contesti interessati dallo sviluppo di infrastrutture di rilievo europeo e globale. Definire strategie integrate per il miglioramento della qualità dell'aria e per la gestione dei rischi naturali e tecnologici. Definire strategie di lungo periodo per la mitigazione e la gestione degli effetti dei cambiamenti climatici, coordinando e rafforzando azioni congiunte di monitoraggio, sorveglianza, prevenzione nei contesti più esposti a rischio (contesti montani, ecc). Promuovere un'efficace gestione delle risorse idriche, l'utilizzo delle fonti di energia rinnovabile e	Nel quadro della promozione e miglioramento della protezione e gestione congiunte delle risorse naturali e della prevenzione dei rischi naturali e tecnologici, del migliore accesso ai sistemi e agli impianti transfrontalieri di approvvigionamento idrico e energetico e a quelli di smaltimento dei rifiuti.	Nel quadro delle attività di gestione delle risorse idriche, efficienza energetica, protezione dei rischi e protezione ambientale che presentino una chiara dimensione transnazionale.	Nel quadro dello sviluppo di buone pratiche su ambiente e prevenzione dei rischi.

	<p>alternativa e l'incremento dell'efficienza energetica negli usi finali, mediante la partecipazione allo sviluppo di meccanismi finanziari per il supporto del mercato delle tecnologie di settore e la realizzazione di progetti innovativi sull'utilizzo di fonti rinnovabili e alternative di energia, con particolare attenzione alla promozione e al rafforzamento delle filiere produttive di nuove tecnologie energetico ambientali.</p>		
4. Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale	<p>Concorrere a aumentare le possibilità di accesso alla conoscenza al lavoro e a tutte le opportunità contribuendo a ridurre gli svantaggi territoriali e di servizio esistenti, favorendo l'integrazione delle reti e dei sistemi informativi e migliorando l'accessibilità ai servizi e la loro qualità.</p>	<p>Nel quadro della riduzione dell'isolamento tramite un migliore accesso ai servizi di informazione e comunicazione e dello sviluppo della collaborazione, della capacità e dell'utilizzo congiunto delle infrastrutture per la salute, la cultura e l'istruzione, nonché e a supporto della promozione dell'integrazione dei mercati del lavoro transfrontalieri, delle iniziative locali a favore dell'occupazione, della parità di genere e delle pari opportunità, della formazione e inclusione sociale.</p>	
5. Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività e lo sviluppo	<p>Promozione dello sviluppo di competenze, abilità e saperi qualificati in materia di conservazione, gestione e valorizzazione del patrimonio naturale e culturale</p> <p>Ampliamento e integrazione nell'utilizzo di metodologie, strumenti, esperienze di valorizzazione integrata del patrimonio culturale e del paesaggio.</p> <p>Utilizzo di sistemi avanzati di monitoraggio per il controllo e la gestione del rischio di degrado.</p> <p>Sviluppo di strumenti di gestione di poli di eccellenza e di sistemi e reti di risorse culturali, sia materiali che immateriali.</p> <p>Rafforzamento della capacità amministrativa e tecnica in materia di sviluppo sostenibile, in particolare nelle aree di cooperazione dei paesi di nuova adesione e paesi non membri dell'UE.</p>	<p>Nel quadro della promozione del turismo e della cultura e della protezione e miglioramento della protezione e gestione congiunte delle risorse naturali e culturali, nonché dello sviluppo della collaborazione, della capacità e dell'utilizzo congiunto delle infrastrutture per la cultura e il turismo.</p>	<p>Nel quadro della protezione e valorizzazione del patrimonio naturale a sostegno dello sviluppo socio-economico e del turismo sostenibile e della conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale per lo sviluppo urbano sostenibile.</p>

	Rafforzamento della crescita di turismo sostenibile, per valorizzare ed estendere il turismo sostenibile come brand internazionale distintivo dell'Europa e del Mediterraneo.			
6. Reti e collegamenti per la mobilità	Promuovere lo sviluppo di piattaforme territoriali e strategiche che valorizzino il potenziale competitivo locale, rafforzando i corridoi transeuropei e i nodi infrastrutturali, concorrendo a garantire reti e nodi funzionali allo sviluppo, a promuovere il ricollocamento strategico di porti e aeroporti e dei servizi connessi, a sviluppare nuovi segmenti di mercato per quei settori in cui il vantaggio competitivo italiano è condizionato da carenze logistiche, a migliorare sicurezza e intermodalità, integrazione e sinergia tra le reti, sviluppo dei servizi e piattaforme ICT per il sistema economico e sociale.	Nel quadro della riduzione dell'isolamento tramite un migliore accesso alle reti e ai servizi di trasporto.	Nel quadro del miglioramento all'accesso e alla qualità dei servizi di trasporto e telecomunicazioni che presentino una chiara dimensione transnazionale.	
7. Competitività dei sistemi produttivi e occupazione	Concorrere a promuovere l'interconnessione e l'integrazione dei sistemi locali nelle reti lunghe sulle quali ha luogo lo scambio di capitali, saperi e tecnologie, in particolare: favorendo l'integrazione delle risorse umane; valorizzando le competenze scientifiche esistenti; consolidando lo sviluppo di distretti e piattaforme tecnologiche internazionali; rafforzando le reti di cooperazione tra il sistema di ricerca e le imprese.	Nel quadro della promozione dell'imprenditorialità e a supporto della promozione dell'integrazione dei mercati del lavoro transfrontalieri e delle iniziative locali per l'occupazione.	Nel quadro della realizzazione di reti tra istituti di istruzione terziaria, istituti di ricerca e PMI, di collegamenti che migliorino l'accesso alle conoscenze scientifiche e ai trasferimenti di tecnologia tra strutture di R&ST e centri internazionali di eccellenza in materia di R&ST, di sviluppo di strumenti congiunti di ingegneria finanziaria destinati al sostegno della R&ST nelle PMI.	
8. Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani	Favorire la crescita di attrattività, il rilancio e il riposizionamento delle città italiane su specifici mercati obiettivo. Favorire la crescita economica equilibrata delle città situate nelle aree transfrontaliere, attraverso la messa in rete di strutture e servizi (per la conoscenza, l'innovazione, la cultura, l'accoglienza) che	Nel quadro del rafforzamento dei collegamenti tra le zone urbane e rurali e dello sviluppo della collaborazione, della capacità e dell'utilizzo congiunto delle infrastrutture per la salute, la cultura, il turismo, l'istruzione,	Nel quadro della promozione dello sviluppo urbano sostenibile.	Nel quadro dello sviluppo di buone pratiche sullo sviluppo urbano sostenibile.

	<p>consentano di raggiungere rating più elevati a livello europeo e internazionale e di contrastare esclusione e disagio (presidi ospedalieri, trasporto integrato, centri per servizi comuni, ecc).</p>	<p>nonché per la promozione dell'uso condiviso di risorse umane e strutture destinate alla R&ST.</p>		
9. Apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse	<p>Concorrere a sviluppare le capacità delle istituzioni pubbliche e dei sistemi produttivi locali di dialogare e competere sul piano internazionale.</p> <p>Concorrere a migliorare l'afflusso e la localizzazione sui territori regionali e locali di risorse di elevata qualità (capitali, investimenti diretti, competenze e risorse umane, consumi turistici).</p>	<p>Nel quadro del supporto alla promozione della cooperazione giuridica e amministrativa.</p>		
10. Governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali e efficaci	<p>Concorrere a elevare le capacità delle Amministrazioni per la programmazione e gestione della politica regionale, mediante lo sviluppo e lo scambio di buone pratiche.</p>	<p>Nel quadro del supporto alla promozione della cooperazione giuridica e amministrativa.</p>		<p>Nel quadro dello sviluppo di buone pratiche su innovazione e economia della conoscenza, ambiente e prevenzione dei rischi e sullo sviluppo urbano sostenibile.</p>

IV.6 ATTUAZIONE DELLE PRIORITÀ CON FORME DI INTERVENTO FINANZIATE DALLE RISORSE DELLA POLITICA REGIONALE NAZIONALE

Oltre a quanto già indicato nei punti precedenti in ordine a programmi di livello nazionale o interregionale già definiti e che agiscono – sulla base delle risorse della politica regionale nazionale del FAS - a complemento o rafforzamento di programmi cofinanziati da risorse comunitarie per le Regioni del Mezzogiorno, le priorità vedranno attuazione su tutto il territorio nazionale anche attraverso ulteriori risorse del FAS, sia con programmi definiti a livello regionale, sia con programmi definiti a livello nazionale. In particolare, per le Regioni del Mezzogiorno, ulteriori programmi e azioni nazionali FAS saranno definiti, in attuazione della strategia delineata nel Quadro, secondo le indicazioni di metodo programmatico delineate nel capitolo VI.

V IL QUADRO FINANZIARIO

In questo capitolo si analizzano i profili finanziari connessi all'impostazione e attuazione della programmazione della politica regionale. Nel ciclo 2007-2013 la politica regionale unitaria potrà disporre nel complesso di nuove risorse pari a circa 124,7 miliardi di euro, considerando congiuntamente le risorse dei Fondi strutturali comunitari, del relativo cofinanziamento nazionale (statale e regionale) e le risorse aggiuntive nazionali specificamente dirette allo sviluppo territoriale.

Per quanto riguarda la destinazione territoriale dei fondi, questa è definita, per i Fondi strutturali comunitari, dall'allocazione stabilita per l'Italia in sede europea per i diversi obiettivi comunitari di riferimento e, all'interno di questi, ove necessario, dai criteri di riparto del contributo comunitario convenuti in sede nazionale (vedi oltre par. V.2.2). Per le risorse aggiuntive nazionali per lo sviluppo territoriale, viene confermata l'allocazione dei fondi per l'85 per cento ai territori delle otto Regioni del Mezzogiorno e per il 15 per cento ai territori delle 11 Regioni e delle 2 Province Autonome del Centro-Nord. Per la quota di tali risorse che sono direttamente assegnate alle Regioni e Province Autonome, il riparto delle risorse avviene sulla base dei criteri convenuti in sede nazionale.

L'adeguata programmazione di tali risorse dovrà assicurare la realizzazione di interventi idonei a raggiungere gli obiettivi prefissati entro l'arco di attuazione del programma.

Tavola 17 - Allocazione delle risorse globali del QSN (miliardi di euro)

	FONDI STRUTTURALI (contributo comunitario)	COFINANZIAMENTO NAZIONALE INDICATIVO (*)	FAS (**)	TOTALE
Totale QSN 2007-2013	28,7	31,6	64,4	124,7
CONV + ST	21,6	21,8		
CRO + ST	6,3	9,6		
COOPERAZIONE TERRITORIALE	0,8	0,2		
Di cui:				
Centro Nord (***)	4,9	7,5	9,7	23,0
Mezzogiorno (***)	23,0	23,9	54,7	101,6

(*) Importi indicativi - Gli importi effettivi saranno definiti sulla base della delibera Cipe di Cofinanziamento e dei tassi di partecipazione per asse indicati nelle Decisione CE di adozione dei programmi operativi.

(**) Nuove risorse FAS assegnate dalla Legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Finanziaria per il 2007).

(***) Non comprende le risorse dell'Obiettivo Cooperazione

V.1 LA SPESA PUBBLICA IN CONTO CAPITALE

Il complesso della spesa pubblica in conto capitale della Pubblica Amministrazione, che comprende sia le risorse ordinarie, sia le risorse aggiuntive (comunitarie e nazionali destinate al finanziamento della politica regionale in forza del Trattato dell'Unione Europea e dell'art. 119, comma 5, della Costituzione), è programmato e monitorato con il Quadro Finanziario Unico Pluriennale di cassa (QFU), che evidenzia la ripartizione delle risorse per le macroaree Centro-Nord e Mezzogiorno. Il QFU è stato introdotto nel 1999 nei documenti programmatici nazionali quale strumento per programmare e verificare il complesso della spesa in conto capitale finalizzato a sostenere gli impegni quantitativi e di riparto territoriale della spesa in conto capitale. Il QFU è presentato annualmente nel Rapporto del Dipartimento per le Politiche di sviluppo al Parlamento.

Per meglio sostenere attraverso il QFU gli obiettivi complessivi di investimento pubblico destinati allo sviluppo e la piena aggiuntività dell'intervento della politica regionale, verranno armonizzate

gradualmente le regole di programmazione e di verifica dell'impiego delle diverse fonti finanziarie (fondi comunitari, inclusivi del cofinanziamento nazionale e fondi aggiuntivi nazionali del Fondo Aree Sottoutilizzate).

La programmazione delle risorse comunitarie e del relativo cofinanziamento nazionale segue le regole dei Fondi strutturali. Essa è modulata - in accordo con le prospettive finanziarie dell'Unione, concordate in sede di Consiglio Europeo, che fissano gli importi complessivi destinati alla politica di coesione e la loro quantificazione per Stato membro e Obiettivo - con riferimento a due orizzonti pluriennali che si sovrappongono: 2000–2006 per il ciclo ancora in corso, i cui effetti di cassa si prolungano fino al 2008; 2007–2013, per il ciclo di interesse di questo Quadro, con analogo prolungamento sino al 2015. Le previsioni programmatiche prefigurate nel QFU tengono conto della capacità di attuazione dei diversi soggetti coinvolti nell'attuazione, della necessità, per i Fondi strutturali, di conseguire gli obiettivi finanziari connessi all'esecuzione del bilancio comunitario e degli impegni in tema di addizionalità, nonché delle previsioni di spesa formulate dai soggetti responsabili degli interventi. Il consuntivo registrato dal QFU è basato sui dati del sistema di monitoraggio che ne quantificherà progressivamente le spese sostenute "sul terreno" dai soggetti attuatori degli interventi.

La programmazione della spesa relativa alle risorse aggiuntive nazionali (relative al Fondo ora denominato per le "aree sottoutilizzate" - FAS) segue gli stanziamenti fissati e riflette quindi, oltre che la chiave di riparto tra le due macroaree (85 per cento al Mezzogiorno e 15 per cento al Centro-Nord, ribadita dalla stessa Conferenza dei Presidenti delle Regioni), la settennalizzazione dell'impegno programmatico per le risorse nazionali, concordata con le Linee Guida oggetto dell'Intesa del 3 febbraio 2005 tra Stato e Regioni e fissata dalla Legge Finanziaria 2007 (art. 1 comma 863). Su tale base, il profilo programmatico pluriennale di spesa di tali risorse si basa sulle stime delle erogazioni del FAS in base alle disposizioni già adottate e ipotizza il mantenimento di adeguati flussi annuali di finanziamento del Fondo. Il profilo tiene inoltre conto di una valutazione dell'effettiva capacità di spesa delle Amministrazioni, risultante anche da strumenti di stima sulla tempistica di definizione delle procedure e di realizzazione degli interventi, e esplicitando eventuali effetti derivanti da misure correttive degli andamenti di finanza pubblica. Il consuntivo deriva da una stima aggregata basata su fonti diverse a seconda degli strumenti attuativi considerati, ma potrà avvantaggiarsi dei miglioramenti e della graduale unificazione degli strumenti di monitoraggio (par. VI.2.4).

La previsione relativa alle risorse ordinarie, che completa la costruzione del Quadro Finanziario Unico (QFU), è definita in modo in parte derivato per quanto attiene il totale complessivo della spesa sul territorio nazionale, in considerazione degli impegni programmatici relativi all'incidenza della spesa in conto capitale complessiva sul PIL definiti dai documenti di Programmazione Economica e Finanziaria (DPEF). La sua ripartizione territoriale è fissata programmaticamente tenendo conto degli obiettivi definiti (costantemente riaffermati negli ultimi anni nella misura di destinare al Mezzogiorno in media almeno il 30 per cento della spesa ordinaria in c/capitale del Paese) per contribuire, anche per questa via, a superare il rischio della possibile sostituibilità del finanziamento della programmazione ordinaria con quella a valere sui fondi della politica regionale unitaria. L'effettivo conseguimento dei valori programmatici dipenderà (cfr. par. V.3) - oltre che, dalla capacità di spesa delle Amministrazioni centrali e decentrate e degli enti di proprietà pubblica - anche dai vincoli di finanza pubblica posti sul livello complessivo della spesa in conto capitale e dal modo in cui essi verranno perseguiti. A consuntivo, tale componente sarà comunque definita in modo derivato sulla base dei dati ufficiali della spesa in conto capitale complessiva elaborati dall'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT), della ripartizione territoriale della stessa derivante dalle indicazioni del sistema dei Conti Pubblici Territoriali (CPT) e delle informazioni di consuntivo relative alle componenti di spesa in conto capitale aggiuntiva prima richiamate.

In prospettiva, l'aggiornamento periodico del QFU si avvarrà dell'adozione più generalizzata di strumenti affidabili di previsione di spesa da parte dei soggetti responsabili degli interventi (sia per i

fondi comunitari, sia per il FAS) e di dati di consuntivo per le spese relative ad entrambe le fonti finanziarie resi più precisi dal confluire in una base informativa unitaria di informazione proveniente dai diversi sistemi contabili e di monitoraggio. Tale miglioramento dell'omogeneità e della qualità delle informazioni, secondo modalità che saranno definite nelle delibere CIPE di attuazione del Quadro, consentirà di rafforzare la funzione di guida del QFU, rendendo più trasparenti le motivazioni di eventuali scostamenti dai percorsi programmatici.

V.2 LE RISORSE DELLA POLITICA REGIONALE COMUNITARIA

V.2.1 Risorse dei Fondi strutturali per Obiettivo

Il Consiglio europeo, nella riunione tenutasi a Bruxelles il 15 e 16 dicembre 2005, ha deciso le prospettive finanziarie per il periodo 2007-2013. Con questa decisione e con l'Accordo Interistituzionale tra le Autorità di Bilancio del 17 maggio 2006²⁶² sono stati assegnati alla “Rubrica 1b) – Coesione per la crescita e l’occupazione”, poco più di 308 miliardi di euro (a prezzi 2004) ripartiti per anno come riportato nella seguente tavola:

Rubrica 1b) Coesione per la crescita e l’occupazione

Importi in milioni di euro a prezzi 2004

Annualità	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Totale
Risorse	42.863	43.318	43.862	43.860	44.073	44.723	45.342	308.041

Con le decisioni del 4 agosto 2006 C(2006)3472 per l’Obiettivo “Competitività regionale e occupazione”, C(2006)3473 per l’Obiettivo “Cooperazione territoriale europea”, C(2006)3474 per l’Obiettivo “Convergenza” e per le regioni in sostegno transitorio, C(2006)3480 per le regioni dell’Obiettivo “Competitività regionale e occupazione” in sostegno transitorio, la Commissione europea ha ripartito le risorse tra gli obiettivi e gli Stati membri secondo quanto disposto dal Capo V - articoli da 18 a 24 - del Regolamento del Consiglio n.1083/2006 dell’11 luglio 2006 e secondo i criteri di cui all’allegato II dello stesso Regolamento. Le risorse assegnate all’Italia ammontano, al netto delle risorse da destinare all’assistenza tecnica della Commissione pari allo 0,25 per cento dell’intera dotazione (art. 24 del Regolamento (CE) n.1083/06), a € 25.582.830.238 a prezzi 2004 così ripartiti:

NUOVO OBIETTIVO 1 - Convergenza	
Obiettivo 1 (Calabria, Campania, Puglia, Sicilia)	18.819.646.405
Phasing out statistico (Basilicata)	386.912.153
Totale	19.206.558.558
NUOVO OBIETTIVO 2 - Competitività regionale e occupazione	
Phasing in (Sardegna)	876.697.708
Competitività regionale e occupazione (Le rimanenti Regioni e Province Autonome)	4.749.142.937
Totale	5.625.840.645
NUOVO OBIETTIVO 3 - Cooperazione territoriale europea	
Totale (Tutte le Regioni)	750.431.035
TOTALE GENERALE ITALIA	25.582.830.238

Con la nota n. D(2006)1027 del 7 agosto 2006 la Commissione europea ha comunicato la ripartizione annuale delle risorse assegnate all’Italia, comprensive dell’indicizzazione - calcolata

²⁶² Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell’Unione n. C139/9 del 14 giugno del 2006.

secondo quanto previsto dall'articolo 18 del Regolamento del Consiglio n.1083/06 – pari a € 28.811.768.920, di cui € 3.228.938.682 di indicizzazione. L'ammontare indicizzato così definito è stato ripartito secondo il profilo annuale riportato nella tavola che segue.

Ripartizione delle Risorse per anno e per obiettivo

Importi in Euro comprensivi di indicizzazione

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Totale
Convergenza	2.853.079.903	2.910.141.501	2.968.344.331	3.027.711.218	3.088.265.442	3.150.030.751	3.213.031.366	21.210.604.512
Sostegno transitorio Convergenza (Basilicata)	90.491.668	81.477.485	72.066.537	62.246.561	52.004.959	41.328.794	30.204.780	429.820.784
Sostegno transitorio Cooperazione e occupazione (Sardegna)	229.339.421	195.675.228	160.572.731	123.987.864	85.875.373	87.592.880	89.344.738	972.388.235
Competitività	719.975.497	734.375.007	749.062.507	764.043.757	779.324.632	794.911.125	810.809.347	5.352.501.872
Cooperazione territoriale	110.696.890	113.420.477	116.728.570	120.653.856	124.689.463	128.286.572	131.977.689	846.453.517
Totale	4.003.583.379	4.035.089.698	4.066.774.676	4.098.643.256	4.130.159.869	4.202.150.122	4.275.367.920	28.811.768.920

I piani finanziari annuali dei Programmi Operativi saranno definiti in coerenza con il profilo annuale dell'Obiettivo nell'ambito del quale sono adottati.

V.2.2 Criteri di riparto delle risorse e allocazione annuale indicativa per Programma Operativo e per Fondo

A) Criteri di riparto

Obiettivo “Convergenza”

Le risorse dell'Obiettivo “Convergenza”, comprensive della “*Special Allocation*” risultante dall'accordo del Consiglio Europeo di dicembre 2005 concorrono al cofinanziamento di Programmi Operativi Regionali, Programmi Operativi Nazionali e Programmi Operativi Interregionali. Le quote per il riparto tra le Regioni della “Convergenza” delle risorse destinate ai rispettivi Programmi Operativi Regionali sono state definite sulla base del documento, condiviso con le Amministrazioni regionali direttamente interessate, “Istruttoria tecnica per il riparto delle risorse fra Regioni – Fondo per le Aree Sottoutilizzate (Mezzogiorno e Centro-Nord) e Fondi comunitari Obiettivo 1 (2007-2013, pubblicato sul sito del MISE al seguente indirizzo:

http://www.dps.tesoro.it/QSN/qsn_istruttoria_tecnica Riparto.asp.

Tali quote derivano dall'applicazione di un metodo basato su chiari indicatori statistici che riflettono gli obiettivi di riequilibrio e di riduzione dei divari, tenendo conto delle criticità individuate nei documenti strategici propri del nuovo ciclo di programmazione. In continuità con il ciclo di programmazione 2000-2006, tali indicatori prendono in considerazione la dimensione regionale e la gravità delle condizioni di svantaggio relativo.

L'indice di dimensione regionale è una media ponderata delle quote regionali di popolazione (al 2004) a cui è dato peso pari al 70 per cento e di superficie (al 2003) a cui è dato peso 30 per cento. L'indice di svantaggio, che misura il ritardo competitivo relativo, è costruito su tre indicatori:

- prosperità regionale misurata dal PIL pro-capite;
- potenziale del mercato del lavoro misurato con il tasso di occupazione e di occupazione femminile;
- disponibilità di servizi collettivi essenziali misurata con l'indice di accessibilità media

dei Sistemi Locali del Lavoro della regione e la percentuale dei giovani in età 20-24 con almeno una qualifica di istruzione secondaria superiore (peso 15 per cento).

E' stato, infine, utilizzata una quota correttiva a favore della Sicilia per tener conto dello svantaggio specifico dovuto all'insularità

Obiettivo "Competitività regionale e occupazione"

Il riparto per le regioni dell'Obiettivo "Competitività regionale e occupazione" è frutto di una concertazione operata in seno alla Conferenza delle Regioni sulla base dei criteri di metodo e di processo illustrati di seguito.

Dal punto di vista metodologico l'azione di riparto tra le Regioni è stata operata in conformità con il principio dell'integrazione programmatica e finanziaria delle tre fonti che concorrono a sostanziare la politica di sviluppo regionale in Italia nel setteennio 2007-2013 ovvero i Fondi strutturali comunitari (FS), il cofinanziamento statale (COFIN) ed il Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS), in linea con quanto previsto nel Quadro Strategico Nazionale (QSN).

Il riparto di ciascuna delle tre fonti (FS, COFIN, FAS) ha pertanto tenuto in considerazione (e, laddove necessario, compensato) le attribuzioni delle altre due.

Nella definizione dei criteri divisori sono state prese in considerazione sia le metodologie di riparto proposte dalla Commissione Europea per i Fondi strutturali e dal MISE-DPS per il FAS, sia la determinazione dei Presidenti delle Regioni e Province Autonome quanto all'integrazione tra fondi e alla garanzia di un equilibrio fra le Amministrazioni in relazione alle diverse situazioni socio economiche, alle dinamiche in atto e alla storicità delle dotazioni.

Tuttavia, in ragione del fatto che tali indicazioni di metodo rendono conto solo parzialmente delle realtà socio economiche, di alcuni parametri territoriali, segnatamente quelli relativi alle dinamiche del mondo del lavoro, ed infine, del mutamento introdotto dalla scomparsa della zonizzazione delle aree ammissibili all'Obiettivo 2, generando conseguentemente criticità per alcune Amministrazioni, la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome ha deciso di intervenire compensando tali criticità nell'ottica di riequilibrare le assegnazioni tenendo conto di tutti gli elementi necessari.

Il riparto delle risorse FS per l'Obiettivo "Competitività regionale e occupazione" è stato quindi realizzato in due passaggi:

- conformemente al principio enunciato al punto a), per quanto riguarda la dotazione "primaria" per l'Italia (5.116.413.942 euro), come da accordo del Consiglio Europeo di dicembre 2005 e dalla successiva corrispondenza della Commissione;
- a compensazione di alcune criticità territoriali e della necessità di un equilibrato approccio tra FESR e FSE si è proceduto ad un'ulteriore suddivisione tra Regioni e PA della "*Special Allocation*" (236.087.930 euro) risultante dall'accordo del Consiglio Europeo di dicembre 2005 e delle ulteriori risorse a disposizione in seguito al riequilibrio tra Fondi strutturali e FAS delle allocazioni regionali.

Tale ulteriore passaggio ha seguito i seguenti principi:

- Abruzzo e Molise rientrano, ai sensi del Regolamento Generale dei Fondi strutturali 1083/2006, nell'Obiettivo "Competitività regionale e occupazione" e fanno altresì parte delle Regioni del Mezzogiorno ai sensi del riparto delle risorse FAS. In considerazione pertanto della loro situazione specifica in termini di dotazione di risorse FAS, una parte di dotazione "primaria" spettante a tali Regioni (pari a 154.634.499 euro) è stata trasferita a rafforzamento della "*Special Allocation*". L'allocazione finale di queste due Regioni tiene quindi conto della loro forte dotazione di fondi FAS nella garanzia di un equilibrio tra le Amministrazioni anche alla luce della storicità del livello di risorse.

- In maniera analoga, anche il Lazio, il Piemonte e le Marche hanno raggiunto una posizione di equilibrio tra le tre fonti per le loro specifiche allocazioni. In tal modo una parte minima della dotazione "primaria" spettante a tali Regioni (pari a 45.392.315 euro) è stata anche trasferita a rafforzamento della "*Special Allocation*".
- Si è quindi determinata la possibilità di gestire tali ulteriori risorse (pari al 3,9 per cento dell'allocazione "primaria") ridistribuendole tra le Regioni rimanenti, contestualmente alla "*Special Allocation*" originaria, al fine di definire le dotazioni finali dei Fondi strutturali, tenuto anche conto del loro rapporto in valore assoluto e proporzionale, con il cofinanziamento nazionale e con le risorse FAS.

B) Allocazione annuale indicativa per Programma Operativo e per Fondo

Di seguito sono riportate le allocazioni annuali indicative in relazione al solo contributo comunitario per ciascun Programma Operativo (PO) e in relazione agli Obiettivi "Convergenza", "Competitività regionale e occupazione" e "Cooperazione territoriale europea".

Per i Programmi Nazionali, laddove non specificata la suddivisione fra FESR e FSE può intendersi operante la clausola di flessibilità di cui all'art. 34 del Regolamento (CE) n. 1083/06.

Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 - Italia
Dotazione indicativa annuale per Fondo e per programma
(Importi in Euro a prezzi correnti)

Convergenza	Partecipazione comunitaria									
	PO	Fondo	Totale	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Por Basilicata ST	FESR	300.874.549	63.344.168	57.034.240	50.446.576	43.572.593	36.403.471	28.930.156	21.143.345	
Por Calabria	FESR	1.499.120.026	201.649.567	205.682.557	209.796.210	213.992.133	218.271.977	222.637.417	227.090.165	
Por Campania	FESR	3.432.397.599	500.000.000	510.000.000	478.581.083	489.752.705	470.000.000	482.770.713	501.293.098	
Por Puglia	FESR	2.619.021.978	352.289.769	359.335.565	366.522.276	373.852.722	381.329.776	388.956.371	396.735.499	
Por Sicilia	FESR	3.269.802.550	423.570.983	466.679.848	478.532.531	459.133.682	481.961.410	494.539.576	465.384.520	
Pon Ambienti per l'apprendimento	FESR	247.654.915	33.312.547	33.978.798	34.658.374	35.351.541	36.058.572	36.779.744	37.515.339	
Pon Ricerca e competitività	FESR	3.102.696.821	417.349.818	425.696.815	434.210.751	442.894.967	451.752.866	460.787.923	470.003.681	
Pon Sicurezza per lo Sviluppo	FESR	579.040.437	77.887.862	79.445.619	81.034.531	82.655.222	84.308.327	85.994.493	87.714.383	
Pon Reti e mobilità	FESR	1.374.728.891	184.917.472	188.615.822	192.388.138	196.235.901	200.160.619	204.163.831	208.247.108	
Pon Governance e Assistenza Tecnica	FESR	138.095.405	18.575.483	18.946.993	19.325.933	19.712.451	20.106.700	20.508.834	20.919.011	
Poi Energia rinnovabile e risparmio energetico	FESR	803.893.176	108.133.244	110.295.908	112.501.826	114.751.863	117.046.900	119.387.839	121.775.596	
Poi Attrattori culturali, naturali e turismo	FESR	515.575.907	69.351.124	70.738.146	72.152.909	73.595.967	75.067.887	76.569.244	78.100.630	
Por Basilicata ST	FSE	128.946.235	27.147.500	24.443.245	21.619.961	18.673.968	15.601.488	12.398.638	9.061.435	
Por Calabria	FSE	430.249.377	57.873.685	59.031.160	60.211.782	61.416.018	62.644.338	63.897.225	65.175.169	
Por Campania	FSE	559.000.000	36.890.700	37.628.513	80.000.000	80.000.000	111.147.758	110.000.000	103.333.029	
Por Puglia	FSE	639.600.000	86.033.847	87.754.524	89.509.615	91.299.807	93.125.803	94.988.319	96.888.085	
Por Sicilia	FSE	1.049.619.576	157.442.936	125.954.350	125.954.351	157.442.938	146.946.742	146.946.738	188.931.521	
Pon Competenze per lo Sviluppo	FSE	742.964.746	99.937.641	101.936.394	103.975.122	106.054.624	108.175.717	110.339.232	112.546.016	
Pon Governance e Azioni di Sistema	FSE	207.143.108	27.863.225	28.420.489	28.988.899	29.568.677	30.160.050	30.763.252	31.378.516	
Totale		21.640.425.296	2.943.571.571	2.991.618.986	3.040.410.868	3.089.957.779	3.140.270.401	3.191.359.545	3.243.236.146	
Totale FESR		17.882.902.254	2.450.382.037	2.526.450.311	2.530.151.138	2.545.501.747	2.572.468.505	2.622.026.141	2.635.922.375	
Di cui sottogno transitorio		300.874.549	63.344.168	57.034.240	50.446.576	43.572.593	36.403.471	28.930.156	21.143.345	
Totale FSE		3.757.523.042	493.189.534	465.168.675	510.259.730	544.456.032	567.801.896	569.333.404	607.313.771	
Di cui sottogno transitorio		128.946.235	27.147.500	24.443.245	21.619.961	18.673.968	15.601.488	12.398.638	9.061.435	
FEASR (*)		4.161.638.107	573.225.046	569.854.805	552.771.945	560.418.325	638.227.290	635.689.152	631.451.544	
FEP (*)		318.281.864	43.317.946	44.016.945	44.726.576	45.446.984	46.178.319	46.920.730	47.674.364	

(*) Inclusa la Basilicata in regime transitorio

Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 - Italia
Dotazione indicativa annuale per Fondo e per programma
(Importi in Euro a prezzi correnti)

Competitività regionale e occupazione	Partecipazione comunitaria									
	PO	Fondo	Totale	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Por Abruzzo	FESR	139.760.495	18.799.458	19.175.446	19.558.956	19.950.135	20.349.137	20.756.120	21.171.243	
Por Emilia Romagna	FESR	128.107.883	17.232.042	17.576.683	17.928.216	18.286.781	18.652.516	19.025.567	19.406.078	
Por Friuli Venezia Giulia	FESR	74.069.674	7.963.255	10.162.522	10.365.773	11.073.088	11.284.550	11.500.241	11.720.245	
Por Lazio	FESR	371.756.338	50.005.673	51.005.785	52.025.901	53.066.419	54.127.748	55.210.303	56.314.509	
Por Liguria	FESR	168.145.488	22.617.579	23.069.931	23.531.328	24.001.955	24.481.994	24.971.634	25.471.067	
Por Lombardia	FESR	210.887.281	28.283.409	28.877.649	29.483.773	30.102.020	30.732.631	31.375.855	32.031.944	
Por Marche	FESR	112.906.728	15.187.305	15.491.051	15.800.872	16.116.889	16.439.227	16.768.012	17.103.372	
Por Molise	FESR	70.765.241	9.518.771	9.709.146	9.903.329	10.101.396	10.303.424	10.509.492	10.719.683	
Por P.A. Bolzano	FESR	26.021.981	3.500.268	3.570.273	3.641.678	3.714.511	3.788.802	3.864.578	3.941.871	
Por P.A. Trento	FESR	19.286.428	2.594.255	2.646.140	2.699.062	2.753.044	2.808.105	2.864.269	2.921.553	
Por Piemonte	FESR	426.119.322	57.318.144	58.464.506	59.633.796	60.826.472	62.043.003	63.283.862	64.549.539	
Por Toscana	FESR	338.466.574	45.527.801	46.438.357	47.367.124	48.314.467	49.280.756	50.266.371	51.271.698	
Por Umbria	FESR	149.975.890	20.173.550	20.577.021	20.988.562	21.408.333	21.836.500	22.273.230	22.718.694	
Por Valle d'Aosta	FESR	19.524.245	2.626.244	2.678.769	2.732.345	2.786.992	2.842.731	2.899.586	2.957.578	
Por Veneto	FESR	207.939.920	27.970.405	28.529.814	29.100.410	29.682.418	30.276.066	30.881.588	31.499.219	
Por Sardegna ST	FESR	680.671.765	160.537.595	136.972.659	112.400.912	86.791.505	60.112.761	61.315.016	62.541.317	
Por Abruzzo	FSE	127.719.591	17.179.812	17.523.408	17.873.876	18.231.353	18.595.981	18.967.901	19.347.260	
Por Emilia Romagna	FSE	295.929.210	39.806.017	40.602.137	41.414.180	42.242.464	43.087.314	43.949.059	44.828.039	
Por Friuli Venezia Giulia	FSE	120.355.589	18.189.266	16.513.051	16.843.313	16.680.178	17.023.782	17.374.257	17.731.742	
Por Lazio	FSE	368.038.775	49.505.616	50.495.728	51.505.642	52.535.755	53.586.470	54.658.200	55.751.364	
Por Liguria	FSE	147.619.048	19.856.527	20.253.657	20.658.731	21.071.905	21.493.344	21.923.210	22.361.674	
Por Lombardia	FSE	338.017.613	45.550.862	46.433.308	47.333.402	48.251.500	49.187.958	50.143.145	51.117.438	
Por Marche	FSE	111.554.330	15.005.391	15.305.499	15.611.609	15.923.842	16.242.318	16.567.163	16.898.508	
Por Molise	FSE	37.665.371	5.066.443	5.167.772	5.271.128	5.376.550	5.484.080	5.593.762	5.705.636	
Por P.A. Bolzano	FSE	60.745.159	8.170.950	8.334.369	8.501.057	8.671.078	8.844.499	9.021.389	9.201.817	
Por P.A. Trento	FSE	61.198.969	8.231.993	8.396.633	8.564.566	8.735.857	8.910.574	9.088.785	9.270.561	
Por Piemonte	FSE	397.283.869	53.439.430	54.508.219	55.598.383	56.710.351	57.844.558	59.001.449	60.181.479	
Por Toscana	FSE	313.045.574	42.108.373	42.950.540	43.809.551	44.685.742	45.579.457	46.491.046	47.420.865	
Por Umbria	FSE	98.984.087	13.314.543	13.580.834	13.852.451	14.129.500	14.412.090	14.700.332	14.994.337	
Por Valle d'Aosta	FSE	32.911.544	4.426.996	4.515.536	4.605.847	4.697.964	4.791.922	4.887.762	4.985.517	
Por Veneto	FSE	349.019.589	46.947.308	47.886.254	48.843.979	49.820.858	50.817.276	51.833.621	52.870.293	
Por Sardegna ST	FSE	291.716.470	68.801.826	58.702.569	48.171.819	37.196.359	25.762.612	26.277.864	26.803.421	
Pon Azioni di sistema	FSE	28.680.066	3.857.811	3.934.969	4.013.667	4.093.940	4.175.819	4.259.336	4.344.524	
Totale		6.324.890.107	949.314.918	930.050.235	909.635.238	888.031.621	865.200.005	882.504.005	900.154.085	
Totale FESR		3.144.405.253	489.855.754	474.945.752	457.162.037	438.976.425	419.359.951	427.765.724	436.339.610	
Di cui sotegno transitorio		680.671.765	160.537.595	136.972.659	112.400.912	86.791.505	60.112.761	61.315.016	62.541.317	
Totale FSE		3.180.484.854	459.459.164	455.104.483	452.473.201	449.055.196	445.840.054	454.738.281	463.814.475	
Di cui sotegno transitorio		291.716.470	68.801.826	58.702.569	48.171.819	37.196.359	25.762.612	26.277.864	26.803.421	

Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 - Italia
Dotazione indicativa annuale per Fondo e per programma
(Importi in Euro a prezzi correnti)

Cooperazione territoriale europea	Partecipazione comunitaria								
	Fondo	Totale	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
TRANSFRONTALIERA		457.919.072	66.051.721	60.931.501	61.631.738	63.955.272	66.347.090	68.430.679	70.571.071
PO Italia-Francia Alpi (ALCOTRA)	FESR	87.419.616	12.609.687	11.632.205	11.765.884	12.209.461	12.666.075	13.063.845	13.472.459
PO Italia-Francia frontiera marittima	FESR	94.928.391	13.692.777	12.631.335	12.776.497	13.258.174	13.754.008	14.185.943	14.629.657
PO Italia-Svizzera	FESR	68.811.858	9.925.644	9.156.224	9.261.450	9.610.609	9.970.029	10.283.132	10.604.770
PO Italia-Austria	FESR	37.684.265	5.435.700	5.014.333	5.071.959	5.263.173	5.460.007	5.631.475	5.807.618
PO Italia-Grecia	FESR	57.538.575	8.299.549	7.656.182	7.744.168	8.036.128	8.336.663	8.598.471	8.867.414
PO Italia-Malta	FESR	19.106.204	2.755.940	2.542.304	2.571.522	2.668.468	2.768.264	2.855.200	2.944.506
PO Italia-Slovenia (*)	FESR	92.430.163	13.332.424	12.298.918	12.440.258	12.909.259	13.392.044	13.812.613	14.244.647
ENPI-CBC		61.582.966	4.955.523	8.466.508	9.254.528	9.439.618	9.628.411	9.820.979	10.017.399
PO ENPI-CBC Italia-Tunisia	FESR	12.595.744	1.013.568	1.731.680	1.892.856	1.930.713	1.969.327	2.008.714	2.048.886
PO ENPI-CBC Bacino Mediterraneo	FESR	48.987.222	3.941.955	6.734.828	7.361.672	7.508.905	7.659.084	7.812.265	7.968.513
IPA-CBC		117.145.966	9.426.624	16.105.386	17.604.391	17.956.478	18.315.608	18.681.920	19.055.559
PO IPA-CBC-Adriatico	FESR	117.145.966	9.426.624	16.105.386	17.604.391	17.956.478	18.315.608	18.681.920	19.055.559
TRANSNAZIONALE		209.805.513	30.263.022	27.917.082	28.237.913	29.302.488	30.398.354	31.352.994	32.333.660
PO Spazio Alpino	FESR	36.148.288	5.214.146	4.809.953	4.865.231	5.048.651	5.237.462	5.401.941	5.570.904
PO Europa Centrale	FESR	32.946.071	4.752.247	4.383.861	4.434.241	4.601.413	4.773.499	4.923.407	5.077.403
PO Europa Sudorientale	FESR	43.050.642	6.209.763	5.728.392	5.794.225	6.012.668	6.237.532	6.433.418	6.634.644
PO Mediterraneo	FESR	97.660.512	14.086.866	12.994.876	13.144.216	13.639.756	14.149.861	14.594.228	15.050.709
Totale		846.453.517	110.696.890	113.420.477	116.728.570	120.653.856	124.689.463	128.286.572	131.977.689

(*) Comprende anche il finanziamento complementare - Par.21-Allegato II Regolamento generale

V.2.3 Risorse di cofinanziamento nazionale (indicative) e tassi di cofinanziamento.

L'ammontare del cofinanziamento nazionale attribuito ai programmi comunitari è determinato secondo quanto stabilito dagli articoli 52 e 53 del Regolamento Generale sui Fondi strutturali e puntualmente specificato dall'Allegato III del suddetto Regolamento, che fissa i livelli del tasso di partecipazione dei Fondi comunitari per Obiettivo.

In particolare per l'Obiettivo "Convergenza" il tasso di partecipazione del FESR e del FSE non può superare il tetto del 75 per cento della spesa pubblica ammissibile. Per l'Obiettivo "Competitività regionale e occupazione" questo tetto è pari al 50 per cento della spesa pubblica ammissibile. Per l'Obiettivo "Cooperazione territoriale europea", il limite massimo varia dall'85 per cento del totale della spesa ammissibile al 75 per cento della sola spesa pubblica ammissibile, in funzione di quanto specificato all'art. 53, paragrafo 3, del Regolamento Generale.

Il rispetto delle suddette soglie deve essere assicurato a livello di Programma Operativo, modulando a tal fine i tassi di partecipazione dei fondi comunitari a livello di Asse che, in ogni caso e per tutti gli obiettivi, non possono essere inferiori al 20 per cento della spesa ammissibile.

Fermo restando quanto sopra, il tasso di partecipazione dei Fondi comunitari può essere modulato in accordo con quanto previsto all'art. 52 del Regolamento Generale, tenendo conto delle esigenze di riequilibrio nel riparto delle risorse, sulla base di quanto sarà stabilito nelle delibere CIPE di attuazione del Quadro e di cofinanziamento.

Al cofinanziamento nazionale concorrono la quota statale e quella regionale/locale, secondo i criteri definiti nella delibera CIPE di cofinanziamento. L'attivazione delle quote di cofinanziamento nazionale avverrà con modalità uniformi a quelle previste per le quote comunitarie, secondo le modalità che saranno definite nelle delibere CIPE di attuazione del Quadro e di cofinanziamento sulla base degli indirizzi politici generali relativi alla coerenza tra obiettivi di sviluppo e obiettivi di finanza pubblica e di quanto concordato in materia nelle diverse sedi istituzionali.

La copertura della quota statale è assicurata - a meno di diverse decisioni e comunque in coerenza con la valutazione politica in merito al livello effettivo di addizionalità del programma - per il tramite del Fondo di rotazione di cui alla legge n. 183/87, sulla base di una programmazione pluriennale stabilita dalla delibera CIPE di cofinanziamento - in via indicativa - nelle more dell'approvazione dei singoli Programmi Operativi.

Nel caso di progetti che generano entrate, come definiti all'art. 55 del Regolamento Generale, queste ultime devono essere propriamente valutate in maniera da determinare il contributo pubblico in relazione al margine lordo di autofinanziamento del progetto, al fine di evitarne il sovrain finanziamento. La metodologia per la determinazione del tasso di cofinanziamento è basata sul "*funding gap method*", suggerito dalla Commissione, consistente nel calcolare la quota del costo attualizzato dell'investimento iniziale non coperto dalle entrate nette attualizzate del progetto. Gli investimenti da prendere in considerazione sono quelli in infrastrutture e quelli per i quali è possibile quantificare in anticipo l'entità delle entrate.

V.3 LE RISORSE DELLA POLITICA REGIONALE NAZIONALE (INCLUSE RISORSE E FLUSSI FINANZIARI DEL PERIODO PRECEDENTE)

Fino ad oggi la politica regionale nazionale, a differenza di quanto avviene per la programmazione comunitaria, ha poggiato su una programmazione finanziaria basata su dotazioni di competenza con orizzonte triennale (a partire dal 2004 quadriennale). Sul piano della quantità, essa è stata regolata da obiettivi programmatici di dotazione annua del Fondo Aree Sottoutilizzate commisurati negli ultimi anni a circa lo 0,6 per cento del PIL nazionale da definirsi con la Legge Finanziaria e, per assicurare l'effettivo impiego delle risorse, assistita da regole di rafforzamento dell'efficienza

finanziaria²⁶³. Tale quadro ha tuttavia scontato le incertezze derivanti dalla necessità di riaffermazione annuale degli obiettivi attraverso la Legge Finanziaria in un contesto di delicati equilibri di finanza pubblica e di necessità di misure generali di contenimento del fabbisogno che hanno non favorevolmente condizionato l'attuazione dei Programmi.

L'esigenza di modificare il quadro di riferimento dando seguito agli impegni - previsti dalle citate Linee Guida approvate in Conferenza Unificata - di pervenire a una piena previsione di coerenza dell'apporto delle risorse aggiuntive nazionali rispetto ai fondi comunitari (e al relativo cofinanziamento) è stata accolta in via programmatica dal DPEF 2007-2011 e successivamente formalizzata dalla Legge Finanziaria 2007 (art.1, comma 863-866) che ha previsto la settennializzazione dell'impegno di bilancio sul FAS e stabilito la sua entità (circa 64 miliardi di euro). Ciò consente di definire nella programmazione unitaria, pur con le necessarie e opportune flessibilità²⁶⁴, non solo le risorse comunitarie, ma anche l'intero importo settennale della politica regionale nazionale. In conseguenza di ciò è possibile elaborare più complete previsioni di spesa che possano contemplare anche una stima della spesa derivante dall'attuazione degli interventi relativi alle risorse del FAS già assegnate e che saranno realizzati durante il ciclo di programmazione 2007-2013.

Le risorse aggiuntive nazionali già attribuite per competenza dall'annualità 2000²⁶⁵ ammontano complessivamente a circa 72 miliardi di euro (comprese delle risorse relative all'ultimo riparto del marzo 2006 pari a 6,2 miliardi). Di queste 59,5 miliardi di euro sono imputabili al FAS che, a partire da 2003, raccoglie tutte le risorse della politica regionale nazionale, comprese le assegnazioni della legge 208 del 1998²⁶⁶. Il FAS ha finanziato sia interventi a gestione centrale, sia interventi a gestione regionale; questi ultimi sono prevalentemente investimenti pubblici identificati mediante la sottoscrizione di accordi tra Stato e Regione (Accordi di Programma Quadro - APQ). Una rilevante quota di risorse attribuite alle Amministrazioni centrali è invece utilizzata per regimi di aiuto di tipo generale²⁶⁷. Le risorse del FAS già assegnate risultano comunque solo parzialmente programmate²⁶⁸ soprattutto perché è ancora in corso l'iter di programmazione di parte delle risorse precedentemente assegnate, in particolare di quelle del 2006 ripartite dal CIPE nel mese di marzo dello stesso anno. Va inoltre richiamato che in virtù dei profili temporali di assegnazione previsti dal CIPE, circa 16 miliardi di euro di risorse del FAS già assegnate dal 2004 riguardano comunque le annualità di competenza dal 2007 al 2009²⁶⁹.

Accanto dunque alle nuove risorse del FAS esplicitamente indirizzate a sostenere la programmazione della politica regionale unitaria per il ciclo 2007-2013, gli interventi della politica regionale potranno essere nel prossimo futuro rafforzati da tali ulteriori flussi di spesa che fanno riferimento a precedenti assegnazioni, ma che per la parte in corso di programmazione sono orientati anche dalle linee programmatiche presentate nel Quadro. Tali risorse FAS se esplicitamente indirizzate all'attuazione della strategia contenuta nel Quadro e coerenti con le indicazioni contenute nelle singole priorità, costituiranno parte integrante della programmazione unitaria 2007-2013. Alle risorse così programmate saranno estesi i requisiti di sorveglianza,

²⁶³ Tali regole valgono solo per le risorse assegnate dal 2002 in avanti e peraltro non sono del tutto armonizzate con quelle della programmazione comunitaria: sono infatti gli impegni (ovvero le obbligazioni giuridicamente assunte dai soggetti di spesa) ad essere assoggettati a target vincolanti, e, quindi, a regole sanzionatorie, mentre gli obiettivi di spesa hanno valore meramente previsivo, anche se supportati da premialità.

²⁶⁴ In particolare, anche per rispondere a tali esigenze di flessibilità, in sede di definizione programmatica dell'allocazione delle risorse alle diverse Priorità del Quadro, si è stabilito di prevedere una riserva di programmazione a valere sulle nuove risorse del FAS destinate ai territori del Mezzogiorno (vedi par. III.5).

²⁶⁵ Si tratta quindi dell'ammontare di risorse nazionali aggiuntive che si affiancano a quelle comunitarie relative al ciclo 2000-2006 e che corrispondono agli stanziamenti a partire dal 1998 (in tal caso solo per la quota di competenza dal 2000) sino al 2006.

²⁶⁶ La Legge 208 del 1998 istituise e disciplina l'utilizzo del fondo per le aree depresse. I restanti 12,5 miliardi riguardano il completamento dell'intervento straordinario e altre risorse assegnate direttamente dalle finanziarie fino al 2002 in virtù di leggi per le aree depresse antecedenti la legge 208/98.

²⁶⁷ Anche se, negli ultimi anni, tale destinazione diminuisce in relazione a quella per investimenti o regimi di aiuto di carattere orizzontale.

²⁶⁸ Ovvero attribuite a specifici progetti, e impegnate, attraverso obbligazioni giuridicamente vincolanti delle stazioni appaltanti

²⁶⁹ Di questi oltre 11 miliardi sono relativi ad assegnazioni per i territori del Mezzogiorno.

informazione, monitoraggio e valutazione previsti per la politica regionale unitaria.

Con l’istituzione del Fondo Aree Sottoutilizzate nel 2003, per tutte le risorse della politica regionale nazionale sono stati comunque previsti principi e forme di monitoraggio o nell’ambito degli Accordi di Programma Quadro²⁷⁰ o attraverso comunicazioni inoltrate direttamente al CIPE, mentre lo sono solo in parte quelle precedentemente assegnate, anche se successivamente formalmente confluente nel FAS. Le delibere CIPE di attuazione del Quadro specificheranno le modalità di previsione, monitoraggio e verifica di spesa per le risorse del FAS idonee a garantire l’ordinata, trasparente e efficace attuazione della politica regionale unitaria.

V.4 LA DIMENSIONE DELLE RISORSE ORDINARIE IN CONTO CAPITALE

Come già precisato nel paragrafo introduttivo, la politica regionale trae la sua ragion d’essere e la sua prima condizione di efficacia dalla natura aggiuntiva delle risorse a essa destinate: è quanto previsto, per la parte nazionale della politica, dalla Costituzione e, per la parte comunitaria, stabilito dai Regolamenti UE che, nei diversi cicli ad oggi susseguitisi, hanno sempre confermato la natura fondante di questo principio²⁷¹.

A garanzia del rispetto dell’addizionalità, soprattutto per il Mezzogiorno, sin dal DPEF 2000 – 2003, fu quindi stabilito come un impegno congiunto di Governo e Regioni, un valore obiettivo per la spesa ordinaria in conto capitale nel Mezzogiorno (il 30 per cento del totale nazionale)²⁷². Tale impegno dovrà essere mantenuto nel ciclo 2007-2013 con la finalità di garantire la disponibilità di risorse complessivamente congrue all’ottenimento dei tassi di crescita obiettivo (che nell’area della “Convergenza” dovranno collocarsi progressivamente al di sopra della media UE al fine di ridurre gli attuali divari) e rispettare così gli impegni che in sede nazionale sono stati presi nel DPEF 2007-2011 sia in relazione all’incidenza della spesa in conto capitale complessiva della Pubblica Amministrazione su PIL, sia in relazione alla quota da destinare al Mezzogiorno²⁷³ e alle modalità per proseguire nell’azione di risanamento finanziario considerando il necessario sforzo di accumulazione di capitale pubblico. In tale contesto, andrà compiuto ogni sforzo per evitare che il rispetto degli equilibri finanziari complessivi del Paese (incidente sulla capacità di spesa e indebitamento) condizioni l’efficacia delle politiche regionali, anche per le risorse umane e in particolare quelle sostenute dal Fondo Sociale Europeo.

Stante gli impegni relativi a dimensione e destinazione territoriale per macroaree del complesso delle risorse ordinarie e aggiuntive (nazionali e comunitarie) dedicate alle politiche regionali, l’effettivo apporto delle risorse ordinarie nel Mezzogiorno dipenderà comunque da diversi fattori e responsabilità che implicano, affinché gli impegni siano mantenuti, la definizione di un quadro

²⁷⁰ Nei soli Accordi di programma Quadro, strumento con cui si attuano soprattutto gli interventi di competenza delle Regioni, a inizio 2006 risultavano già programmati circa 14,5 miliardi di euro del FAS. Di questi circa il 45 per cento risultano già impegnati attraverso obbligazioni giuridicamente vincolanti. Entro il 2008, secondo un modello di previsione della spesa del DPS che rivede i cronoprogrammi formulati dai soggetti attuatori, la spesa dovrebbe raggiungere un livello cumulato pari a 9,5 miliardi di euro. I rimanenti 5 miliardi, unitamente alla maggior parte delle quote di risorse FAS ancora da programmare in APQ (principalmente di competenza regionale e relativa alle annualità di assegnazione 2005 e 2006) produrranno spesa dopo il 2008.

²⁷¹ Anche se, rispetto alla formulazione del Regolamento Generale (articolo 13) persistono significativi spazi di miglioramento in termini di trasparenza del processo di verifica dell’addizionalità ed effettività del principio. È a questi obiettivi di miglioramento che si è ispirata la posizione dell’Italia in sede negoziale.

²⁷² Nel presupposto che la spesa in conto capitale destinata in via ordinaria a sostenere l’attività economica e le opportunità di un’area dovesse essere commisurata in parte alla sua dimensione demografica, in parte al suo livello di attività, questo valore obiettivo del 30 per cento veniva determinato all’inizio del ciclo di programmazione 2000-2006 come media fra la quota del PIL e la quota della popolazione nel Mezzogiorno (rispettivamente pari al 25 e 36 per cento del totale nazionale). Il conseguimento del valore obiettivo del 30 per cento della spesa ordinaria, assieme alla destinazione al Mezzogiorno di una quota pari a circa l’80 – 90 per cento della spesa aggiuntiva proveniente dalla politica regionale complessivamente intesa (comunitaria e nazionale, così come stabilito dalla programmazione di entrambe le componenti) avrebbe assicurato la concentrazione nel Mezzogiorno di una quota pari al 45 per cento del totale della spesa in conto capitale per un certo numero di anni in modo da conseguire una significativa accelerazione nell’accumulazione di capitale pubblico e di, conseguenza, nei tassi di crescita.

²⁷³ In particolare il DPEF 2007-2011 al capitolo V, prendendo atto delle difficoltà che hanno negli scorsi anni impedito una più significativa crescita della spesa in conto capitale nel Mezzogiorno, ribadisce il rilievo della politica regionale e conferma “la previsione di un volume di risorse in conto capitale dedicate allo sviluppo del Mezzogiorno e delle aree sottoutilizzate del Centro-Nord coerente sia con il mantenimento dell’incidenza sul PIL della spesa in conto capitale del Paese intorno al 4 per cento, sia con una riallokazione territoriale della spesa tesa ad aumentarne la quota del Mezzogiorno sul totale Italia”.

regolatorio congruente. L'effettiva spesa ordinaria in conto capitale dipenderà, infatti - oltre che da eventuali vincoli alla dimensione della spesa complessiva che dovessero essere previsti quali misure di contenimento del disavanzo e dei cui effetti si darà conto - sia dall'effettiva capacità di impiegare le risorse aggiuntive nei tempi previsti, evitando così di erodere l'apporto della spesa ordinaria attraverso pratiche di sostituzione di fonti finanziarie, sia dalle modalità e dalle regole con cui si assicurerà l'effettiva destinazione all'area della quota di interventi a valere sulle fonti di finanziamento ordinario degli investimenti pubblici. In particolare, per i soggetti investitori che operano a livello nazionale²⁷⁴, sarà quindi necessario sia consolidare gli strumenti di indirizzo e di verifica sulla effettiva destinazione territoriale della spesa ordinaria anche attraverso le nuove modalità di programmazione e verifica congiunta tra Amministrazioni centrali e Regioni previste per i programmi nazionali della politica regionale unitaria (vedi oltre il cap. VI), sia subordinare l'assegnazione di ulteriori risorse aggiuntive alla previa verifica delle condizioni del loro effettivo impiego entro i tempi di attuazione del ciclo 2007-2013, anche considerando gli ulteriori interventi ancora da realizzare a valere su risorse aggiuntive che risultino loro già assegnate.

V.5 AGGIUNTIVITÀ DELLA POLITICA REGIONALE E VERIFICA DELL'ADDITIONALITÀ

L'esperienza realizzata nel ciclo 2000-2006 ha segnalato forti difficoltà nel garantire l'aggiuntività della politica regionale comunitaria e nazionale nel Mezzogiorno e, di conseguenza, nel realizzare gli obiettivi complessivi per la spesa in conto capitale lungo il profilo temporale di riferimento. La verifica degli andamenti complessivi, realizzata attraverso il Quadro Finanziario Unico, ha infatti evidenziato sia una dimensione complessiva della spesa per il Mezzogiorno inferiore ai valori programmatici, sia, nella sua articolazione, un contributo più ridotto della spesa ordinaria rispetto agli obiettivi²⁷⁵. Per quanto riguarda le risorse comunitarie, ciò si è riflesso in una revisione al ribasso (per il 7,1 per cento, definita in sede di revisione di medio termine del QCS Ob.1) dell'obiettivo di addizionalità comunitaria, rispetto a quello originariamente stabilito, revisione poi rispettata.

In base alle valutazioni condotte²⁷⁶, a determinare queste difficoltà hanno concorso più fattori:

- la politica ordinaria, in particolare quella promossa dai grandi investitori nazionali, non si è compiutamente mobilitata al raggiungimento dell'obiettivo del 30 per cento, nonostante quest'ultimo venisse più di recente codificato con norma²⁷⁷ a causa: di una non adeguata cogenza dell'obiettivo; assenza di meccanismi incentivanti i comportamenti virtuosi; scarsa capacità delle Amministrazioni di programmare e monitorare la spesa in presenza di serie lacune informative; scarsa mobilitazione culturale e politica sull'obiettivo da conseguire;
- l'accentuarsi della tensione fra gli obiettivi finanziari della politica regionale e gli obiettivi di finanza pubblica, sostenuta dal peggioramento delle condizioni economiche generali ma anche alimentata dalla modesta capacità delle Amministrazioni pubbliche, centrali e regionali, di elaborare previsioni di spesa affidabili e credibili e che di conseguenza ha ostacolato una programmazione finanziaria più mirata in direzione di allocazioni ai centri di spesa più efficienti nelle diverse annualità;

²⁷⁴ Per i quali, in considerazione anche della specifica natura degli investimenti ordinariamente loro demandati (tipicamente negli ambiti di trasporto, sicurezza e ricerca), gli effetti di sostituzione possono addirittura compromettere l'apporto alla crescita del complesso del programma laddove altri interventi siano definiti in collegamento con essi sulla base di ipotesi diverse in relazione a dimensione, articolazione e tempistica di realizzazione.

²⁷⁵ In particolare con riferimento al periodo dal 2000 fino al 2005 (ultimo anno per il quale sono disponibili dati di consuntivo) i valori obiettivo originariamente definiti non risultano conseguiti. Pur scontando una revisione della serie, dovuta alla riclassificazione di alcune poste contabili in linea con l'orientamento dell'Eurostat, che non rende strettamente comparabili i dati di consuntivo con i valori obiettivo originariamente identificati, i valori di spesa realizzati nel Mezzogiorno, pur accresciutisi, si mantengono più contenuti delle previsioni programmatiche. La quota di spesa complessiva in conto capitale destinata al Mezzogiorno risulta, nella media del periodo, intorno al 37,8 per cento, ma su valori inferiori nell'ultimo biennio (quindi nel complesso lontana dal target originario del 45 per cento). Anche la quota della spesa ordinaria (stimabile attorno al 25 per cento) non ha raggiunto l'obiettivo del 30 per cento.

²⁷⁶ Cfr. Documento Strategico Preliminare Nazionale, capitolo II.

²⁷⁷ Cfr Legge 311/2004, art. 1, co 17 – Legge Finanziaria per il 2005

- una capacità attuativa delle politiche regionali aggiuntive inferiore a quanto preventivato ex ante, a causa sia della iniziale sottovalutazione dei tempi di realizzazione degli interventi, sia ad una sottostima della intensità e pervasività dell'arretratezza delle Amministrazioni pubbliche nel Sud.

In considerazione dell'esperienza e di quanto già delineato nei paragrafi V.1-V.4, il conseguimento di una piena aggiuntività finanziaria della politica regionale unitaria richiede - oltre alla già prevista sanzione, a livello normativo, della certezza settennale delle risorse della politica regionale nazionale – che siano realizzati:

- il conferimento di una maggiore cogenza al vincolo di destinazione territoriale della spesa in conto capitale ordinaria (30 per cento al Mezzogiorno) nei confronti di importanti soggetti investitori attraverso meccanismi appropriati;
- l'effettiva integrazione degli specifici obiettivi della politica regionale, da parte delle Amministrazioni centrali e delle Regioni, nella programmazione della politica ordinaria, a garanzia anche della addizionalità “strategica” e quindi dell’ efficacia della politica regionale;
- appropriati meccanismi di coordinamento da parte delle Regioni e delle Amministrazioni centrali responsabili degli interventi - anche a livello organizzativo - nella gestione delle due componenti, comunitaria e nazionale, della politica regionale, per assicurarne effettiva complementarietà e un virtuoso sostegno reciproco;
- un forte miglioramento nella capacità di previsione della spesa (e armonizzazione degli strumenti a ciò dedicati) da parte delle Amministrazioni centrali e delle Regioni, che ne assicuri affidabilità e credibilità;
- una maggiore armonizzazione del ciclo finanziario con il ciclo progettuale in modo da supportare concretamente la riconciliazione fra obiettivi di sviluppo e obiettivi di finanza pubblica.

Oltre quanto già delineato nel Quadro in ordine alle modalità di programmazione, sorveglianza, monitoraggio e valutazione (capitolo VI), ulteriori disposizioni e meccanismi per addivenire al rispetto degli obiettivi, secondo i principi sopra richiamati, saranno identificati nelle delibere CIPE di attuazione del Quadro.

L’effettiva realizzazione delle condizioni prima richiamate è, infatti, condizione necessaria per garantire il raggiungimento del livello di spesa pubblica nazionale che l’Italia si impegna a mantenere nel corso del periodo 2007-2013 in base agli obblighi previsti dai Regolamenti comunitari.

Il livello di spesa prevista nell’ambito della verifica ex ante della addizionalità comunitaria per l’Obiettivo “Convergenza”²⁷⁸, infatti (cfr. par. V.6), pur inferiore nell’incremento a quello stabilito ex ante nel ciclo 2000-06 - per tener conto delle forti difficoltà incontrate nel garantire l’aggiuntività della politica regionale comunitaria e nazionale e il pieno coinvolgimento dei grandi investitori nazionali nel raggiungimento dell’obiettivo del 30 per cento - è tuttavia fondato su ipotesi programmatiche ambiziose. In particolare si ipotizza un profilo di spesa in conto capitale crescente, un incremento medio annuo della spesa ammissibile ai fini della addizionalità pari al 15,3 per cento e un rapporto tra tale spesa e PIL stabile nel tempo. Si tratta di un obiettivo che consente il raggiungimento dell’impegno a garantire nel ciclo 2007-2013 la disponibilità di risorse congrue all’ottenimento di tassi di crescita nelle Regioni dell’Obiettivo “Convergenza” progressivamente superiori a quelli medi europei e a rispettare gli impegni assunti nel DPFE 2007-2011, sia in relazione all’incidenza della spesa in conto capitale sul PIL sia in relazione alla quota da destinare

²⁷⁸ Per la verifica ex-ante dell’addizionalità sono considerate le regioni dell’Obiettivo “Convergenza” (Campania, Calabria, Puglia e Sicilia) e la regione Basilicata in regime di sostegno transitorio.

al Mezzogiorno. E' al tempo stesso un obiettivo condizionato al realizzarsi delle condizioni precedentemente indicate.

V.6 VERIFICA EX ANTE DEL PRINCIPIO DI ADDIZIONALITÀ NEL PERIODO 2007-2013.

Il principio di addizionalità, sancito dall'art. 15 del Regolamento (CE) n.1083/2006²⁷⁹, stabilisce che, per assicurare un reale impatto economico, i contributi dei Fondi non sostituiscono le spese a finalità strutturale pubbliche o assimilabili dello Stato membro. Di norma, il livello di tali spese è pari almeno all'importo delle spese medie annue, in termini reali, sostenute nel corso del periodo di programmazione precedente.

L'Italia ha attribuito grande importanza al principio di addizionalità, trasformandolo da obbligo regolamentare a strumento di politica economica. A tal fine, ha fissato a sua tutela sia l'obiettivo "normativo" di portare progressivamente al 30 per cento la quota delle "risorse ordinarie" - ossia degli stanziamenti diversi da quelli relativi alle risorse comunitarie, incluse quelle del cofinanziamento nazionale, e di quelle aggiuntive nazionali che fanno capo al Fondo per le aree sottoutilizzate - sia l'accelerazione nell'utilizzo del Fondo per le aree sottoutilizzate. L'attuazione di tali obiettivi è sottoposta a monitoraggio periodico - reso nel corso del periodo sempre più stringente - di cui il Rapporto annuale del Dipartimento per le politiche di sviluppo al Parlamento dà conto annualmente.

L'obiettivo di spesa da perseguire è stabilito ex ante su basi sufficientemente solide. Fondamentale a tal fine è risultata la possibilità di avvalersi di un sistema informativo estremamente efficace che ha consentito una migliore capacità di ricostruzione dei flussi di spesa, soprattutto attraverso la banca dati CPT²⁸⁰, e una migliore capacità di previsione delle spese, derivante anche dall'utilizzo di migliorati sistemi di monitoraggio. Inoltre la costruzione di un Quadro Finanziario Unico (QFU) delle risorse disponibili per investimenti pubblici ha dato chiarezza e certezza alla programmazione delle risorse, identificando sia le risorse finanziarie pubbliche ordinarie che eccedono quelle dei Fondi strutturali comunitari, sia quelle effettivamente aggiuntive e da esse separate in quanto espressamente destinate ad un obiettivo temporaneo di riduzione dei divari, fondando così su basi certe gli impegni assunti dal Governo italiano nei confronti dell'Unione europea. La crescita della spesa pubblica nazionale prevista per il periodo 2007-2013, al netto dei Fondi strutturali, deriva infatti dal contesto programmatico e dagli obiettivi della strategia per lo sviluppo del Mezzogiorno, indicati nel DPEF 2007-11 e fondati sulle risorse finanziarie programmate attraverso il QFU. Per la componente più consistente del settore pubblico allargato oggetto della verifica, cioè per la Pubblica Amministrazione, le modalità adottate riflettono, tenendo opportunamente conto delle diversità dell'aggregato di riferimento²⁸¹, le ipotesi di crescita e le chiavi di riparto adottate nel QFU più aggiornato. (cfr. cap.V.1).

La verifica dell' addizionalità ha luogo in tre momenti differenti: ex ante, in itinere e alla fine del periodo.

²⁷⁹ Regolamento (CE) N. 1083/2006 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.

²⁸⁰ La banca dati dei CPT è oggi parte del Sistema Statistico Nazionale ed ha una disponibilità di dati a partire dal 1996. Presenta caratteristiche di completezza, flessibilità e dettaglio territoriale. Oltre a riferirsi a un universo particolarmente ampio di enti di spesa e alla totalità dei flussi finanziari pubblici (spese, sia correnti che in conto capitale, e entrate), i dati consentono una articolazione flessibile per svariati sub-aggregati relativi, ad esempio, a macro-aree e regioni amministrative, a diverse classificazioni settoriali, a diverse definizioni di spesa, a diversi erogatori finali. Il progetto CPT è stato avviato nel 1994 con lo scopo di disporre di uno strumento in grado di garantire la misurazione dei flussi finanziari sul territorio e la verifica del principio di addizionalità delle risorse comunitarie rispetto alle risorse nazionali. Per approfondimenti sul progetto CPT e sulle caratteristiche della banca dati cfr. <http://www.dps.tesoro.it/cpt/cpt.asp>.

²⁸¹ Tutti i passaggi da QFU ad addizionalità sono individuabili e ricostruibili. E' evidente, tuttavia, che le modalità di verifica della addizionalità, pur riflettendo le ipotesi del QFU, debbono tener conto delle diversità degli aggregati di riferimento. L'addizionalità si riferisce all' Obiettivo "Convergenza", il QFU è relativo al Mezzogiorno geografico, l'addizionalità riguarda le spese connesse allo sviluppo (inclusive delle spese correnti in formazione considerate spese in capitale umano), il QFU è relativo alle spese in conto capitale della P.A..

Verifica ex-ante

Per le regioni che rientrano nell'Obiettivo «Convergenza», la Commissione e lo Stato membro determinano il livello di spese strutturali, pubbliche o assimilabili che lo Stato membro mantiene in tutte le regioni interessate nel corso del periodo di programmazione.

L'addizionalità ex ante funge da quadro di riferimento per l'intero periodo e il livello di spesa che ne garantisce il rispetto è uno degli elementi interessati dalla decisione della Commissione relativa al quadro di riferimento strategico nazionale (art. 28, par 3).

Con riferimento ad essa, le autorità italiane fissano la media annua della spesa pubblica nazionale ammissibile che deve essere mantenuta durante il periodo 2007-2013 a 20.612,6 milioni di euro (prezzi 2006). Tale cifra rappresenta un aumento del 15,3 per cento rispetto alla spesa media per il periodo 2000-2006 (17.871,3). La spesa pubblica nazionale complessivamente prevista per il periodo 2007-2013, al netto dei Fondi strutturali, cresce pertanto significativamente, in termini medi annui ed in valori costanti, rispetto al periodo precedente, verificando ex ante il principio di addizionalità (si veda la tavola “Verifica ex ante del principio di addizionalità per il periodo 2007-2013”²⁸²)

Il livello della spesa media annua per il periodo 2007-2013 è basato sull'ipotesi di un aumento annuo del totale delle entrate correnti della Pubblica Amministrazione dell'1,77 per cento²⁸³ in termini reali per il periodo 2007-2011 e garantisce un rapporto spesa/PIL stabile nel tempo (6,4 per cento nel periodo 1994-99, 6,5 per cento nella previsione ex ante 2000-2006, 6,4 per cento nella revisione di metà percorso, 6,4 per cento nell'attuale previsione ex ante)²⁸⁴.

²⁸² La tavola differisce da quelle presentate nel corso degli esercizi di addizionalità relativi al precedente ciclo di programmazione poiché riferita ad un universo, ad un arco temporale e ad un aggregato territoriale diversi. Non comprende inoltre la spesa relativa al settore *Agricoltura e Pesca*, in quanto definita non direttamente eleggibile ai Fondi strutturali nel periodo 2007-2013. Se tale spesa venisse inclusa, come comunque una diversa interpretazione dei Regolamenti suggerirebbe, la tavola finale di addizionalità risulterebbe così modificata:

	Media annuale 2000-2006						Media annuale 2007-13 (ex ante)					
	Totale	di cui imprese pubbliche	QCS		senza cofinanziamento UE	Totale	Totale	di cui imprese pubbliche	QSN		senza cofinanziamento UE	Totale
	Nat. + EU	Nat. + EU	EU	Nat.	Nat.	Nat.	Nat. + EU	Nat. + EU	EU	Nat.	Nat.	Nat.
1	2	3	4	5	6	7= 5+6 =2 4	8	9	10	11	12	13=11+12 =8-10
<i>Agricoltura e pesca</i>	823,08	118,33	342,33	213,49	267,27	480,75	1.043,22	119,04	469,48	349,85	223,89	573,75
Totale comprensivo di Agricoltura e pesca	21.179,00	4.558,47	2.826,93	2.396,92	15.955,15	18.352,07	24.369,78	5.003,05	3.183,48	2.995,95	18.190,35	21.186,30

Al fine di ordinare i dati nelle modalità omogenee suggerite dai documenti tecnici della Commissione, la voce residuale *Altro* include, oltre a piccole voci non altrimenti attribuibili, i settori *Edilizia e Urbanistica* e *Infrastrutture Varie*, la cui spesa contribuisce a finalità connesse allo sviluppo. Al fine di rendere chiaro il loro contributo al calcolo complessivo della addizionalità viene fornito di seguito il dettaglio settoriale.

	Media annuale 2000-2006						Media annuale 2007-13 (ex ante)					
	Totale	di cui imprese pubbliche	QCS		senza cofinanziamento UE	Totale	Totale	di cui imprese pubbliche	QSN		senza cofinanziamento UE	Totale
	Nat. + EU	Nat. + EU	EU	Nat.	Nat.	Nat.	Nat. + EU	Nat. + EU	EU	Nat.	Nat.	Nat.
1	2	3	4	5	6	7= 5+6 =2 4	8	9	10	11	12	13=11+12 =8-10
<i>Edilizia e urbanistica</i>	1.501,6	321,3	57,2	59,8	1.384,6	1.444,4	1.597,6	201,8	115,6	129,9	1.352,1	1.482,0
<i>Infrastrutture varie</i>	2.423,0	0,1	70,1	64,1	2.288,8	2.352,9	2.571,7	0,5	182,7	140,7	2.248,3	2.389,0

²⁸³ L'indicatore è stato calcolato, sia per le entrate corrente che per la serie di PIL, sulla base delle previsioni riportate sul Programma di stabilità dell'Italia di dicembre 2006.

²⁸⁴ Le implicazioni che il livello di spesa stabilito in sede di verifica ex ante della addizionalità avrà in termini di tasso di crescita, variazione

È al tempo stesso un obiettivo programmatico ambizioso che richiede la realizzazione delle condizioni precedentemente indicate e, in particolare, che la spesa aggiuntiva nazionale trovi piena e completa attuazione e che i grandi enti di spesa riescano a destinare effettivamente al Mezzogiorno il 30 per cento delle proprie risorse ordinarie.

Verifica in itinere

La Commissione, in cooperazione con ciascuno Stato membro, procede per l'Obiettivo «Convergenza» a una verifica intermedia dell'addizionalità entro il 31.12.2011. Essa consiste in una valutazione di conformità con i requisiti dell'addizionalità *ex ante*. In particolare, il rispetto del principio dell'addizionalità è considerato come verificato se la media annua della spesa pubblica nazionale ammissibile degli anni dal 2007 al 2010 è tale da essere coerente, ossia da non pregiudicare, il risultato finale relativo all'intero periodo 2007-2013. Nel quadro di questa verifica intermedia, la Commissione, in consultazione con lo Stato membro, può decidere di modificare il livello richiesto di spese strutturali se la situazione economica nello Stato membro interessato è cambiata in misura significativa rispetto a quella esistente al momento della determinazione del livello di spese strutturali pubbliche o assimilabili di cui all'articolo 15, paragrafo 2. La decisione della Commissione di cui all'articolo 28, paragrafo 3, è modificata in modo da rispecchiare questo adeguamento.

Verifica alla fine del periodo

La Commissione, in cooperazione con ciascuno Stato membro, procede per l'Obiettivo «Convergenza» a una verifica *ex post* dell'addizionalità entro 30.6.2016.

dell'occupazione, tasso di occupazione, tasso di occupazione femminile, tasso di disoccupazione, saranno dettagliati e quantificati nel Rapporto di addizionalità, previsto dal Working Document No. 3 “Commission methodological paper giving guidelines on the calculation of public or equivalent structural spending for the purposes of additionality”.

Table 1: VERIFICA EX ANTE DEL PRINCIPIO DI ADDIZIONALITA' PER IL PERIODO 2007-2013
Tabella riassuntiva finanziaria della spesa strutturale pubblica o equivalente nelle regioni dell'obiettivo Convergenza
(milioni di euro, prezzi 2006)

1	Media annuale 2000-2006						Media annuale 2007-13 (ex ante)					
	Totale	di cui imprese pubbliche	QCS		senza cofinanziamento UE	Totale	Totale	di cui imprese pubbliche	QSN		senza cofinanziamento UE	Totale
	Nat. + EU	Nat. + EU	EU	Nat	Nat.	Nat.	Nat. + EU	Nat. + EU	EU	Nat.	Nat.	Nat.
	2	3	4	5	6	7= 5+6 =2-4	8	9	10	11	12	13=11+12=8 10
Infrastrutture di base	8.574,70	3.701,69	935,96	971,85	6.666,89	7.638,74	10.194,64	4.170,85	995,54	1.184,21	8.014,89	9.199,10
Trasporti	4.227,42	1.488,30	432,86	498,99	3.295,57	3.794,56	5.104,93	1.996,56	375,78	537,73	4.191,42	4.729,16
Telecomunicazioni	307,16	305,23	36,67	32,11	238,38	270,49	420,63	166,45	67,87	63,92	288,84	352,76
Energia	1.699,00	1.566,23	41,18	44,21	1.613,62	1.657,83	1.825,33	1.662,07	84,03	98,40	1.642,89	1.741,30
Ambiente e acqua	1.677,25	340,11	417,98	389,52	869,74	1.259,27	1.799,24	342,31	451,74	467,29	880,21	1.347,50
Sanità	663,87	1,83	7,28	7,02	649,58	656,59	1.044,51	3,47	16,13	16,87	1.011,52	1.028,38
Risorse umane	1.934,81	20,91	583,83	299,92	1.051,06	1.350,98	2.373,00	30,79	716,27	450,73	1.206,00	1.656,73
Istruzione	883,86	0,47	83,31	43,79	756,75	800,55	956,75	0,42	117,88	104,08	734,79	838,87
Formazione	670,92	18,56	273,03	128,24	269,65	397,88	836,36	25,25	307,55	159,62	369,19	528,81
Ricerca e sviluppo	380,03	1,88	227,49	127,89	24,66	152,55	579,88	5,11	290,83	187,03	102,02	289,05
Ambiente produttivo	5.299,40	395,83	784,98	759,71	3.754,71	4.514,42	5.873,51	480,05	628,23	691,77	4.553,51	5.245,28
Industria	3.804,01	219,19	525,64	516,01	2.762,37	3.278,38	3.982,34	212,97	316,54	358,96	3.306,85	3.665,80
Servizi	530,11	176,51	41,79	23,26	465,06	488,33	750,77	266,66	41,29	28,10	681,38	709,48
Turismo	965,27	0,12	217,55	220,44	527,28	747,72	1.140,39	0,43	270,40	304,72	565,28	870,00
Altro	4.547,01	321,71	179,83	151,95	4.215,23	4.367,18	4.885,41	202,31	373,97	319,38	4.192,06	4.511,44
Totale	20.355,93	4.440,14	2.484,61	2.183,43	15.687,89	17.871,32	23.326,56	4.884,01	2.714,00	2.646,09	17.966,46	20.612,55

VI L'ATTUAZIONE

VI.1 PROCESSO DI PROGRAMMAZIONE E ATTUAZIONE

VI.1.1 La programmazione della politica regionale unitaria, comunitaria e nazionale: le innovazioni necessarie e gli impegni conseguenti

L'unificazione della strategia che guida la politica regionale, comunitaria e nazionale, consentirà di dare la scala e la certezza necessarie al conseguimento degli obiettivi delineati nel capitolo III.

Dall'unificazione discende un adeguamento conseguente delle modalità di attuazione della programmazione, anche attraverso la convergenza e la semplificazione della *governance* delle due politiche e il rafforzamento del loro coordinamento operativo.

In primo luogo questa unificazione e le innovazioni previste nel Quadro – la certezza pluriennale delle risorse programmabili estesa anche al FAS e la maggiore flessibilità nel loro utilizzo – consentono di programmare le risorse della politica regionale (nazionale del FAS, comunitarie e di cofinanziamento) assumendo, quale comune riferimento, le priorità strategiche del Quadro e funzionali modalità di attuazione.

Questo rende concreta e pienamente operativa la programmazione unitaria della politica regionale unitaria e comporta per le Amministrazioni impegnate nell'attuazione benefici e opportunità legati alle maggiori possibilità di orientare la propria strategia di sviluppo anche nel medio-lungo periodo, fruendo di un quadro finanziario più stabile, di regole più omogenee, della possibilità, nell'ambito della programmazione unitaria, di rafforzare, integrare e specializzare lo sforzo prodotto con l'insieme delle risorse, comunitarie e nazionali, programmabili.

A fronte di queste opportunità e come condizione necessaria per rendere efficace e pienamente trasparente la programmazione unitaria della politica regionale, ogni Amministrazione che vi partecipa è chiamata ad assumersi, secondo criteri di condivisione e proporzionalità, responsabilità e impegni conseguenti. In particolare, in attuazione esplicita della strategia delineata nel Quadro, occorre:

- definire un disegno e procedure di programmazione della politica regionale unitaria ai diversi livelli della sua attuazione in cui sia trasparente e verificabile il contributo dei diversi strumenti e delle diverse fonti di finanziamento (comunitarie e nazionali) al conseguimento delle sue priorità e dei suoi obiettivi;
- definire le modalità specifiche attraverso le quali tale contributo, con particolare riferimento al FAS quale fondo nazionale per lo sviluppo trasferito alle Amministrazioni responsabili dell'attuazione della politica regionale, soddisfi i requisiti di programmazione pluriennale, trasparenza e verificabilità di efficacia resi possibili dalla innovazioni introdotte sugli impegni pluriennali, ma resi anche necessari come condizione di piena operatività dell'indirizzo condiviso verso una maggiore flessibilità nella loro utilizzazione.

Il paragrafo seguente è diretto a delineare linee generali ma anche impegni specifici, ai diversi livelli, della riforma e dell'adattamento del processo di programmazione necessari per dare piena operatività alla unitarietà della politica regionale unitaria. Coerentemente con la natura strategica del Quadro tali obiettivi di riforma, per divenire pienamente operativi, implicano l'adozione di provvedimenti attuativi, di cui tuttavia gli indirizzi del Quadro costituiscono, insieme che premessa necessaria, anche riferimento condiviso e definito. Ciò sia nel merito strategico, sia ai fini dell'impegno che, sempre ai diversi livelli di responsabilità, i soggetti istituzionali devono assolvere

per dare loro operatività ed esecutività in tempi coerenti con le esigenze di corretta attuazione della strategia del Quadro. Nei casi in cui nel paragrafo si indicano indirizzi di riforma da attuare devono quindi intendersi come impegni che saranno assolti nei provvedimenti attuativi a livello nazionale e, ove necessario, negli analoghi provvedimenti che dovranno essere assunti, nel rispetto dei rispettivi ordinamenti, a livello regionale.

In coerenza con il processo di cooperazione istituzionale multilivello adottato per la definizione della strategia, tutti i provvedimenti necessari all'attuazione del Quadro saranno adottati secondo le medesime procedure di approvazione del Quadro stesso.

VI.1.2 Processo di programmazione della politica regionale unitaria, comunitaria e nazionale

La strategia della politica regionale unitaria, le priorità e gli obiettivi generali e specifici in cui si articola a livello territoriale e/o settoriale, sono attuati e conseguiti sulla base di un processo di programmazione articolato in tre livelli di attuazione, da adottare e attivare progressivamente nel corso del primo anno di programmazione.

I tre livelli definiscono ed esplicitano un processo di programmazione e attuazione della strategia unitario e iterativo, attuato secondo modalità che implicano livelli progressivi di individuazione di obiettivi e di scelte operative. Ad ogni livello sono attribuite funzioni proprie di definizione, decisione e attuazione della strategia di politica regionale in un ambito di gerarchia programmatica, di propedeuticità temporale e di specifico modello istituzionale e organizzativo che ogni Amministrazione definirà e adotterà entro il 2007.

Per attuare la strategia generale della politica regionale di coesione unitaria definita nel Quadro il processo di programmazione adottato esplicita progressivamente le decisioni di merito e di responsabilità attuative a tre livelli:

- a. il livello di *programmazione della strategia specifica (territoriale e/o settoriale) della politica regionale unitaria*, cui è associata, per ogni Amministrazione centrale e regionale che partecipa al processo, la definizione delle modalità con cui si concorre agli obiettivi generali di tale politica e l'individuazione e indicazione delle priorità del Quadro al cui conseguimento concorrono: i fondi comunitari (in modo che i singoli Programmi Operativi siano distinguibili e al livello di dettaglio richiesto dai relativi Regolamenti) e le altre risorse della politica regionale di coesione unitaria (parimenti esplicitando la destinazione programmatica delle risorse FAS);
- b. il livello della condivisione istituzionale delle priorità, degli obiettivi, degli strumenti e delle responsabilità nell'ambito dell'Intesa Istituzionale di Programma che definisce, anche considerando la programmazione comunitaria, le priorità da conseguire in ambito di cooperazione istituzionale Stato-Regione e/o fra più Regioni; le modalità e le regole di cooperazione istituzionale; le specifiche responsabilità attuative; i conseguenti strumenti di attuazione della politica regionale unitaria;
- c. il livello dell'attuazione e quindi degli specifici strumenti con cui la strategia di politica regionale unitaria si realizza.

VI.1.3 Il livello di programmazione della strategia specifica (territoriale e/o settoriale) della politica regionale unitaria

Al massimo entro un anno dall'approvazione del Quadro (e in ogni caso entro il 2007), ogni Amministrazione che concorre agli obiettivi della politica regionale unitaria si dota, secondo modalità formali specifiche per ogni Amministrazione e nel rispetto degli ordinamenti (nazionali e regionali) vigenti, di un proprio documento di programmazione strategica (territoriale per le Amministrazioni regionali, settoriale per le Amministrazioni centrali) e di coordinamento tecnico delle diverse componenti della politica regionale unitaria.

Nella fase di avvio della programmazione, le Regioni del Mezzogiorno, nel quadro dell'approccio comune che caratterizza la loro strategia e per accelerare la programmazione unitaria e integrata delle risorse della politica regionale, adotteranno un quadro di riferimento complessivo, in forma di matrice, in cui per ogni priorità del Quadro sarà indicato il concorso programmatico delle diverse fonti di finanziamento (comunitarie per singolo POR, nazionali aggiuntive e ordinarie convergenti, se rilevanti) al conseguimento dei relativi obiettivi.

In ogni Amministrazione tale documento declinerà, anche tenendo conto della programmazione operativa intanto avviata e in corso, la strategia specifica di politica regionale nel quadro dei propri documenti programmatici generali assicurando la coerenza delle strategie e di queste con la normativa comunitaria e nazionale.

Documento unitario di programmazione della politica regionale delle Regioni

Per ogni Regione la strategia della politica regionale unitaria è definita in un documento di programmazione strategico-operativa che esplicita:

- gli obiettivi generali della politica regionale di coesione unitaria per la Regione con particolare riferimento alle priorità del Quadro;
- gli obiettivi specifici attraverso i quali ogni Regione declina, con riferimento agli obiettivi e alle priorità del Quadro rappresentative dei propri obiettivi generali, la propria programmazione della strategia di politica regionale di coesione;
- il quadro di programmazione finanziaria unitario delle risorse che concorrono al conseguimento degli obiettivi della politica regionale di coesione secondo modalità che rendano distinguibile, con riferimento alle priorità del Quadro, il contributo e la conseguente programmazione finanziaria dei singoli Programmi Operativi in cui si articola la programmazione e attuazione della politica regionale co-finanziata con risorse dei Fondi strutturali e il programma di destinazione delle risorse nazionali del FAS ed eventualmente di altre risorse convergenti verso le priorità e gli obiettivi della politica regionale unitaria;
- le modalità previste per il coinvolgimento del partenariato istituzionale e socio-economico;
- l'indicazione delle priorità, e ove possibile, di obiettivi specifici per il cui conseguimento si individuano come necessari e/o opportuni livelli di cooperazione istituzionale verticali e/o orizzontali;
- l'individuazione delle modalità di attuazione ovvero delle regole e delle procedure nonché delle eventuali misure organizzative e di *governance* che la Regione ritiene necessarie e che intende adottare per l'attuazione dell'insieme della politica regionale di coesione;
- le modalità per assicurare, tenendo conto di quanto esposto ai paragrafi III.8.3 e III.8.4 del Quadro, il coordinamento dell'azione complessiva della politica regionale (nazionale e comunitaria) e: i) le politiche di intervento più rilevanti (comunitarie, nazionali e regionali, settoriali e territoriali, anche urbane) per il territorio di riferimento; ii) gli altri fondi della politica comunitaria e in particolare FEASR e FEP; iii) gli interventi della BEI; iv) i regimi di aiuto alle imprese e al sistema produttivo;
- l'indicazione delle modalità e dei criteri di individuazione degli specifici strumenti di attuazione.

Nelle Regioni in cui gli atti di programmazione regionale e settoriale adottati secondo la normativa vigente già forniscono tali indicazioni, essi possono costituire, eventualmente completati al fine di fornire in modo chiaro gli elementi di esplicitazione della strategia sopra descritti, il

documento idoneo a declinare la strategia di politica regionale di coesione unitaria 2007-2013. Nelle altre Regioni il Documento che declina la strategia di politica regionale unitaria è definito quale sviluppo del Documento Strategico Regionale che, da documento di esplicitazione preliminare, assume, per ogni Regione, caratteristiche e funzioni di coordinamento tecnico unitario della programmazione strategico-operativa della politica regionale 2007-2013.

Esso assumerà caratteristiche di documento formale - secondo procedure di assunzione e formalizzazione proprie di ogni Amministrazione con periodo di validità che copre l'intero periodo di programmazione quale riferimento di orientamento e indirizzo per l'attuazione e di definizione delle modalità attuative. Esso presenterà caratteri di flessibilità (per adattarsi tempestivamente al mutare delle condizioni che determinano la strategia) e attualità funzionali, nel rispetto dei Regolamenti comunitari, a orientare e migliorare le scelte di programmazione e attuazione nel breve e nel medio periodo. Per far ciò, il documento unitario di programmazione prevede meccanismi che lo rendano sempre attuale assicurando modalità atte a consentire aggiornamenti tempestivi e verifiche continue della sua coerenza complessiva, interna ed esterna.

La strategia di politica regionale delineata nel documento unitario di programmazione orienta l'utilizzo delle risorse della politica regionale comunitaria incluse le risorse destinate allo sviluppo rurale, della politica regionale nazionale (a valere sul Fondo per le Aree Sottoutilizzate) e, anche ai fini dell'addizionalità, delle risorse nazionali ordinarie convergenti verso obiettivi della politica regionale unitaria.

I Programmi Operativi previsti costituiranno la componente di strategia regionale unitaria attuata attraverso il cofinanziamento delle risorse dei Fondi strutturali. Come tali dovranno essere puntualmente richiamati all'interno del documento unitario di programmazione in quanto rispondenti specificamente agli obiettivi, alle regole e alle procedure dettate dai Regolamenti dei Fondi.

La parte della strategia di politica regionale unitaria da attuare, esclusivamente o in parte, con risorse nazionali adotterà tendenzialmente le stesse regole e le stesse procedure ma in un ambito di appropriatezza, flessibilità e proporzionalità rispetto alle esigenze di attuazione della strategia complessiva e in modo da consentire che le due componenti (nazionale e comunitaria) siano fra loro unitarie ma anche complementari e mirino a una integrazione che preservi le esigenze di differenziazione proprie di ogni strategia regionale.

Il documento unitario di strategia specifica delle Amministrazioni centrali

Secondo tempi e modalità analoghi a quelli indicati per le Regioni – quindi già nella fase di avvio della programmazione per il Mezzogiorno e comunque entro il 2007 con approvazione formale - le Amministrazioni centrali che concorrono sulla base delle proprie competenze al conseguimento degli obiettivi della politica regionale unitaria, indipendentemente dal fatto che risultino titolari di Programmi Operativi, devono redigere, sulla base degli indirizzi e delle indicazioni operative del Quadro, un proprio documento strategico in cui definiscono il percorso e le priorità con cui concorrono al conseguimento degli obiettivi della politica regionale unitaria.

I documenti strategici delle Amministrazioni centrali saranno differenziati tenendo conto della specificità del settore di riferimento, ma dovranno assumere, al fine di consentire il confronto informato, trasparente e efficace con le opzioni strategiche di tutte le altre Amministrazioni, caratteristiche comuni minime ma essenziali. In particolare essi dovranno:

- a. essere sincronizzati temporalmente con i documenti strategici operativi delle Regioni;
- b. definire una strategia di partecipazione alla politica regionale di coesione unitaria articolata territorialmente (con specifici quadri regionali);

- c. definire le modalità attraverso le quali le eventuali regole e procedure proprie del settore (o dei settori) di intervento si raccordano con quelle previste nel Quadro e siano con esse, ovviamente, coerenti;
- d. esplicitare i propri indirizzi e impegni in merito agli interventi ordinari di pertinenza centrale e, nel caso del Mezzogiorno, definire le modalità attraverso le quali si intende adempiere al vincolo della spesa in c/c delle proprie risorse ordinarie;
- e. indicare le modalità previste per il coinvolgimento del partenariato istituzionale e socio-economico.

Analogamente a quanto previsto per i documenti regionali, anche i documenti delle Amministrazioni centrali dovranno definire, utilizzando una struttura dei contenuti analoga a quella dei documenti unitari di programmazione delle Regioni, le priorità di intervento per la politica regionale secondo un'articolazione di tipologie di intervento per le quali si individui il livello di attuazione più efficace.

In linea generale, le Amministrazioni centrali titolari di programmi e piani settoriali previsti dalla normativa vigente adatteranno i loro piani e programmi prevedendo, al loro interno, una sezione specifica dedicata agli obiettivi della politica regionale unitaria rispondente ai requisiti minimi sopra descritti. Ove le Amministrazioni centrali non siano titolari di documenti di settore definiscono un loro documento strategico di programmazione. In entrambi i casi i documenti strategici costituiscono ambito di riferimento per le Intese Istituzionali di Programma e per i conseguenti Accordi di Programma Quadro.

VI.1.4 Il livello della condivisione istituzionale delle priorità, degli obiettivi, degli strumenti e delle responsabilità

L’Intesa Istituzionale di Programma costituisce il luogo della condivisione delle modalità di conseguimento degli obiettivi della programmazione della strategia di politica regionale nell’ambito della cooperazione istituzionale.

In ogni Regione e Amministrazione centrale destinatari delle risorse per la politica regionale unitaria in coerenza con gli obiettivi del Quadro, l’Intesa perviene, anche sulla base del confronto della strategia regionale e delle strategie settoriali delle Amministrazioni centrali delineate nei rispettivi documenti strategici, alla individuazione delle priorità da conseguire in ambito di cooperazione istituzionale Stato-Regione e/o fra più Regioni nonché delle modalità e delle regole con cui si attua tale cooperazione compresa l’individuazione delle specifiche responsabilità attuative.

Ai fini del conseguimento degli obiettivi del Quadro, le Intese Istituzionali di Programma (in tutti i casi in cui prevedano fra le fonti di finanziamento risorse della politica regionale unitaria e in particolare del Fondo per le Aree Sottoutilizzate) saranno sottoscritte anche dal Ministro per lo Sviluppo Economico al fine di garantire l’unitarietà e la coerenza complessiva della strategia di politica regionale.

L’Intesa Istituzionale di Programma adotta come quadro di riferimento per la definizione delle modalità di attuazione della strategia, una matrice nella quale in corrispondenza ad ogni priorità tematica del Quadro sono indicati i livelli di cooperazione istituzionale individuati come necessari e/o opportuni per il conseguimento dei relativi obiettivi e l’indicazione programmatica delle risorse (e delle relative fonti di finanziamento).

In particolare, secondo un processo di condivisione istituzionale volto a definire le modalità attraverso le quali, in ogni Regione, si possono conseguire gli obiettivi della politica regionale unitaria e quindi anche sulla base del confronto delle opzioni strategiche e delle priorità delineate nei propri documenti di programmazione e nei documenti strategici delle Amministrazioni centrali,

l’Intesa individua:

- le priorità della politica regionale unitaria per le quali si individua come necessario e/o opportuno e/o comunque più efficace una modalità attuativa basata sulla cooperazione Stato-Regione;
- le priorità della politica regionale unitaria per le quali si individua come necessario e/o opportuno e/o comunque più efficace una modalità attuativa basata sulla cooperazione fra più Regioni e/o lo Stato.

L’Intesa considererà anche gli obiettivi di politica regionale unitaria perseguiti attraverso modalità di intervento che non implicano forme di cooperazione istituzionale nella fase di attuazione. In questo caso l’Intesa prenderà atto di tali modalità al fine di poter considerare, complessivamente e in relazione alla priorità del Quadro, l’insieme della strategia di politica regionale unitaria attuata sul territorio.

Nel caso di interventi delle Regioni finanziati con risorse della politica regionale unitaria e attuati al di fuori di Programmi Operativi e di APQ l’Intesa prenderà atto di documenti programmatici che indicheranno l’insieme degli interventi attuati con strumenti diversi e la loro articolazione per priorità e obiettivi del Quadro .

Nei provvedimenti attuativi del Quadro si procederà a integrare la strumentazione al fine di tener conto delle necessità di adattamento dell’Intesa secondo gli indirizzi indicati nel Quadro stesso prevedendo anche modalità specifiche di gestione e sorveglianza flessibili per l’aggiornamento e l’attualizzazione, con previsione di procedure di modifica e integrazione attivate a richiesta di una delle parti.

VI.1.5 Il livello dell’attuazione

La strategia di politica regionale unitaria si attua attraverso strumenti e modalità in grado di garantire, indipendentemente dalla fonte di finanziamento specifica (risorse della politica regionale comunitaria, nazionale o ordinaria), la migliore realizzazione dei livelli di cooperazione istituzionale necessari, la più ampia e funzionale partecipazione dei soggetti istituzionali coinvolti, tra le quali il sistema delle autonomie locali, condizioni adeguate di efficienza ed efficacia nelle procedure e nelle modalità attraverso le quali pervenire al conseguimento degli obiettivi e dei risultati.

In questo ambito, la cooperazione istituzionale (verticale e orizzontale) nella fase di attuazione costituirà il modello preferenziale attraverso il quale la realizzazione degli interventi sul territorio promuoverà la partecipazione, in forme e con intensità diversa, di più soggetti istituzionali al conseguimento degli obiettivi della politica regionale. Ciò secondo criteri di proporzionalità, utilità ed efficacia dei livelli di cooperazione necessari o più adeguati in relazione agli obiettivi da conseguire e al settore e alla tipologia di intervento e non più riferibili, quindi, alla specifica fonte di finanziamento.

Tenendo conto delle specifiche declinazioni che la strategia di politica regionale assume, in linea generale, gli strumenti di attuazione, in coerenza e in attuazione di quanto previsto nell’Intesa e nei Programmi Operativi, potranno essere individuati sulla base dei seguenti elementi:

1. l’Accordo di Programma Quadro Stato-Regione sarà lo strumento di attuazione per i settori, programmi e/o progetti per i quali sarà stata individuata come necessaria e/o opportuna e/o comunque più efficace una modalità attuativa basata sulla cooperazione Stato-Regione;
2. l’Accordo di Programma Quadro Interregionale, quale variante dell’APQ Stato Regione, sarà lo strumento con cui si attueranno interventi a carattere sovraregionale e interregionale, sia di iniziativa di un’Amministrazione centrale (quando diretta o

comunque interessante il territorio di diverse Regioni) sia di iniziativa comune di più Regioni (che potranno coinvolgere, se ritenuto efficace rispetto agli obiettivi, anche Amministrazioni centrali);

3. gli interventi affidati alle Amministrazioni centrali saranno attuati attraverso l'Accordo di Programma Quadro (Stato/Regione o Interregionale), ovvero con modalità ulteriori – motivate da caratteristiche specifiche e funzionali di particolari linee di intervento o progetti – definite in Programmi Operativi che adotteranno le medesime modalità di *governance* dei Programmi Operativi Nazionali (PON) cofinanziati dai Fondi strutturali e adeguate a garantire piena partecipazione e cooperazione tra i differenti livelli di governo e coordinamento con la politica ordinaria;
4. quando gli interventi da attuare per il conseguimento degli obiettivi della strategia di politica regionale unitaria non rendono necessari – per ragioni attinenti ad efficacia, efficienza, proporzionalità o comunque rilevanza solo locale degli interventi - livelli di cooperazione fra Regioni e Centro, le Regioni definiranno uno specifico documento programmatico, articolato per priorità e obiettivi del Quadro e per ambiti di intervento omogenei. Il documento sarà presentato al DPS quale modalità formale di condivisione atta a dar luogo al trasferimento delle risorse (ferme restando le opportune modalità di monitoraggio) e al fine dell'informazione all'Intesa, quale sede di partenariato istituzionale.

In tale prospettiva complessiva, il modello dell'Accordo di Programma Quadro (su proposta nazionale o regionale), sarà adeguato prevedendo fra l'altro: 1) procedure di programmazione e gestione dell'Accordo improntate a migliori funzionalità, efficienza e flessibilità; 2) un'architettura programmatica che distingua fra interventi cardine e interventi complementari, prevedendo per i primi, che saranno individuati ex ante, maggiore concentrazione di monitoraggio e supporto tecnico²⁸⁵; 3) appropriate tipologie e articolazioni al fine di favorire la concentrazione delle risorse su obiettivi rilevanti e consentirne un esplicito collegamento con le priorità del Quadro²⁸⁶; 4) le modalità che disciplineranno la transizione fra gli APQ attualmente in vigore e gli APQ "riformati".

VI.2 LE CONDIZIONI E LE CAPACITÀ ISTITUZIONALI PER L'ATTUAZIONE

VI.2.1 Coordinamento dei Programmi e degli interventi a livello centrale, regionale e locale

I principi della *governance* multilivello cui è ispirata la politica regionale unitaria, comunitaria e nazionale, richiedono una robusta attività di coordinamento, che deve dispiegarsi a tutti i livelli coinvolti nella programmazione e gestione degli interventi.

Per quanto riguarda la programmazione dei Fondi strutturali, l'adozione di programmi monofondo per tutti gli obiettivi, rende ancor più stringente la necessità di adottare soluzioni efficaci.

²⁸⁵ L'architettura programmatica dell'APQ – pur tenendo conto della peculiarità dei diversi settori di intervento – distinguerà così fra interventi “cardine” (ovvero gli interventi che costituiscono il fondamento dell'APQ e la cui mancata realizzazione, nei tempi previsti, pregiudica di per sé la possibilità di conseguire gli obiettivi per i quali l'APQ è stato avviato, caratterizzati pertanto da particolari elementi di cogenza) e altri interventi, ovvero le linee progettuali che completano e integrano la programmazione di settore e che massimizzano valorizzazione e impatto degli interventi “cardine”. Questa architettura più ordinata consentirà una serie di vantaggi: a) l'individuazione ex ante degli interventi “cardine” così da esplicitare il percorso attraverso il quale l'APQ intende conseguire gli obiettivi che dichiara; b) più attenta selezione degli interventi “cardine”, sulla cui realizzazione si giocano le possibilità di successo dell'APQ e conseguente maggiore concentrazione su di essi del monitoraggio e del supporto tecnico; c) maggiore flessibilità nella programmazione degli interventi complementari (importanti ma non decisivi per il successo dell'APQ), che consentirebbe sia di operare con liste più ampie (*overbooking*) rispetto alla capienza finanziaria iniziale dell'APQ sia di conseguire un alleggerimento sostanziale e la conseguente semplificazione degli adempimenti tecnici connessi a tali interventi complementari fermi restando gli obblighi di informazione e di monitoraggio comunque connessi all'utilizzo delle risorse della politica regionale, sia comunitarie, sia nazionali trasferite.

²⁸⁶ Questo, pur naturalmente salvaguardando casi più specifici che possano discendere da peculiarità di settore o di amministrazione, per limitare il numero e le diverse tipologie di APQ; per dare maggiore omogeneità agli APQ sottoscritti dalle diverse Regioni, soprattutto al fine di agevolare, là dove necessario, anche interventi sovra-regionali in APQ che riguardino la stessa materia; verificare più puntualmente i settori e i temi in cui l'APQ Stato Regione dunque la cooperazione programmatico-attuativa Centro-Regione ha una sua effettiva ragione di funzionalità ed efficacia rispetto agli obiettivi di sviluppo e quindi assicura un valore aggiunto individuabile.

Accanto alla individuazione delle Amministrazioni capofila per Fondo (rispettivamente Ministero dello Sviluppo Economico – DPS per il FESR e Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale per il FSE) e alla identificazione delle Autorità di Gestione e Autorità di Certificazione dei singoli Programmi Operativi, la delibera CIPE di attuazione del Quadro indicherà le modalità di coordinamento in grado di adottare soluzioni efficaci per sostenere l'integrazione tra soggetti, risorse e strumenti, richiesta dalla politica regionale unitaria.

Anche in relazione alla necessità di individuare modalità atte a sostenere il processo di attuazione strategico del Quadro, di cui all'art. 29 del Regolamento Generale, sono attribuite a un "Comitato nazionale per il coordinamento e la sorveglianza della politica regionale unitaria", composto dalle Amministrazioni centrali di settore, dal MEF, dalle Regioni, dai rappresentanti del partenariato istituzionale ed economico sociale, le funzioni di accompagnamento dell'attuazione del Quadro.

Tale Comitato, coordinato dal Ministero dello Sviluppo Economico – DPS, si riunirà almeno una volta l'anno, seguirà l'attuazione complessiva della politica regionale unitaria 2007-2013, valuterà i progressi e il percorso di avvicinamento agli obiettivi della strategia di politica regionale del Quadro, affronterà problemi comuni e generali rilevanti per garantire le migliori condizioni per l'attuazione della strategia. Seguirà anche il processo che sarà attivato in sede comunitaria per dare attuazione alla clausola di revisione delle Prospettive Finanziarie dell'UE tra il 2008 e il 2009. Una specifica articolazione del Comitato seguirà l'attuazione di programmi e interventi diretti alle Regioni del Mezzogiorno con un *focus* specifico per i Programmi comunitari dell'Obiettivo "Convergenza", sotto forma di sottogruppo del Comitato, con la partecipazione della Commissione europea in qualità di osservatore. Il Comitato potrà articolarsi in ulteriori ambiti di attività. Una ulteriore specifica articolazione del Comitato, coordinata dal Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, seguirà l'attuazione dei Programmi e degli interventi sostenuti dal Fondo Sociale Europeo. Su iniziativa del Presidente del Comitato ed in relazione ai temi trattati alle riunioni del Comitato può partecipare la Commissione europea.

Il Ministero dello Sviluppo Economico – DPS, nella sua veste di coordinamento del suddetto Comitato, è anche responsabile dell'integrazione della valutazione nei processi decisionali. L'interfaccia operativa per lo svolgimento di questa funzione è assicurata dall'Unità di valutazione degli Investimenti Pubblici del DPS (UVAL)²⁸⁷.

VI.2.2 Coginvolgimento dei partner socio-economici

Il partenariato economico-sociale rappresenta un principio e un valore che in un sistema aperto e in un ordinamento pluralista consente di prendere decisioni pubbliche sulla base di conoscenze adeguate e di verificarne l'attuazione e gli effetti. Implica il riconoscimento, da parte delle istituzioni pubbliche, della capacità del tessuto sociale intermedio a convogliare e mediare le istanze di una società complessa e un patrimonio di conoscenze disperse fra una moltitudine di soggetti, la cui acquisizione è necessaria per migliorare l'efficacia delle politiche. È principio fondante della programmazione comunitaria ed è rafforzato da ultimo negli Orientamenti Strategici per la Coesione. Questo principio si traduce in metodo e prassi amministrativa attraverso il coinvolgimento dei partner economici e sociali lungo tutto il processo decisionale: nella fase di identificazione delle scelte e priorità, nella traduzione in obiettivi e strumenti, nella sorveglianza e nella valutazione. Esso sarà esteso, in accordo con la impostazione unitaria di questo Quadro, anche alla componente nazionale della politica regionale aggiuntiva.

La programmazione 2000-2006 dei Fondi strutturali in Italia, nei differenti obiettivi in cui è stata

²⁸⁷ L'organizzazione dei processi valutativi a sostegno della programmazione unitaria e del supporto metodologico sono illustrati nel paragrafo VI.2.3.

articolata, ha costituito una svolta nell’attuazione di un efficace partenariato economico e sociale. Favorendo l’affermazione di una nuova modalità di definizione e realizzazione della politica regionale basata sull’azione coordinata, il partenariato, soprattutto nelle realtà più avanzate, è diventato componente effettiva e in molti casi sostanziale del processo decisionale, valorizzando un consolidato tessuto di rapporti ovvero promuovendo nuove forme di inclusione delle istanze sociali ed economiche nei processi di programmazione ed attuazione.

Nonostante questo riconoscimento e i progressivi miglioramenti nelle prassi adottate, nella fase di attuazione dei Programmi il principio di partenariato è stato spesso interpretato dalle Amministrazioni in chiave di “mero adempimento” ai requisiti richiesti, generando, in molti casi, una caduta di tensione. Dal canto loro, le parti economiche e sociali hanno spesso trovato inconcludente il loro coinvolgimento, subendo, ma anche concorrendo a creare, la medesima caduta di tensione.

È necessario pertanto rafforzare nel periodo 2007-2013 l’attuazione del principio di partenariato, rendendolo un metodo condiviso, efficace e pienamente integrato in tutto il ciclo della programmazione, attuazione, sorveglianza e valutazione degli interventi contribuendo anche a rafforzare le capacità di selezione degli stessi da parte delle Amministrazioni.

A tal fine, occorre in primo luogo diffondere la cultura del partenariato, attraverso un’adesione più consapevole e convinta al principio e al metodo. Da parte delle Amministrazioni, infatti, ancora non si coglie la portata dell’ampio ventaglio di contributi che possono venire dal panorama (estremamente diversificato) degli interessi organizzati, i quali possono costituire dei veri e propri “mediatori di conoscenza”, capaci di rafforzare l’efficacia della programmazione; allo stesso tempo, non sempre il partenariato riesce a percepire l’utilità che può derivare da un proprio coinvolgimento attivo nella programmazione, ai fini di una migliore rappresentanza degli interessi associativi.

Le finalità del coinvolgimento delle parti economiche e sociali sono infatti diverse e di primario rilievo:

- promuovere la cultura dello sviluppo partecipato, tramite la definizione di atti di programmazione condivisi, anche al fine di rafforzarne la legittimità sociale, estendere il consenso, promuovere una più efficace mobilitazione sugli obiettivi perseguiti sulla base di una chiara identificazione delle rispettive responsabilità e di conseguenza una più forte “accountability” delle politiche, come condizione del loro successo;
- migliorare la qualità e l’efficacia delle scelte (indirizzi, obiettivi, strumenti, criteri, risorse, impatti) rendendo il partenariato parte integrante del processo valutativo che deve reggere le decisioni;
- migliorare la qualità e l’efficacia dell’attuazione mediante più incisivi e partecipati processi di sorveglianza e valutazione (cfr. anche par. VI.2.3), anche al fine di rafforzarne l’orientamento ai risultati finali. Ciò anche attraverso l’adeguamento degli strumenti di informazione ed interscambio, nel quadro di una maggiore trasparenza dell’azione amministrativa.

Il nuovo ciclo di programmazione, prevederà, già a livello politico, il riconoscimento pieno, attivo e permanente del ruolo del partenariato socio economico nell’attuazione della politica regionale attraverso un Protocollo di intesa (da replicare ai diversi livelli) tra tutte le organizzazioni che si candidano a rappresentare interessi nell’attuazione degli interventi di politica regionale e i rappresentanti politici delle Amministrazioni interessate, eventualmente accompagnato da un codice di comportamento capace di supportare su base volontaria una migliore partecipazione.

È opportuno ampliare la base partenariale ad un numero più ampio possibile di soggetti, anche in relazione allo specifico ambito di intervento, al fine di rafforzare il processo di inclusione e rendere appieno il valore della mediazione di un tessuto sociale sempre più eterogeneo ed in continuo

cambiamento. Fanno complessivamente parte del partenariato socio-economico le organizzazioni datoriali maggiormente rappresentative, comprese quelle del credito, le organizzazioni di rappresentanza dei lavoratori, le organizzazioni di rappresentanza del “terzo settore”, del volontariato e del *no-profit*, le organizzazioni ambientaliste e quelle di promozione delle pari opportunità. Per quanto riguarda il livello nazionale del partenariato, il criterio di massima cui ispirare la partecipazione è la rappresentatività presso il CNEL.

A livello regionale e locale, possono essere inoltre invitati a partecipare i soggetti espressione di specifici interessi presenti sul territorio; la loro individuazione e valorizzazione è competenza dei soggetti istituzionali regionali e locali incaricati della programmazione, progettazione ed attuazione degli interventi, in particolar modo di quelli realizzati in forma integrata. Di grande rilevanza risulterà essere la partecipazione diretta delle città e di altre Amministrazioni locali nei processi di programmazione e di attuazione dei Programmi Operativi, in particolare nelle priorità a carattere parzialmente o integralmente territoriale²⁸⁸.

In relazione alle necessità attuative del programma, alla discussione tra le parti e soprattutto a livello locale, ci sarà la facoltà di estendere il partenariato anche ad altri soggetti collettivi o para-istituzionali portatori di interessi specialistici (Agenzie di Sviluppo, università e centri di ricerca, Fondazioni Bancarie, Camere di Commercio, altri Enti territoriali, ecc.).

Le Amministrazioni pubbliche, nell’ambito delle diverse fasi di programmazione ed attuazione del programma di cui hanno la responsabilità, hanno facoltà di promuovere ampie consultazioni con soggetti associativi e singoli (anche esperti operanti professionalmente nel settore) ritenuti in grado di apportare valore aggiunto alla costruzione ed alla messa in opera delle azioni cofinanziate.

Le consultazioni, in coerenza con le indicazioni comunitarie²⁸⁹, dovranno essere ispirate a tre criteri guida:

- l'esigenza di *sistematisare e razionalizzare* le molteplici prassi e procedure di consultazione, garantendo la fattibilità e l'efficienza, anche predisponendo un elenco degli organi consultivi settoriali e territoriali presenti a livello regionale;
- la necessità di garantire la *trasparenza* della consultazione, dal punto di vista sia degli organi o soggetti consultati, sia dell'Amministrazione;
- l'esigenza di dar prova di *responsabilità* nei confronti dei soggetti o organi consultati, rendendo pubblici per quanto possibile i risultati della consultazione e le lezioni che ne sono state tratte.

I partner coinvolti qualificano la propria rappresentatività ed il proprio contributo in modo da renderlo la migliore espressione dell'interesse rappresentato; assicurano altresì un'adeguata circolazione delle informazioni all'interno delle rispettive associazioni.

Il principio generale è la piena integrazione del partenariato in tutte le fasi del processo di programmazione, attuazione, sorveglianza e valutazione. Si possono individuare sei principali momenti di esplicazione del partenariato: atti di programmazione generale delle politiche regionali; atti di programmazione comunitaria; definizione degli indirizzi operativi della programmazione; modalità di selezione degli strumenti e degli interventi; verifica dell'avanzamento; valutazione degli interventi realizzati e delle strategie adottate.

Le migliori esperienze su base nazionale costituiscono il *benchmark* di riferimento; esse consentono anche di individuare le soluzioni più appropriate per contemperare le esigenze di integrazione con le necessità imposte dai vincoli temporali della programmazione.

²⁸⁸ Oltre che rappresentati dall'ANCI, le Amministrazioni comunali hanno già esercitato un ruolo diretto e attivo nella fase di costruzione del Quadro, attraverso la partecipazione diretta di rappresentanti di medie e grandi città ai lavori del Tavolo di partenariato sulle “Città” (Tavolo 7).

²⁸⁹ Comunicazione della Commissione europea COM (2002) 275 def, del 5.6.2002: “Governance Europea: legiferare meglio”.

Con riguardo in particolare alla fase attuativa, vanno attentamente considerate le soluzioni atte a massimizzare i benefici del coinvolgimento del partenariato in questa delicata fase (maggior conoscenza dei fabbisogni, più appropriata definizione delle priorità e delle modalità attuative), minimizzandone i possibili rischi (rappresentatività e capacità tecnica dei *partners* non adeguate, esigenza di riservatezza, possibilità di conflitti di interesse). Si tratta di intensificare il coinvolgimento del partenariato nella fase a valle delle scelte e dei criteri definiti - con il concorso pieno delle parti - nei documenti di programmazione, rendendolo partecipe, con procedure codificate, dell'individuazione di ulteriori elementi di merito, dei metodi e dei criteri preposti a garantire il miglior conseguimento degli obiettivi prefissati nei bandi e negli altri strumenti preposti alla selezione dei progetti, e ferma restando la responsabilità in capo all'Amministrazione Pubblica. Tenendo conto delle prassi in uso, l'individuazione delle modalità codificate di coinvolgimento del partenariato in tali fasi è rimessa alle Amministrazioni titolari degli interventi.

Assicurare l'attuazione del principio di partenariato in senso non meramente “adempimentale” comporta maggiori costi amministrativi e richiede, quindi, da parte della PA, un corrispondente adeguato investimento organizzativo. Ferma restando la necessità di evitare modelli di relazioni troppo complessi e di valorizzare le soluzioni esistenti, rendendole se necessario più efficaci, ogni Amministrazione espliciterà in sede di programmazione operativa, le specifiche modalità organizzative con le quali assicurare una funzione stabile di supporto tecnico – organizzativo al confronto fra le Amministrazioni e le parti, inclusa la restituzione dei relativi esiti. Tale funzione dovrà essere chiaramente individuata nell’ambito dell’assetto istituzionale-organizzativo che presiede alla programmazione ed attuazione della politica regionale unitaria. I principali strumenti operativi della suddetta funzione potranno ad esempio ricoprendere: agenda del partenariato, focus *group* preventivi su opportunità e modalità di realizzazione di interventi, utilizzo del metodo dei questionari e di format con richiesta di informazioni, audizioni di testimoni privilegiati.

Il coinvolgimento effettivo del partenariato richiede, infine, di rafforzare l'efficienza e l'efficacia delle sedi di confronto, riconoscendo a ciascun livello un oggetto definito di confronto e un idoneo grado di rappresentatività, a partire da quello locale (Forum del partenariato, Comitato di Sorveglianza, tavoli di confronto tematico e/o settoriale, tavoli di concertazione locale, ulteriori forme di coinvolgimento partenariale). La previsione di ulteriori sedi oltre a quelle già previste dalle regole e/o dalle prassi in uso dovrà comunque sostenere l'unitarietà di questo ciclo di programmazione e l'integrazione degli strumenti attivati.

Per assicurare un momento politico “alto” al confronto partenariale, è comunque da prevedere almeno una sessione annuale sulla politica di coesione, convocata a livello nazionale e regionale dai responsabili politici con i vertici politici di tutte le organizzazioni di rappresentanza degli interessi coinvolte nella programmazione. È in tale sessione che ha luogo il confronto “alto” sull'impostazione e sull'avanzamento strategico dei programmi, sui principali risultati in termini di impatto, sull'avanzamento finanziario, sullo stato dell'integrazione finanziaria tra risorse comunitarie e risorse nazionali.

Il necessario raccordo tra la sede “politica” di confronto e le sedi di natura tecnica sarà assicurato affidando l'istruttoria delle sessioni annuali alle funzioni e alle strutture responsabili della programmazione, coordinamento e sorveglianza degli interventi.

Mettere a disposizione del partenariato una migliore informazione sulla programmazione e attuazione della politica regionale aggiuntiva, da fornire in modo chiaro e sintetico, contribuisce a rafforzare la reciproca comprensione e agevola la capacità del partenariato di far emergere contributi pertinenti e pratici per il disegno e l'attuazione delle politiche. Ciò richiede un investimento da parte della Pubblica Amministrazione nel rendere la documentazione chiara e accessibile anche per i destinatari non tecnici (fornendo *abstract* semplificati dei documenti, migliorando la reportistica già in uso e approntando pagine *web* di facile utilizzo). Inoltre la diffusione dei documenti e dell'informazione sulle decisioni prese in partenariato agevola la

trasparenza e l'assunzione di responsabilità.

L'intero processo può essere migliorato dalla messa in campo di attività di accompagnamento dei partner economici e sociali che continuano a rivelarsi necessarie. In presenza di un più efficace e adeguato sistema di informazione e di migliori modalità organizzative, peraltro, queste attività potranno essere affinate e più direttamente indirizzate alla valorizzazione delle conoscenze e competenze espresse dalle parti.

In linea generale, tenendo conto dei progressi conseguiti nell'esperienza 2000-2006, queste attività potranno essere più efficacemente realizzate se inserite "ordinariamente" nel ciclo di programmazione e attuazione a livello regionale. Nell'ambito di un inquadramento unitario dei principi e criteri generali di governo delle stesse, ciò richiederà la specificazione, a livello regionale, delle modalità concrete di realizzazione di tali attività con riferimento alle diverse fasi di attuazione, sorveglianza e valutazione, della politica regionale unitaria, ove ritenuto opportuno, attraverso la definizione di progetti regionali di assistenza tecnica ai partner economici e sociali.

La definizione dei livelli di responsabilità e dei rispettivi compiti, finalizzati, tra l'altro ad un coinvolgimento più attivo delle parti nelle attività di assistenza tecnica, nonché i dettagli operativi in base ai quali troveranno attuazione queste indicazioni saranno specificate nella delibera CIPE di attuazione del Quadro. In tale ambito sarà valutata la possibilità di utilizzare lo strumento di "gemellaggi" a supporto dell'implementazione concreta di questi indirizzi.

Le singole Amministrazioni definiranno le specifiche modalità attuative.

VI.2.3 La valutazione

La valutazione produce analisi e giudizi sugli effetti della politica regionale nazionale e comunitaria unitariamente considerata. La valutazione è necessaria per migliorare e correggere l'azione pubblica nell'impostazione strategica, negli strumenti di intervento e nelle modalità attuative; per rafforzare l'impegno dell'azione pubblica nel raggiungere gli obiettivi prefissati; per alimentare il dibattito pubblico e la discussione partenariale; per aumentare la consapevolezza degli attuatori e per restituire informazioni ai destinatari sull'azione pubblica. Affinché la valutazione possa soddisfare le sue molteplici funzioni essa dovrà essere condotta da parte di diversi committenti, costruendo le domande di valutazione con un approccio partecipativo, mobilitando al meglio diverse capacità di ricerca a seconda delle necessità, utilizzando modalità organizzative appropriate per la gestione delle ricerche e per la disseminazione dei risultati. La valutazione sarà tanto più utile se essa potrà avvenire in un contesto in cui molti strumenti (sistema di monitoraggio, reportistica sull'andamento dei programmi, analisi sull'evoluzione dei contesti, banche dati territoriali e autovalutazioni) soddisfano esigenze conoscitive. Particolare attenzione va prestata ai temi trasversali rilevanti a livello nazionale e comunitario, in particolare alle pari opportunità e non discriminazione e ai principi di sviluppo sostenibile.

La valutazione ex-ante

I processi di valutazione ex-ante, fermo restando i requisiti previsti dal Regolamento Generale dei Fondi strutturali e da altre disposizioni vigenti, accompagnano la fase di definizione della programmazione per fondarne le scelte, attraverso l'analisi e la considerazione degli apprendimenti delle esperienze fatte, sostenerne il rigore e la coerenza complessiva nella chiara esplicitazione degli obiettivi e delle loro motivazioni anche in vista dei successivi momenti di valutazione e di dibattito. I processi di valutazione ex-ante si estendono al complesso della politica regionale secondo modalità che contribuiscono a rafforzare la pratica di programmazione unitaria.

La valutazione in itinere ed ex-post

Le valutazioni verteranno principalmente su gli effetti prodotti dalle politiche pubbliche attuate

attraverso programmi e progetti - realizzati e in realizzazione – finanziati da fonti diverse (comunitarie, nazionali, regionali), inclusi i Programmi di sviluppo rurale. La valutazione deve consentire di valutare gli effetti congiunti di diverse azioni, anche afferenti a diversi programmi, sullo stesso territorio e sugli effettivi servizi resi dall'azione pubblica complessivamente considerata. Le valutazioni verteranno principalmente su domande circoscritte riguardo argomenti controversi e rilevanti per l'efficace attuazione, la modifica o l'impostazione strategica degli interventi. Le domande valutative saranno definite attraverso un approccio partecipativo che assicuri la considerazione delle esigenze conoscitive del partenariato istituzionale ed economico-sociale e dei portatori di interesse.

Le attività valutative vanno svolte nelle fasi iniziali (in particolare per apprendere da altre esperienze già concluse, per migliorare l'impostazione dell'attuazione), durante l'attuazione (in particolare per affrontare problemi, nuove opportunità, migliorare i processi attuativi e, eventualmente, modificare il programma), nella fase finale (in particolare per accumulare conoscenza per il periodo successivo di programmazione, per evitare errori futuri e rimediare a quelli passati) e una volta che il programma è concluso (in particolare per accumulare conoscenza, per rendere conto alla collettività di quanto fatto in precedenza).

Per le attività di valutazione, dovranno essere previste adeguate risorse umane, finanziarie e organizzative. Dovranno essere quindi definite, anche tenendo conto delle esigenze del partenariato istituzionale ed economico-sociale, la programmazione e la tempistica delle attività, riferite anche a valutazioni degli interventi della politica regionale nazionale e comunitaria rientranti nel ciclo di programmazione 2000-2006, nonché le risorse umane, finanziarie e organizzative necessarie a sostenere i processi valutativi.

L'esplicitazione di risorse, attività e tempistica sarà preferibilmente espressa in piani di valutazione da definirsi in tempo utile all'avvio tempestivo delle attività – quindi da predisporre, in una prima versione, entro il 2007 - e da integrare progressivamente a seconda delle esigenze, fermo restando il rispetto delle indicazioni e degli specifici obblighi del Regolamento Generale dei Fondi strutturali. In particolare, come anche previsto dall'art. 48 del Regolamento (CE) n. 1083/2006²⁹⁰, le Amministrazioni chiariscono, nei piani (e nelle loro integrazioni) o nei documenti di programmazione e loro atti integrativi, la dimensione e articolazione delle risorse dedicate alle attività di valutazione con attenzione alla loro congruità in relazione agli specifici obiettivi conoscitivi. Inoltre, si impegnano a mettere a disposizione dei valutatori tutte le evidenze derivanti sia da precedenti attività di indagine e valutazione (in relazione agli specifici temi di interesse), sia dall'attività di sorveglianza dei programmi ivi incluse le evidenze del monitoraggio. A tal fine, va in particolare assicurata tempestività e completezza dei dati di monitoraggio, la cui struttura di dettaglio dovrà tenere conto della loro funzione conoscitiva anche ai fini della valutazione.

L'organizzazione della valutazione va impostata in modo da assicurare l'utilizzazione delle valutazioni nell'azione pubblica e nel dibattito, la qualità dei processi valutativi, l'indipendenza e la creatività della ricerca valutativa e la considerazione della pluralità dei punti di vista.

Per soddisfare esigenze conoscitive e di utilizzazione differenziate e diffuse, le valutazioni saranno commissionate dai soggetti che hanno responsabilità di coordinamento, di programmazione o di attuazione degli interventi, sia a livello centrale, sia a livello regionale. Per favorire l'integrazione fra le domande valutative e la piena utilizzazione dei risultati delle valutazioni, si potranno istituire sedi di coordinamento per la committenza delle valutazioni a livello regionale, centrale o multilivello, che possono includere i Nuclei di valutazione (di cui all'art. 1 della legge 144/1999).

Per diffondere la pratica della valutazione e responsabilizzare i soggetti attuatori, si potrà

²⁹⁰ L'introduzione dell'articolo 48 precisa infatti che "Gli Stati membri si dotano dei mezzi necessari allo svolgimento delle valutazioni, organizzano la produzione e la raccolta dei dati necessari e utilizzano i vari tipi di informazioni fornite dal sistema di sorveglianza."

prevedere che alcune attività di valutazione siano commissionate e gestite a livello locale, predisponendo nei piani di valutazione le risorse necessarie.

Le valutazioni potranno essere condotte sia internamente, sia da soggetti esterni alla Amministrazione, rispettando i requisiti di indipendenza richiesti dal Regolamento Generale sui Fondi strutturali. Nel caso di conduzione interna di valutazioni, l'attività potrà essere attribuita ai Nuclei di valutazione ove ne sussistano le condizioni di competenza e autonomia funzionale. Ciascun piano di valutazione includerà almeno alcune valutazioni da affidare a soggetti od organismi esterni. Si potranno raccogliere i giudizi del partenariato economico-sociale sull'azione pubblica in un'ottica partecipativa e prevedere momenti di auto-valutazione, da organizzare con modalità e risorse adeguate che includano la facilitazione.

La guida delle valutazioni e l'interlocuzione metodologica con i valutatori, interni o esterni, sarà affidata a Gruppi di Pilotaggio (*Steering Group*) che includeranno, insieme ad esperti e/o componenti dei Nuclei di valutazione non impegnati nella specifica valutazione di riferimento, rappresentanti del partenariato e dei portatori di interesse (*stakeholder*).

I risultati della valutazione dovranno essere portati all'attenzione degli organismi responsabili del coordinamento e dell'accompagnamento dei programmi e delle politiche e saranno oggetto di adeguata disseminazione, in particolare presso le sedi istituzionali, i destinatari degli interventi e il pubblico in generale.

Le questioni ambientali nella valutazione

I temi ambientali devono trovare adeguata considerazione nelle attività di valutazione svolte ai diversi stadi della programmazione, al fine di verificare l'effettiva integrazione della dimensione ambientale nelle politiche di sviluppo e di creare consapevolezza degli effetti ambientali degli interventi.

Per quanto riguarda le attività di valutazione a sostegno della programmazione, la Valutazione Ambientale Strategica di piani e programmi (VAS), prevista dalla Direttiva 2001/42/CE, e gli associati processi partecipativi rappresentano uno strumento per migliorare la qualità e la trasparenza delle decisioni. Le attività della VAS (redazione del rapporto ambientale del programma, consultazione, integrazione delle risultanze del rapporto ambientale e delle consultazioni nel programma e informazione su tale processo) sono integrate nel processo di valutazione ex ante dei programmi, qualora questi ultimi siano assoggettabili alle disposizioni della direttiva citata. È in ogni caso necessario che la valutazione ex ante includa elementi di giudizio sulla sostenibilità ambientale degli interventi programmati.

La Direttiva 2001/42/CE richiede inoltre che nella fase di attuazione siano sviluppate attività valutative ulteriori al caso in cui si renda necessario assoggettare a VAS le modifiche degli atti di programmazione. Tali attività sono collegate agli obblighi di monitoraggio degli effetti ambientali significativi dei programmi, con la finalità di accompagnare l'attuazione degli interventi programmati, fornendo indicazioni sul loro andamento e supporto informativo per l'eventuale adozione di misure correttive. Tali attività rappresentano una opportunità e una base di partenza per la considerazione nelle valutazioni degli aspetti di impatto ambientale, in linea con i requisiti previsti dal Regolamento Generale sui Fondi strutturali. Le esigenze conoscitive su aspetti ed effetti ambientali della programmazione devono trovare adeguato riscontro nei piani di valutazione e nella definizione, nell'ambito di processi partecipativi, della domande e delle ricerche valutative.

Le Amministrazioni assicurano che l'organizzazione della valutazione, del monitoraggio e del supporto metodologico siano adeguati all'integrazione della dimensione ambientale nelle valutazioni, anche in collaborazione con i soggetti che svolgono la funzione di sostegno dell'integrazione della componente ambientale nei processi di programmazione e attuazione. Questi, anche nell'ambito delle attività della "Rete delle Autorità Ambientali e della

Programmazione”, possono condurre ricerche valutative, anche su richiesta delle Amministrazioni e del partenariato istituzionale ed economico-sociale.

Organizzazione del supporto metodologico alla qualità dei processi di valutazione

Il Sistema Nazionale di Valutazione per la politica regionale unitaria (Sistema Nazionale di Valutazione) sostiene la qualità dei processi di valutazione al fine di costruire capacità di valutazione e contribuire alla diffusione della cultura della valutazione.

Il Sistema Nazionale di Valutazione offre orientamento sull’organizzazione e sui processi di valutazione e auto-valutazione, sui piani di valutazione e sulla disseminazione dei risultati attraverso incontri, dibattiti, produzione di documenti. Fornisce supporto alla definizione, revisione ed attuazione dei piani di valutazione, e sostiene i processi valutativi e auto-valutativi su richiesta delle Amministrazioni e dei loro partner istituzionali e sociali. Conduce attività di osservazione sui processi valutativi e relaziona periodicamente sui risultati di tale attività. Promuove, commissiona, realizza e segue studi sui temi della valutazione. Anima un dibattito informato tra i soggetti che hanno responsabilità per le politiche regionali e per la loro valutazione, ricercando sinergie con altri soggetti (pubblici, privati e non governativi) che operano nell’ambito del dibattito nazionale e internazionale su valutazione e/o sviluppo. Per quanto riguarda il supporto metodologico necessario ad accompagnare i processi di valutazione ambientale, le Autorità Ambientali operano in coordinamento con il Sistema Nazionale di Valutazione. Uguale cooperazione e coordinamento per il sostegno ai processi di valutazione si realizza con l’Amministrazione che opera a tutela del principio di pari opportunità e non discriminazione.

Il Sistema Nazionale di Valutazione è basato su attività collettive, condotte dalle strutture pubbliche attive nel campo della valutazione della politica regionale nazionale e comunitaria (Nuclei di valutazione; ISFOL/Struttura Nazionale di valutazione del FSE; INEA) ed è coordinato dall’Unità di valutazione (UVAL) del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione del Ministero dello Sviluppo Economico. Il Sistema Nazionale di Valutazione dispone per lo svolgimento dei propri compiti di risorse finanziarie e umane adeguate. Tali risorse sono individuate anche all’interno dei Programmi Nazionali relativi all’attuazione della Priorità 10 “*Governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali ed efficaci*”. Il Sistema Nazionale di Valutazione definisce il proprio funzionamento e si dota di un programma di lavoro che viene periodicamente aggiornato e rivisto. La programmazione delle attività tiene conto dei risultati dell’osservazione dell’andamento dei processi di valutazione. I soggetti che partecipano alle attività del Sistema Nazionale di Valutazione assicurano risorse dedicate per le attività previste. La Rete dei Nuclei di valutazione collabora alla condivisione e diffusione di metodi e risultati.

VI.2.4 Meccanismi di attuazione: gestione, sorveglianza, monitoraggio, esecuzione finanziaria, controllo

Orientamenti comuni per la gestione dei Programmi Operativi

La programmazione della politica regionale per il 2007-2013 assume indirizzi strategici unitari per le fonti finanziarie che la alimentano (Fondi strutturali e cofinanziamento; Fondo Aree Sottoutilizzate).

In questo ambito la cooperazione istituzionale (verticale e orizzontale) nella fase di attuazione costituirà il modello preferenziale attraverso il quale la realizzazione degli interventi sul territorio promuoverà la partecipazione, in forme e con intensità diversa, di più soggetti istituzionali al conseguimento degli obiettivi della politica regionale unitaria, comunque secondo criteri di proporzionalità, utilità ed efficacia dei livelli di cooperazione necessari o più adeguati in relazione agli obiettivi da conseguire e al settore e alla tipologia di intervento.

Le Amministrazioni responsabili dell’attuazione di programmi e interventi per il conseguimento

degli obiettivi del Quadro assicureranno le condizioni atte a consentire i più adeguati e funzionali modelli di cooperazione istituzionale, sia nella fase di programmazione che di realizzazione.

Per i Programmi Operativi previsti in attuazione del Quadro dovrà a tale fine essere previsto un modello di programmazione e attuazione fondato sulla reciprocità dei principi di leale cooperazione e di mutuo vantaggio e su requisiti e criteri atti a rendere tali programmi più efficaci, coerenti, integrati nella programmazione complessiva e aperti alla partecipazione effettiva di più interlocutori istituzionali.

Orientamenti specifici per i Programmi Nazionali

Tale modello di attuazione dovrà prevedere in particolare per i Programmi Operativi Nazionali (sia quando finanziati con risorse dei Fondi strutturali, sia, in coerenza a quanto previsto nel par. VI.1.1 se finanziati a valere su risorse nazionali della politica regionale) regole condivise atte a garantire livelli più effettivi di cooperazione istituzionale nelle fasi di programmazione e attuazione che, pur nel rispetto delle responsabilità pertinenti alla titolarità del Programma, consentano di allargare e rendere effettiva la partecipazione istituzionale (quindi principalmente delle Regioni) nelle fasi: a) di definizione della strategia e degli obiettivi; b) di individuazione e attuazione degli interventi e quindi di verifica della loro ricaduta territoriale; c) di gestione del Programma e di co-decisione delle eventuali scelte di riprogrammazione.

Nell'esercizio delle funzioni e delle responsabilità connesse alla titolarità del Programma l'Amministrazione responsabile dell'attuazione sarà quindi affiancata da un Comitato di Indirizzo e di Attuazione di cui faranno parte, insieme all'Amministrazione centrale stessa, tutte le Amministrazioni regionali il cui territorio sia interessato dalla programmazione e attuazione del Programma Operativo Nazionale, il Ministero dello Sviluppo Economico - DPS e il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale per quanto concerne gli interventi in materia di occupazione e valorizzazione delle risorse umane, con la specifica finalità di contribuire ad assicurare la massima coerenza interna ed esterna della politica regionale unitaria attuata con il Quadro.

Nella fase di programmazione il Comitato di Indirizzo e di Attuazione affianca l'attività dell'Autorità di Gestione e in particolare:

- contribuisce alla definizione della strategia del PON;
- assicura livelli adeguati di reciproca coerenza della strategia e dei relativi obiettivi con il Quadro e con gli altri Programmi Operativi con cui la strategia del Quadro si attua;
- partecipa alla definizione degli obiettivi generali e specifici del programma, all'individuazione delle tipologie e delle linee di intervento più efficaci e coerenti per il loro conseguimento;
- individua e approva le regole di attuazione del programma comprese quelle relative alla predisposizione della proposta di criteri di selezione dei progetti da sottoporre all'approvazione del Comitato di Sorveglianza del Programma Operativo;
- valuta la coerenza complessiva dei progetti e della loro articolazione territoriale rispetto agli obiettivi complessivi del programma;
- costituisce punto di riferimento e utilizzo delle risultanze del processo di valutazione ex-ante del programma.

Il Comitato Indirizzo e di Attuazione, ferme restando le competenze dell'Autorità di Gestione e del Comitato di Sorveglianza del Programma Operativo previste nel Regolamento (CE) n. 1083/2006, opererà come organismo di espressione della cooperazione istituzionale anche nella fase di attuazione affiancando l'Autorità di Gestione nell'attività volta a determinare la corretta ed efficace attuazione del programma, anche tenuto conto dell'andamento dell'insieme degli altri

Programmi Operativi con cui la strategia del Quadro si attua. In particolare:

- contribuisce alle attività di gestione operativa del programma, con riferimento specifico alle modalità di attuazione degli assi e degli interventi in cui si articola;
- contribuisce all’analisi dell’andamento del programma (anche sulla base dei dati di monitoraggio e delle indicazioni della valutazione);
- formula proposte per le eventuali decisioni e scelte di rimodulazione e riprogrammazione del programma;
- assicura le condizioni di coerenza e coordinamento dell’attuazione del programma con l’attuazione degli altri Programmi Operativi del Quadro e più in generale con gli interventi della politica regionale unitaria;
- è informato e discute delle scelte dell’Autorità di Gestione in ordine ai compiti che essa svolge secondo quanto stabilito all’art. 60 del Regolamento (CE) n. 1083/2006.

Orientamenti specifici per i Programmi Interregionali

La natura e le caratteristiche di questi Programmi (coinvolgimento di una pluralità di istituzioni centrali e regionali ciascuna competente su tematiche o su territori specifici per l’attuazione di progetti integrati con carattere di interregionalità) richiedono l’ Autorità di Gestione sia in grado di garantire: a) un livello adeguato di indirizzo e orientamento dei processi di programmazione e individuazione delle iniziative da finanziare; b) modalità adeguate di coinvolgimento nelle decisioni delle Amministrazioni e dei soggetti competenti per l’attuazione del Programma; c) capacità di affrontare problemi di natura settoriale diversa secondo “un modello di programmazione e attuazione fondato sulla reciprocità dei principi di leale cooperazione e di mutuo vantaggio e su requisiti e criteri atti a rendere tali Programmi più efficaci, coerenti e integrati nella programmazione unitaria e aperti alla partecipazione effettiva dei vari interlocutori istituzionali coinvolti”. A tal fine per l’attuazione dei Programmi Interregionali si adotteranno modelli organizzativi già sperimentati nell’ambito della programmazione dei Fondi strutturali nei programmi di cooperazione. In particolare l’Autorità di Gestione sarà affiancata da un Comitato tecnico congiunto per l’attuazione, quale organismo partenariale, avente il compito di assisterla e supportarla nello svolgimento dei propri compiti, sia nella fase di programmazione, sia nella fase di attuazione garantendo livelli adeguati di partecipazione effettiva alle altre Amministrazioni impegnate nell’attuazione.

Il Comitato è composto dall’Autorità di Gestione , da un rappresentante per ognuna delle altre Amministrazioni centrali di settore e Amministrazioni regionali che partecipano al Programma Operativo. Il Comitato di norma è presieduto dall’Autorità di Gestione, tuttavia, le parti in accordo tra di loro possono decidere di affidare la presidenza ad uno degli altri componenti .

Il Comitato costituisce il punto di riferimento delle Amministrazioni partner al fine di garantire l’omogeneità e partecipazione nella programmazione e nella gestione delle attività e il necessario raccordo con la programmazione regionale e con la politica ordinaria.

Nella fase di attuazione il Comitato svolge in particolare le seguenti funzioni:

- contribuisce alle attività di gestione operativa del programma, con riferimento specifico alle modalità di attuazione degli assi e degli interventi in cui si articola;
- contribuisce all’analisi dell’andamento del programma (anche sulla base dei dati di monitoraggio e delle indicazioni della valutazione);
- formula proposte per le eventuali decisioni e scelte di rimodulazione e riprogrammazione del programma;
- assicura le condizioni di coerenza e coordinamento dell’attuazione del programma con

l’attuazione degli altri Programmi Operativi del Quadro e più in generale con gli interventi della politica regionale unitaria;

- è informato e discute delle scelte dell’Autorità di Gestione in ordine ai compiti che essa svolge secondo quanto stabilito all’art. 60 del Regolamento (CE) n. 1083/2006;
- esamina ed approva le proposte di decisione da sottoporre al Comitato di Sorveglianza del Programma Operativo.

Sorveglianza

Il sistema di sorveglianza riguarda l’insieme della politica regionale unitaria, nazionale e comunitaria e sarà quindi organizzato, nel rispetto di criteri di proporzionalità e di specificità dei singoli programmi in cui tale politica si articola, al fine di assicurare coerenza, trasparenza e efficacia attuativa nelle varie fasi della “filiera” del processo di programmazione unitario.

La delibera CIPE di attuazione del Quadro darà indicazioni affinché il sistema di sorveglianza sia organizzato, tenendo conto dei criteri di proporzionalità, semplificazione ed efficacia propri di ogni fase e strumento della programmazione, secondo modalità che assicurino trasparenza e la più ampia partecipazione alla fase di attuazione della politica regionale, sulla base di una chiara individuazione delle responsabilità ad ogni livello del processo di programmazione e attuazione.

In coerenza con la suddetta delibera CIPE, le Amministrazioni titolari dei programmi definiranno le modalità specifiche di organizzazione del sistema di sorveglianza unificato, estendendo al complesso della politica regionale unitaria l’esperienza della sorveglianza dei Fondi strutturali, migliorandone la capacità di assicurare sia la chiarezza nella ripartizione delle responsabilità, sia l’esplicitazione delle ragioni e degli impegni dei diversi soggetti coinvolti e quindi del contributo e dei compiti che ad ognuno di esse si affida.

Il sistema di sorveglianza della programmazione operativa riguarderà quindi l’insieme della politica regionale unitaria, nazionale e comunitaria, e potrà essere attuato attraverso un “Comitato nazionale per il coordinamento e la sorveglianza della politica regionale unitaria” (di cui al par. VI.2.1), quale riferimento unificato e di coordinamento dell’accompagnamento e della sorveglianza di tutti i Programmi Operativi (ferme restando le competenze dell’Autorità di Gestione e del Comitato di Sorveglianza previste nel Regolamento (CE) n. 1083/2006), e degli altri strumenti programmatici di attuazione della strategia di politica regionale.

Il “Comitato nazionale per il coordinamento e la sorveglianza della politica regionale unitaria” potrà assumere, nelle singole Regioni, gli stessi compiti affidati al “Comitato nazionale per il coordinamento e la sorveglianza della politica regionale unitaria” a livello di Quadro. Potrà essere coordinato da un’autorità individuata come responsabile per la strategia di politica regionale unitaria e potrà prevedere la partecipazione, in sessione unitaria, di un’adeguata rappresentanza dei Comitati di Sorveglianza dei singoli Programmi Operativi e quindi dell’insieme delle Amministrazioni (ai diversi livelli istituzionali) e del partenariato istituzionale e socio economico rilevanti per l’attuazione della strategia.

I Comitati di Sorveglianza dei programmi operativi svolgeranno i compiti specifici di sorveglianza e monitoraggio di ogni Programma Operativo (in coerenza con quanto previsto agli artt. 63-66 del Regolamento Generale dei Fondi).

Le funzioni di orientamento e sorveglianza per l’integrazione della componente ambientale e lo sviluppo sostenibile

Gli orientamenti strategici comunitari in materia di coesione prevedono esplicitamente che gli Stati membri e le Regioni debbano perseguire l'obiettivo dello sviluppo sostenibile e favorire le sinergie tra le dimensioni economica, sociale e ambientale.

Al fine di rafforzare l'orientamento allo sviluppo sostenibile della programmazione 2007-2013, di assicurare l'integrazione della componente ambientale nelle politiche e migliorare il grado di coerenza delle politiche, le Amministrazioni centrali, regionali e locali dovranno assicurare le risorse, definire gli assetti organizzativi e garantire le condizioni per lo svolgimento di specifiche funzioni finalizzate a:

- a. creare, nell'ottica della Strategia di sviluppo sostenibile, le condizioni per una piena integrazione della dimensione ambientale nei processi di definizione, attuazione, monitoraggio e valutazione di politiche, piani e programmi di sviluppo;
- b. assicurare la conformità delle strategie e delle azioni programmate con la politica e la legislazione comunitaria, nazionale e regionale in materia di ambiente;
- c. assicurare la valutazione degli aspetti legati allo sviluppo sostenibile, alla tutela del patrimonio storico-architettonico, archeologico e paesaggistico;
- d. garantire un corretto processo di valutazione e controllo degli effetti ambientali significativi, trasparente e partecipato.

Le esigenze dell'integrazione ambientale rendono opportuno definire, pertanto, anche nel ciclo di programmazione 2007-2013 un ruolo e delle funzioni specifiche per lo sviluppo sostenibile ed utilizzare e valorizzare l'esperienza delle Autorità Ambientali sviluppata nel periodo 2000-2006.

Criteri di selezione

Il successo della strategia della politica regionale unitaria dipende in misura significativa dalle modalità con cui all'interno di ogni Programma Operativo saranno individuati e finanziati progetti caratterizzati da un grado elevato di coerenza ed efficacia rispetto agli obiettivi generali e specifici in cui la strategia si articola.

Ogni Programma Operativo (e più in generale ogni programma di attuazione della strategia di politica regionale di coesione unitaria) adotterà quindi procedure efficaci di selezione dei progetti basate sull'identificazione e applicazione di criteri di selezione trasparenti, operativi, facilmente applicabili e verificabili nella loro capacità di orientare l'attuazione dei programmi al finanziamento degli interventi migliori, per qualità e capacità di conseguire risultati.

Nell'individuare i criteri di selezione, è necessario indicare: a) modalità specifiche per l'identificazione corretta di criteri di selezione dei progetti (sia criteri di ammissibilità che di priorità) strettamente coerenti con la strategia, gli obiettivi e i risultati attesi dei singoli Programmi Operativi; b) le modalità specifiche di applicazione di tali criteri anche con riferimento alle concrete condizioni di capacità amministrativa e gestionale proprie di ogni Amministrazione; c) le misure previste per consentire che le procedure di selezione dei progetti avvengano in tempi compatibili con le regole di attuazione dei programmi; d) le procedure di verifica intese ad assicurare l'effettiva applicazione dei criteri di selezione.

In coerenza con le indicazioni del Regolamento Generale dei Fondi strutturali (art. 65) sarà il Comitato di Sorveglianza di ogni Programma Operativo a esaminare e approvare i criteri per la selezione dei progetti finanziati dal programma entro i sei mesi dall'approvazione del Programma Operativo stesso nonché ad approvare qualsiasi eventuale revisione dei criteri medesimi.

Per consentire il tempestivo avvio della programmazione operativa 2007-2013, nel periodo intercorrente fra la data di ammissibilità delle spese, determinata secondo quanto previsto dall'articolo 56 del Regolamento Generale dei Fondi, e la data in cui potranno essere approvati i pertinenti criteri di selezione dei progetti da parte dei Comitati di Sorveglianza dei Programmi

Operativi 2007-2013,

Le Autorità di Gestione potranno valutare l'opportunità di avviare operazioni a valere sul Programma Operativo.

Ai fini dell'inserimento delle relative spese nelle domande di pagamento, l'Autorità di Gestione (AdG) dovrà effettuare una verifica tesa ad accertare che tali operazioni siano conformi ai criteri di selezione successivamente approvati dal Comitato di Sorveglianza; nello stesso tempo l'AdG dovrà assicurarsi che sia stata rispettata la normativa comunitaria in materia di pubblicità e comunicazione.

Non saranno pertanto giudicate ammissibili le operazioni che non sono state selezionate sulla base di criteri conformi a quelli stabiliti dal Comitato di Sorveglianza e per le quali non sia possibile rispettare la normativa comunitaria in materia di informazione e pubblicità.

In ogni caso quindi, tutte le operazioni selezionate dovranno:

- essere conformi ai criteri di selezione stabiliti dal Comitato di Sorveglianza,
- rispettare le regole di ammissibilità,
- rispettare le regole di informazione e pubblicità degli interventi.

Non sarà in ogni caso possibile rendicontare spese relative a progetti che non siano inclusi negli strumenti della programmazione unitaria. Non sarà altresì possibile rendicontare spese relative a progetti finanziati con risorse "liberate" del periodo di programmazione 2000-2006, frutto dei rimborsi ottenuti, in tale periodo, inserendo nei programmi progetti originariamente finanziati con altre fonti.

Monitoraggio

I progressi realizzati in questi anni sul fronte del monitoraggio degli interventi finanziati dalle politiche regionali, sia di quella comunitaria, sia più di recente (grazie a un progetto condiviso da Stato e Regioni) di quella nazionale, evidenziano netti miglioramenti in termini sia di efficienza, sia di efficacia. Questi miglioramenti sono stati fortemente sostenuti dall'interagire delle regole di condizionalità e dei meccanismi premiali, operanti in entrambi gli ambiti di programmazione (comunitaria e nazionale). Le nuove prospettive aperte dalla unificazione di queste due componenti della politica regionale aggiuntiva hanno peraltro richiesto la revisione dei sistemi ad oggi esistenti, per adattarli alle nuove esigenze.

In questo contesto, per la programmazione 2007-2013 si provvederà ad una forte integrazione (interoperabilità) tra i sistemi di monitoraggio relativi, rispettivamente alla politica regionale comunitaria (Monitweb) e nazionale (Applicativo Intese) - tenendo peraltro sempre conto per la componente comunitaria delle esigenze imposte dai Regolamenti comunitari - con l'obiettivo di:

- a. permettere la visione integrata dell'andamento complessivo della politica regionale italiana, attraverso la omogeneizzazione dei dati e delle procedure di controllo degli stessi presenti nei due sistemi;
- b. accrescere l'efficienza delle procedure di trasmissione dei dati dai sistemi regionali ai sistemi centrali, razionalizzando e omogeneizzando le stesse.

Presupposto essenziale perché si realizzi un efficace sistema di monitoraggio integrato è dato dall'attivazione, presso le Amministrazioni titolari degli interventi di politica regionale unitaria, comunitaria e nazionale, di procedure di raccolta e rilascio, verso i sistemi centrali, delle informazioni necessarie sulla programmazione ed attuazione dei singoli progetti.

Questa integrazione è possibile dal momento in cui da una parte sono state approfondite le domande da soddisfare nel monitoraggio di programmi e progetti di investimento e quindi individuate le analisi che i sistemi di monitoraggio devono consentire, dall'altra parte sono state

definite le condizioni che dovranno caratterizzare questa interoperabilità.

Con riferimento al primo aspetto, ogni Amministrazione direttamente responsabile degli interventi o avente responsabilità di indirizzo e coordinamento generale della programmazione ed attuazione di politiche pubbliche ha la necessità di disporre di una serie di informazioni affidabili sulla programmazione degli interventi e stato di avanzamento degli stessi che, anche al fine di assumere le pertinenti decisioni, in linea generale permettano di conoscere:

- la quantità delle risorse disponibili, anche rispetto ai vincoli temporali e programmatici che ne regolamentano l'utilizzo;
- quali progetti sono finanziati e la tempistica di realizzazione;
- i dati finanziari, procedurali e fisici necessari alle attività di sorveglianza, controllo e valutazione. Ai fini di disporre di dati utili alle attività di valutazione, il monitoraggio conterrà indicatori di realizzazione fisica univocamente collegati alle tipologie di progetto. In questo ambito verranno definiti anche indicatori utili a misurare l'impiego di lavoro o l'attivazione di occupazione nella realizzazione dei progetti secondo pertinenti definizioni standardizzate che consentano l'opportuna aggregazione dei dati rilevati a livello di progetto;
- se esistono e quali siano le criticità che rallentano o ostacolano la realizzazione dei programmi e dei relativi progetti.

Tali informazioni saranno rese disponibili ad ogni Amministrazione nazionale o regionale ed al partenariato istituzionale, economico e sociale, secondo profili personalizzati e anche tramite elaborati predefiniti e concordati da immettere nel circuito informativo.

Rispetto al secondo aspetto, sono stati identificati i principali requisiti che i sistemi nel loro complesso dovranno soddisfare per assicurare l'interoperabilità, tra i quali:

- univocità dei dati;
- omogeneità dei dati e delle procedure di trasmissione e controllo;
- procedure efficienti e razionali per l'alimentazione dei sistemi.

A tale proposito per entrambi i sistemi si provvederà al caricamento dei dati attraverso l'utilizzo di un protocollo unico di colloquio per tutte le tipologie di progetti, da realizzarsi in accordo con i soggetti titolari degli interventi.

Per la programmazione unitaria, il monitoraggio prevede inoltre una categorizzazione dei settori di intervento che permette, ai vari livelli di dettaglio in fase di programmazione e di avanzamento, classificazioni dettate da esigenze nazionali (raccordo con i settori Conti Pubblici Territoriali, Codice unico di progetto (CUP), distinzione fra spesa corrente e in conto capitale, tra trasferimenti – aiuti e investimenti) e/o comunitarie (categorie UE, obiettivi di Lisbona, “earmarking”), anche valorizzando i risultati raggiunti in termini di qualità e di dettaglio delle informazioni raccolte e divulgate attraverso gli attuali sistemi.

Resta inteso che per gli interventi cofinanziati dai Fondi strutturali Monitweb dovrà assicurare anche il trasferimento elettronico dei dati tenendo conto di quanto è stato definito in sede comunitaria per quanto attiene lo scambio di informazioni.

La Commissione europea ha realizzato il nuovo sistema informativo per la gestione dei fondi per il periodo di programmazione 2007-2013. Il sistema, denominato SFC2007, sarà l'unico mezzo per lo scambio di informazioni con la Commissione relativamente al Quadro Strategico Nazionale, ai Programmi Operativi, ai dati di monitoraggio, alle certificazioni di spesa e alle domande di pagamento. Il coordinamento dei flussi informativi verso il sistema SFC2007 è attribuito all'Ispettorato Generale per i rapporti con l'Unione Europea (IGRUE), operante nell'ambito del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Tenuto conto che l'unica modalità di trasmissione dei dati sarà quella elettronica, con utilizzo di supporti cartacei solo per i casi di emergenza, i Programmi Operativi dovranno:

- individuare i soggetti responsabili per la raccolta e l'organizzazione dei dati;
- contenere una dettagliata descrizione dei sistemi adottati;
- definire le procedure in essere per la raccolta dei dati;
- esplicitare le modalità di integrazione nel sistema delle domande di pagamento e delle previsioni di spesa.

In questo quadro complessivo, a garanzia della conoscibilità di come procede l'attuazione del Quadro tutti i soggetti responsabili dell'attuazione, indipendentemente dallo strumento di cui hanno titolarità, sottostanno comunque ad alcune regole comuni di monitoraggio dirette a consentire l'osservazione delle decisioni e delle azioni dirette al raggiungimento degli "obiettivi specifici" del Quadro.

Esecuzione finanziaria

I flussi finanziari dal bilancio comunitario sono regolati sostanzialmente come nel precedente periodo di programmazione. Gli impegni sono assunti annualmente sulla base del piano finanziario del programma, i pagamenti sono effettuati a titolo di prefinanziamento, di pagamento intermedio e di pagamento del saldo finale.

Secondo l'attuale formulazione normativa, il prefinanziamento sarà pari al 5 per cento della partecipazione complessiva dei Fondi prevista nella decisione di approvazione del Programma Operativo e sarà versato, in due rate distinte: il 2 per cento nel 2007 e il 3 per cento nel 2008²⁹¹. I pagamenti intermedi ed il pagamento del saldo finale saranno attivati dalle domande di pagamento intermedio e dalla domanda di pagamento del saldo finale che le Autorità di Certificazione faranno pervenire alla Commissione europea.

I crediti relativi ad impegni assunti sul bilancio comunitario che non saranno oggetto di un pagamento sotto forma di prefinanziamento o intermedio, o non saranno stati almeno richiesti con una domanda di pagamento entro il secondo anno successivo a quello dell'impegno o, per l'ultima annualità del piano finanziario, nei termini previsti per la presentazione della domanda di pagamento del saldo finale, saranno disimpegnati d'ufficio dalla Commissione. Le risorse nazionali per il cofinanziamento (determinate secondo le modalità di cui al par. V.2.3) saranno erogate con modalità uniformi a quelle previste per la quota comunitaria e saranno anche loro regolate da un meccanismo di disimpegno automatico identico a quello comunitario.

Sarà opportuno mantenere anche per la programmazione 2007-2013 le azioni intraprese, nel periodo in corso, per regolarizzare il flusso delle domande di pagamento e per migliorare la qualità delle previsioni che annualmente dovranno essere inviate alla Commissione. La normativa comunitaria prevede l'obbligo della trasmissione elettronica delle domande di pagamento.

²⁹¹ Per i programmi operativi dell'Obiettivo "Cooperazione territoriale europea", qualora almeno uno dei partecipanti sia uno Stato membro entrato nell'UE dopo il 30 aprile 2004, l'acconto è pari al 7 per cento del totale della partecipazione comunitaria e viene così erogato: il 2 per cento nel 2007, il 3 per cento nel 2008 e il 2 per cento nel 2009.

Nel periodo di programmazione 2000-2006, è già utilizzato dalle Autorità di pagamento un sistema di elaborazione e trasmissione delle domande predisposto dall’Ispettorato Generale per i Rapporti finanziari con l’Unione Europea della Ragioneria Generale dello Stato. Tale sistema è operativo al livello nazionale e prevede la partecipazione al processo di tutti soggetti interessati. La domanda viene immessa nel sistema dall’Autorità di pagamento, ottiene per via informatica la validazione dell’Autorità nazionale capofila del fondo strutturale pertinente e avvia la procedura per il pagamento della quota nazionale da parte dell’Ispettorato Generale per i Rapporti finanziari con l’Unione Europea della Ragioneria Generale dello Stato.

Il sistema, integrato con il sistema di monitoraggio, è ormai entrato a regime e, opportunamente adeguato per tener conto delle novità introdotte dalla normativa comunitaria, continuerà ad essere utilizzato anche per il periodo di programmazione 2007/2013, nel corso del quale è prevista l’introduzione della firma digitale. L’inoltro della domanda di pagamento alla Commissione europea sarà effettuato, attraverso il descritto sistema informatizzato, dall’Organismo nazionale di coordinamento per la trasmissione delle domande di pagamento, individuato nell’Autorità nazionale capofila del fondo strutturale pertinente.

Controllo

Con i Regolamenti sui Fondi strutturali 2007/2013, prosegue il processo di rafforzamento delle procedure di gestione e di controllo degli interventi che le Amministrazioni sono chiamate ad attivare al fine di assicurare maggiore efficacia e trasparenza al processo di utilizzo delle risorse finanziarie disponibili a valere sul bilancio comunitario.

L’architettura complessiva del nuovo dispositivo regolamentare risponde ad una logica di salvaguardia del fondamentale principio della sana gestione finanziaria, cui funge da corollario la predisposizione, a cura degli Stati membri, di strumenti di controllo e percorsi gestionali idonei per un’adeguata realizzazione degli interventi, in coerenza con le finalità definite in sede programmatica.

In particolare, sotto l’aspetto organizzativo, vengono introdotte alcune modifiche all’assetto previsto per la corrente programmazione 2000-2006, con una più puntuale individuazione delle autorità e degli organismi coinvolti ed una maggiore definizione dei loro compiti e delle loro responsabilità.

Le autorità e gli organismi sono i seguenti:

- Autorità di Gestione;
- Autorità di Certificazione;
- Autorità di Audit;
- Organismo nazionale di coordinamento in materia di controllo;
- Organismo nazionale di coordinamento per la trasmissione delle domande di pagamento;
- Organismo responsabile per la ricezione dei pagamenti (se tali funzioni non sono attribuite all’Autorità di Gestione o all’Autorità di Certificazione);
- Organismo responsabile per l’esecuzione dei pagamenti (se tali funzioni non sono attribuite all’Autorità di Gestione o all’Autorità di Certificazione);
- Organismi intermedi (se presenti).

Tali autorità ed organismi dovranno essere individuati nel capitolo sulle disposizioni di attuazione di ogni Programma Operativo, che dovrà contenere anche una breve descrizione delle loro attività, precisando per ognuno compiti e funzioni, tenendo conto dell’eventuale applicazione del principio

di separazione delle funzioni, previsto dal Regolamento Generale.

Nei termini previsti dalla normativa comunitaria, le Autorità di Gestione e di audit di ciascun programma dovranno fornire la descrizione del sistema di gestione e di controllo, corredata del parere ai sensi dell'art. 71, paragrafo 2 del Regolamento Generale, dell'Organismo nazionale di coordinamento sulla conformità di detti sistemi alla normativa comunitaria. Tale documentazione dovrà essere fornita nel formato standard previsto dagli allegati al Regolamento della Commissione di attuazione del Regolamento Generale del Consiglio. L'Organismo nazionale di coordinamento ha accesso alle informazioni e ai dati che ritiene necessari per esprimere il su indicato parere di conformità.

La normativa prevede, inoltre, che sui risultati delle singole verifiche e, in particolare, sulle irregolarità riscontrate sia data adeguata informativa, a cura degli organismi che procedono ai controlli. Tali elementi di informazione dovranno essere tempestivamente comunicati alle Amministrazioni responsabili dell'attuazione degli interventi ed alle autorità nazionali preposte alla funzione di controllo, ai fini dell'adozione delle iniziative di rispettiva competenza.

Tale comunicazione è propedeutica all'espletamento - a cura delle autorità competenti - di indagini ed approfondimenti diretti ad accertare:

- la reale sussistenza di irregolarità nella gestione degli interventi e nel conseguente utilizzo dei contributi finanziari assegnati;
- l'insussistenza delle presunte fattispecie di illecito, attraverso l'acquisizione di sufficienti elementi di prova presso gli organismi responsabili;
- l'avvenuta predisposizione delle misure idonee a sanare le irregolarità rilevate;
- l'avvenuta segnalazione delle fattispecie di irregolarità alle autorità competenti (autorità giudiziaria, Corte dei conti ecc.).

Pertanto, particolare rilievo dovrà essere assicurato all'interno dei Programmi Operativi alle procedure per la verifica delle irregolarità, per la trasmissione delle pertinenti informazioni ai vari organismi nazionali e comunitari, per il trattamento degli importi recuperati.

Tra le Autorità competenti nel settore dei controlli, particolare rilievo assume l'Organismo nazionale di coordinamento delle Autorità di Audit previsto dal Regolamento Generale, all'articolo 73, nel caso di costituzione di una molteplicità di Autorità di Audit. Tale funzione, prevista dal Regolamento Generale, verrà svolta dal Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato – Ispettorato Generale per i Rapporti finanziari con l'Unione Europea.

Il ruolo di coordinamento dell'Ispettorato, in tale ambito, si esplicherà attraverso un'azione di orientamento e di impulso finalizzata ad assicurare la corretta attivazione dei sistemi di gestione e di controllo previsti dalla normativa comunitaria, anche attraverso l'emanazione di linee guida e manuali sugli adempimenti e sulle procedure e metodologie da seguire per assicurare una sana gestione finanziaria.

In relazione, inoltre, al processo di informatizzazione in atto nei rapporti con la Commissione europea, anche il settore dei controlli dovrà dotarsi di un sistema di monitoraggio che, basandosi sulla struttura portante di Monitweb, assicuri la raccolta e la disponibilità di dati analitici, funzionali all'efficace espletamento delle funzioni di audit ed alla sorveglianza sul trattamento delle irregolarità ed altre misure da adottarsi in conseguenza dei controlli.

VI.2.5 Informazione e comunicazione

L'attuazione del Quadro dovrà essere accompagnata in ogni sua fase da una forte azione di comunicazione rivolta all'opinione pubblica, al partenariato socio-economico, ai potenziali

beneficiari, agli attuatori degli interventi cofinanziati.

L'esperienza della programmazione 2000-2006, in cui un grosso sforzo è stato compiuto da parte di tutte le Autorità di Gestione per la realizzazione di azioni informative e pubblicitarie, ha fatto registrare segnali positivi in merito all'accrescimento della consapevolezza dell'utilità della comunicazione quale strumento strategico per un buon funzionamento della politica regionale. Resta tuttavia l'impressione che non di rado le Amministrazioni abbiano attuato il Regolamento n. 1159/2000, di disciplina delle azioni informative e pubblicitarie, quale obbligo meramente burocratico e che ancora molto accorra fare affinché si radichi un profondo convincimento dell'utilità della comunicazione ai fini della mobilitazione delle diverse responsabilità coinvolte dalla politica regionale.

Nel periodo 2007-2013 le azioni si concentreranno in particolare:

- sulla trasparenza, tramite le informazioni concernenti le possibilità di finanziamento offerte congiuntamente dalla Unione e dalla Stato italiano, e la pubblicazione dei beneficiari, la denominazione delle operazioni e del relativo finanziamento pubblico,
- sulla diffusione dei risultati e la valorizzazione dei progetti particolarmente significativi,
- sul ruolo svolto dall'Unione europea nel finanziamento del programma destinato a potenziare la competitività economica, a creare nuovi posti di lavoro, a rafforzare la coesione economica.

Nella programmazione 2007-2013 deve crescere l'intensità dello sforzo in comunicazione. Gli stessi articoli del Regolamento n. 1828/2006 della Commissione, Capo II, Sezione 1, di attuazione del Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio sono dedicati alle azioni informative e pubblicitarie, delineandone in dettaglio le misure da intraprendere, a sottolineare l'attenzione che la Commissione per prima ha inteso dedicare a tali azioni nell'attuazione della politica regionale. Rispetto alla programmazione 2000-2006 le disposizioni si sono fatte nel complesso più stringenti. Maggior enfasi è stata posta sui piani di comunicazione, sul monitoraggio periodico e sulla valutazione dell'impatto delle azioni di comunicazione; sulla visibilità pubblica da dare alle condizioni di eleggibilità, alle procedure di esame e ai criteri di selezione dei progetti; sulla divulgazione delle liste dei beneficiari e dei progetti cofinanziati; sulla costruzione di partenariati e network per la diffusione delle informazioni; su strumenti importanti di pubblicità dei cofinanziamenti quali la cartellonistica di cantiere e le targhe commemorative permanenti; su eventi annuali di informazione dei risultati conseguiti nell'ambito dei diversi programmi. Gli obblighi di comunicazione sono stati posti in capo non solo alle Autorità di Gestione ma anche ai beneficiari, quali primi testimoni del ruolo svolto dall'Unione europea nel finanziamento di opere e servizi di pubblica utilità.

Appare, pertanto, necessario uno impegno maggiore da parte delle Amministrazioni nel potenziamento degli uffici preposti alle azioni di comunicazione, nel rafforzamento della pianificazione strategica delle attività, nell'aggiornamento professionale delle risorse umane preposte allo svolgimento delle funzioni di comunicazione, nell'acquisizioni di strumenti e tecnologie avanzate e nello stanziamento di adeguate risorse finanziarie. Di grande utilità appare anche una più stretta collaborazione fra le Autorità di Gestione per la condivisione degli obiettivi di comunicazione e la pianificazione di iniziative informative e pubblicitarie comuni, che assicurino l'omogeneità dei messaggi diffusi sul territorio nazionale ed evitino la duplicazione degli sforzi. Il successo della comunicazione sulla politica regionale unitaria dipenderà in gran parte dal coinvolgimento di tutte le principali parti in causa, dalle Amministrazioni pubbliche di tutti i livelli territoriali alle forze socio-economiche espresse dalla società civile, dai media alla politica. Grande cura dovrà essere riposta da parte dei responsabili delle politiche nel rapporto con i mezzi di comunicazione di massa, rapporto che nella programmazione 2000-2006 ha fatto registrare discontinuità e difficoltà risultate non di rado in una distorta comunicazione nei confronti

dell’opinione pubblica in particolare sui risultati raggiunti dai Programmi.

Obiettivo prioritario delle azioni di comunicazione dovrà quindi essere la crescita della consapevolezza e del consenso sulle finalità, i metodi e i risultati della politica regionale unitaria. Obiettivi specifici saranno: rendere noti l’approvazione e i contenuti del Quadro, le sue finalità, le modalità con cui esse vengono perseguiti; assicurare la trasparenza dei meccanismi di gestione; di definizione delle scelte, di selezione dei progetti, di erogazione dei fondi; incoraggiare un’attiva partecipazione del partenariato in ogni fase del processo di implementazione; garantire l’accesso da parte dei cittadini a informazioni esaustive e facilmente comprensibili in ogni fase del processo di attuazione del Quadro e della programmazione operativa; dare la più ampia diffusione possibile ai risultati conseguiti dalla politica regionale unitaria. E’ necessario assicurare a livello di Programma Operativo che i dati di base-line sul grado di conoscenza e sull’opinione che il pubblico ha dei Fondi strutturali siano disponibili fin dall’inizio del periodo 2007-2013. I piani di comunicazione dovrebbero definire gli obiettivi, le misure, gli strumenti e il relativo calendario di esecuzione. Tali piani e gli uffici preposti ad attuarli devono essere pronti sin dalle fasi iniziali di avvio dei Programmi Operativi.

Recepire appieno tali indirizzi nei piani di comunicazione dei Programmi sarà fondamentale sia per stabilire un solido collegamento fra comunicazione e partecipazione democratica delle forze sociali ed economiche espresse dalla società civile alla fase di implementazione delle politiche e al raggiungimento degli obiettivi sia per promuovere quel consenso culturale e politico intorno alla politica regionale ad oggi ancora carente.

VI.2.6 Rafforzamento dell’efficienza e della capacità amministrativa

Al fine di conseguire gli obiettivi della strategia delineata nel Quadro, come previsto nella Priorità 10, dovrà essere rafforzata la capacità delle Amministrazioni di programmare, attuare e valutare gli interventi nonché di produrre beni pubblici (legalità, sicurezza, correttezza e imparzialità dell’azione amministrativa, certezza e prevedibilità dell’agire pubblico) e di promuovere e realizzare servizi collettivi di qualità.

L’obiettivo del rafforzamento della capacità amministrativa, pertanto, verrà perseguito dando piena attuazione, secondo le specificità dei singoli ordinamenti regionali, al principio di sussidiarietà in modo da promuovere la *governance multilivello e di settore* nonché le forme più avanzate di *partenariato pubblico-privato* già sperimentate nel corso del ciclo di programmazione 2000-2006.

Tale miglioramento dovrà riguardare sia obiettivi di rafforzamento di breve e medio termine delle attività di carattere programmatico, tecnico e amministrativo con cui le Amministrazioni attuano e gestiscono i programmi di sviluppo (supporto e accompagnamento tecnico temporaneo per la durata dei programmi), sia obiettivi di rafforzamento stabile e strutturale delle capacità e delle competenze tecniche nel medio e nel più lungo periodo (promozione dell’innovazione amministrativa organizzativa e procedimentale e qualificazione delle risorse umane interne e da internalizzare).

Le azioni di supporto e accompagnamento tecnico che mirano a risolvere esigenze puntuali e di breve periodo dovranno rientrare nella responsabilità totale dell’Amministrazione titolare di Programma Operativo, sia sotto il profilo delle scelte, sia sotto il profilo finanziario. Tali azioni saranno programmate e attuate dalle Amministrazioni responsabili dei Programmi sulla base della valutazione della qualità e dei fabbisogni da coprire, anche con riferimento ai diversi ambiti istituzionali coinvolti, per garantire condizioni di efficienza di attuazione e di efficacia nel conseguimento degli obiettivi di sviluppo. Nel programmare e nell’attuare tali azioni le Amministrazioni si conformeranno inoltre a criteri di proporzionalità, trasparenza e pubblicità, nonché al rispetto dei principi di concorrenza.

Anche tali azioni dovranno essere comunque programmate e attuate assumendo l’obiettivo di

promuovere le condizioni per un rafforzamento strutturale, nel medio periodo, delle competenze tecniche interne delle Amministrazioni beneficiarie anche con riferimento al contributo che a tale rafforzamento viene dato o potrà essere dato in futuro dai rispettivi Nuclei di Valutazione (finanziati annualmente con risorse della legge 145/2001).

Le azioni di sistema, quando hanno natura di intervento strutturale a valenza multiregionale di rafforzamento coordinato di specifiche aree e/o di tutela di profili di omogeneità dell'intervento complessivo, saranno programmate a livello nazionale e vedranno impegnati, come Autorità di Gestione a livello nazionale, le due Amministrazioni capofila di fondo (Ministero dello Sviluppo Economico - DPS e Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale), con l'interlocuzione del coordinamento unitario a livello territoriale in tutte le Regioni e l'eventuale supporto del Dipartimento della Funzione Pubblica, in virtù delle sue competenze istituzionali.

Le azioni di sistema saranno programmate sulla base di un approccio “per policy”, concentrando l'intervento su priorità rigorosamente selezionate in funzione della strategia complessiva. La loro programmazione, organizzazione e attuazione risponderà a criteri di verifica e valutazione dei fabbisogni prioritari e mirati in termini di deficit strutturali di capacità da colmare, nel quadro di un processo di programmazione e di condivisione improntato a una cooperazione istituzionale multilivello e con il coinvolgimento di centri di competenza istituzionali in grado, per riconosciuta affidabilità, competenza e autorevolezza tecnica, di elevare il livello e la qualità dei risultati attesi.

Per garantire l'efficacia delle azioni di sistema e l'integrazione dei diversi interventi sarà necessaria un'azione di coordinamento a diversi livelli. A *livello centrale* è necessaria una struttura di coordinamento che assicuri la coerenza degli interventi portati avanti nei diversi ambiti oggetto di azioni di sistema, ma anche tra queste e le politiche di sviluppo più in generale. Questa struttura deve racchiudere anche le funzioni di indirizzo e dal punto di vista della composizione deve comprendere sia le Amministrazioni responsabili della programmazione e dell'attuazione degli interventi, sia le Regioni. A *livello regionale*, la funzione di coordinamento deve garantire la coerenza nella programmazione e nell'attuazione degli interventi sul territorio con un sistema di gestione operativa nel quale si attui la necessaria attività di cooperazione istituzionale, una programmazione unificata delle azioni di sistema per la *capacity building* (comprensiva dei rilevanti profili di Assistenza tecnica) che, di fatto e sul piano sostanziale, realizzi le condizioni per un pieno coordinamento della molteplicità di azioni che si porranno in essere.

Sotto il profilo dell'attuazione e al fine di assicurare condizioni di efficienza e rendicontabilità (*accountability*) in termini di risultati da conseguire, tali azioni saranno preferibilmente attuate, ai diversi livelli, attraverso strumenti e modalità che realizzino condizioni adeguate di cooperazione istituzionale e operativa (anche attraverso forme di gemellaggio per il trasferimento di modelli, procedure e sistemi organizzativi di eccellenza su tematiche specifiche relative alle politiche di sviluppo regionale) il più ampio coinvolgimento del partenariato istituzionale e socio-economico rilevante per il loro successo, una programmazione unificata e integrata delle attività da realizzare e il loro pieno coordinamento rispetto ad obiettivi mirati di rafforzamento di capacità.

I progetti e le azioni integrate (e/o di sistema) per il miglioramento strutturale delle capacità delle Amministrazioni saranno in particolare concentrate nelle Regioni dell'Obiettivo “Convergenza” ma dovranno riguardare, in relazione a obiettivi e temi specifici e rilevanti per l'insieme della politica regionale di coesione, le altre Regioni del Mezzogiorno con deficit strutturali di capacità organizzativa e funzionale da colmare e, se opportuno, anche le altre Amministrazioni impegnate nell'attuazione del Quadro.

Alla realizzazione dei progetti e delle azioni di sistema potranno concorrere, nel rispetto di quanto stabilito in particolare dai Regolamenti dei Fondi strutturali, sia la componente nazionale del Fondo Aree Sottoutilizzate, che le politiche ordinarie legate ai temi oggetto delle singole priorità indicate nel QSN. La *governance* del sistema dovrà essere opportunamente adattata in relazione alle modalità di integrazione di queste politiche.

Sia le azioni di supporto tecnico sia quelle di sistema dovranno rafforzare e rendere più concreto ed efficace le modalità attraverso le quali le politiche ordinarie delle Amministrazioni beneficiarie contribuiscono, anche con riferimento alla strategia di Lisbona, al miglioramento dell'efficacia delle politiche aggiuntive e al raggiungimento degli obiettivi di servizio.

VI.2.7 Riserva di premialità

Il sistema di premialità del QSN 2007-2013 si concentra sull'obiettivo di promuovere e valorizzare l'efficacia di modelli progettuali innovativi e/o tecniche attuative che influenzino positivamente l'impatto della politica regionale.

A tale fine è destinata una riserva di premialità nazionale per le Regioni del Mezzogiorno accantonata su risorse FAS senza una pre-allocazione regionale. Tale riserva sarà destinata al cofinanziamento di un numero limitato di progetti con caratteristiche innovative e di particolare qualità, in aree tematiche o settoriali strettamente legate alle priorità del Quadro o che valorizzino la cooperazione interistituzionale, quali ad esempio progetti integrati interregionali e multilivello o l'utilizzo di forme di finanza innovativa.

La selezione dei progetti avverrà a livello nazionale, con un accompagnamento nella fase di realizzazione dei progetti. Il sistema di selezione e accompagnamento sarà disegnato in modo da garantire la massima qualità della progettazione e della realizzazione.

Le modalità di funzionamento del sistema, incluse le modalità di selezione e accompagnamento dei progetti, saranno contenute in un documento tecnico approvato dal Comitato Nazionale del Quadro.

Al fine di sostenere la qualità dell'azione amministrativa e l'efficienza dell'attuazione della programmazione operativa si incoraggiano le Regioni ad istituire riserve di premialità sulle proprie allocazioni per la politica regionale da utilizzare per premiare gli Enti Locali o gli altri soggetti da cui dipende il conseguimento degli obiettivi di avanzamento istituzionale e di servizio propri del QSN.

VI.2.8 Orientamenti specifici per la *governance* della cooperazione territoriale

Le nuove e più alte finalità dell'Obiettivo di "Cooperazione territoriale europea" e la scelta effettuata nel Quadro di attuare questo Obiettivo, con un forte taglio strategico e affidandogli un ruolo di volano di alcune azioni più tradizionali, richiede che la *governance* dell'Obiettivo sia accompagnata da un'efficace azione di coordinamento strategico tra Regioni e Stato centrale. Se ciò si accompagnerà a un simile impegno negli altri Paesi si potrà assicurare efficienza di attuazione e si potrà massimizzare il valore aggiunto dei programmi in termini di sviluppo regionale. Sarà così anche possibile dare all'Obiettivo di cooperazione territoriale visibilità a livello europeo, nell'ambito del processo complessivo di monitoraggio, valutazione e *reporting* strategico che accompagnerà la politica di coesione comunitaria, in particolare in vista del processo di revisione delle prospettive finanziarie che verrà avviato a partire dal 2008.

Il modello di *governance* nazionale deve in particolare assicurare che vi sia coerenza e integrazione tra i programmi di cooperazione territoriale europea sostenuti dai Fondi strutturali e la programmazione complessiva della politica regionale nazionale e gli interventi previsti nell'ambito della programmazione dello sviluppo rurale, con riferimento alla cooperazione che avviene entro le frontiere dell'UE, nonché a quella che riguarda le frontiere esterne, coinvolgendo politica di coesione e politiche di prossimità e allargamento.

La cooperazione territoriale vede protagoniste le Regioni e gli attori locali, mentre alle Amministrazioni centrali è affidato un ruolo di coordinamento strategico e di accompagnamento, all'interno di un modello di *governance* multilivello rispettoso dei principi di sussidiarietà e partenariato che governano la politica comunitaria di coesione.

Il modello di *governance* nazionale della cooperazione territoriale, inclusi quelli attuati nell'ambito delle politiche di prossimità e preadesione, dovrà pertanto mantenere un forte ancoraggio alla *governance* complessiva del Quadro, in funzione degli obiettivi strategici dello stesso. Nell'ambito di tale *governance* verrà perciò istituito un **Gruppo di coordinamento strategico**, che continua e sviluppa l'attività del Gruppo tecnico QSN “Cooperazione territoriale-Obiettivo 3” creato già nella fase di predisposizione del Quadro. Tale Gruppo vedrà operare in modo collegiale Amministrazioni centrali e regionali e partenariato istituzionale ed economico-sociale, in modo da imprimere all'attività di cooperazione un indirizzo coerente con le priorità di politica proprie dell'intera nazione, per quanto riguarda lo sviluppo economico e sociale, le infrastrutture e i trasporti, l'ambiente, ricerca e l'innovazione, la valorizzazione delle risorse culturali, l'agricoltura e lo sviluppo rurale, nonché la politica estera, nel caso della cooperazione territoriale che riguarda le frontiere esterne.

Il Gruppo di coordinamento strategico consentirà di avere una visione d'insieme di tutte le attività inerenti l'Obiettivo di Cooperazione territoriale, permettendo di cogliere meglio, ad esempio, le interazioni tra cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale, sia in relazione a specifiche priorità tematiche, sia in relazione a specifici territori. Il gruppo, inoltre, nel contesto del Quadro, avrà una funzione mirata a integrare la cooperazione territoriale nel disegno unitario di programmazione della politica regionale di coesione.

Il gruppo potrà stabilire modalità e organizzazioni operative che, pur nell'ambito di questa coerenza complessiva, consentano di focalizzarsi su diversi aspetti e temi (strategici/attuativi/valutativi, geografici/tematici, di comunicazione/disseminazione), assicurando sistematicità di gestione e flessibilità e tempestività nelle decisioni. Il Gruppo fornirà orientamenti e indirizzi relativi all'insieme dei Programmi Operativi, per imprimere unicità e coerenza alla partecipazione italiana ai programmi realizzati in attuazione dell'Obiettivo “Cooperazione territoriale europea”. Per assicurare un efficace raccordo con l'attuazione complessiva del Quadro il Gruppo riferirà sistematicamente al Comitato nazionale per l'attuazione del Quadro. Per assicurare coordinamento e coerenza tra l'attività del Gruppo e l'attuazione dei Programmi Operativi che coinvolgono un numero elevato di regioni italiane, anche al fine di garantire rapidità e velocità nelle decisioni che interessano i singoli Programmi Operativi, verranno istituiti, per ciascuno dei Programmi Operativi transnazionali, interregionali e di cooperazione frontaliera di bacino marittimo co-finanziati da FESR e ENPI o da FESR e IPA, un sottogruppo/comitato dedicato al coordinamento della partecipazione italiana a tali Programmi, ferme restando, tuttavia, le prerogative regolamentari dei Comitati di Sorveglianza e delle Autorità di Gestione per quanto riguarda l'autonomia della gestione dei singoli Programmi Operativi.

In sostanza il gruppo svolgerà compiti di indirizzo, in relazione alle diverse fasi di sviluppo della cooperazione territoriale:

- *in fase di programmazione, il Gruppo sta già operando come Gruppo tecnico QSN, al fine di:* definire i contenuti della strategia nazionale per la cooperazione territoriale, da utilizzare come supporto al processo di confronto, composizione e mediazione che avviene in seno agli organismi di governo sovranazionale delle attività di programmazione dell’Obiettivo di cooperazione territoriale. Si tratterà, in particolare di precisare gli ambiti specifici di intervento di interesse italiano, in relazione alle grandi priorità tematiche adottate dai Regolamenti e dagli Orientamenti Strategici Comunitari e all’articolazione che di esse il Quadro propone; identificando, fra l’altro, temi, strumenti e criteri di integrazione e complementarietà con gli altri strumenti finanziari comunitari e nazionali, con particolare riferimento all’integrazione tra Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e altri fondi a finalità strutturale (Fondo Sociale Europeo, Fondo Europeo Agricoltura Sviluppo Rurale, Fondo Europeo per la Pesca) e tra Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e lo Strumento Europeo di vicinato e partenariato e lo Strumento di assistenza pre-adesione, nonché all’integrazione tra Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e Fondo Aree Sottoutilizzate;
- *in fase di attuazione e gestione dei programmi:* promuovere e svolgere azioni di indirizzo e coordinamento per lo sviluppo di progetti interregionali o multiregionali e di filiere progettuali coerenti, al fine di conseguire massa critica e integrazione territoriale e settoriale delle iniziative di cooperazione territoriale, anche al fine di promuovere integrazione e complementarietà tra i diversi programmi comunitari e nazionali; valorizzare i partenariati già avviati e favorire la ricerca di partenariati adeguati e affidabili; attivare e promuovere tutte le attività di sistema necessarie al successo degli interventi (ricerca di investitori, interazione e raccordo con gli organismi internazionali, iniziative per il miglioramento della trasparenza e la qualità dei processi di selezione delle operazioni e per il rafforzamento della capacità istituzionale della Pubblica Amministrazione);
- *in fase di valutazione e reporting strategico:* individuare metodi e strumenti adatti a migliorare la qualità dei processi di monitoraggio e valutazione dei programmi, anche innescando processi di autovalutazione capaci di rafforzare la capacità amministrativa e progettuale degli attori coinvolti dai programmi di cooperazione territoriale e valorizzando i risultati e le migliori pratiche.

Nel quadro dell’iniziativa “*Regions for Economic Change*” (RfEC) il Gruppo opererà promuovendo razionalizzazione e sistematicità nella partecipazione italiana a tale iniziativa. Da un lato il Gruppo valuterà i progetti di cooperazione interregionale approvati nell’ambito dei programmi di cooperazione interregionale e sviluppo urbano nel cui ambito si realizza l’iniziativa suddetta e li incanalerà verso l’attivazione di progetti di gemellaggio e scambio di buone pratiche a livello nazionale, tra regioni “Convergenza” e Competitività, al fine di amplificarne la diffusione e l’impatto sullo sviluppo regionale e di facilitare l’utilizzo di tali buone pratiche nei Programmi Operativi Regionali; dall’altra il Gruppo vaglierà le segnalazioni di buone pratiche che provengono dai Programmi Operativi Regionali e ne promuoverà lo sviluppo verso progetti di cooperazione da realizzarsi nell’ambito dei programmi di cooperazione interregionale e per lo sviluppo urbano in attuazione dell’Obiettivo di cooperazione territoriale europea.

Nei Programmi Operativi “Convergenza” e “Competitività regionale e occupazione”, inoltre, ogni Programma Operativo dovrà esplicitare i) i necessari dispositivi per integrare nel processo di programmazione i progetti innovativi derivanti dai risultati

delle reti (RfEC) nelle quali la Regione è coinvolta; ii) consentire la presenza, nel Comitato di Sorveglianza, di un rappresentante (in qualità di osservatore) di tali reti per riferire sullo stato delle attività della rete; iii) prevedere almeno una volta l'anno un punto all'Ordine del Giorno del Comitato di Sorveglianza nel quale si illustrano le attività della rete e si discutono i suggerimenti pertinenti per il Programma; iv) fornire informazioni nella Relazione annuale sull'attuazione delle azioni regionali incluse nell'iniziativa *“Regions for economic change”*.

APPENDICE: INDICATORI E TARGET PER LA POLITICA REGIONALE UNITARIA PER IL 2007-2013

1. Premessa

Indicatori per la misurazione e l'osservazione nel tempo di fenomeni di interesse per le politiche (condizioni di contesto economico e sociale; livello e articolazione di servizi pubblici e privati; dotazione e utilizzo di capitale pubblico; etc.) sono ormai un corredo indispensabile per la programmazione a tutti i livelli con la finalità di meglio descrivere e precisare le trasformazioni e i cambiamenti che le politiche intendono produrre. Sulla base dell'esperienza del 2000-2006, si è confermata per il ciclo di programmazione 2007-2013 l'utilità di costruire, e alimentare nel tempo, una base dati organizzata contenente una batteria ampia di indicatori definiti a livello regionale come strumento di supporto sia all'orientamento delle azioni di *policy*, sia alla valutazione complessiva dell'efficacia dell'azione pubblica. Gli indicatori si riferiscono, pertanto, alle criticità e potenzialità individuate nel Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 (Quadro) e alle connesse aree di intervento delle politiche regionali; descrivono il contesto in cui queste operano; individuano punti di forza e di debolezza dei territori coinvolti e aiutano a misurare in maniera multidimensionale lo stato e l'evoluzione dei territori e contribuiscono all'apprezzamento degli effetti degli interventi.

Inserire, per alcuni di questi indicatori, traguardi quantificati (*target*) cui mirare nell'arco del ciclo di programmazione è un passo importante per ridurre il grado di indeterminatezza delle politiche stesse, per aumentare il grado di responsabilizzazione di tutti i soggetti coinvolti nel processo decisionale e per definire una tensione verso il risultato che, se adeguatamente perseguita, può peraltro consentire di per sé di realizzare a valle “risultati” concreti. Per questi motivi, nel percorso di definizione del Quadro, si è ritenuto utile definire una strategia di incentivazione al miglioramento della qualità territoriale basata su esplicativi obiettivi di servizio ai cittadini misurati attraverso indicatori predefiniti (cfr. par III.4) e avviare in particolare per il Mezzogiorno - dove si concentra oltre l'80 per cento delle risorse finanziarie – un percorso condiviso con gli attori responsabili per l'esame di indicatori pertinenti e fissazione di target a sostegno della focalizzazione della programmazione.

In quest'appendice si presentano gli indicatori per il QSN allo stato individuati come rilevanti e si segnalano anche i sottoinsiemi di indicatori per i quali è stata individuata l'opportunità di identificare traguardi misurabili: gli indicatori per gli “obiettivi di servizio” e gli indicatori per alcune aree di *policy* rilevanti per cui si è avviato il percorso per la definizione di target (per l'intero Mezzogiorno; per l'area Obiettivo “Convergenza” e, per un sottoinsieme più ridotto, per l'area Obiettivo “Competitività regionale e occupazione”).

2. Indicatori per priorità del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013

Due principi generali hanno orientato la scelta di accompagnare le politiche del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 con un'informazione statistica a livello regionale: che gli indicatori riflettano temi rilevanti per la policy e siano di chiara interpretazione e che le fonti statistiche di riferimento siano stabili e affidabili.

Gli indicatori individuati assolvono a diverse funzioni e costituiscono uno strumento di osservazione di dimensioni rilevanti per la strategia. Essi, infatti, descrivono il contesto complessivo entro cui si muovono le politiche di coesione, ma offrono anche un collegamento, di diversa intensità, con le scelte strategiche del Quadro, e pertanto vengono qui presentati in una articolazione per Priorità strategica. Deve comunque essere considerato che, anche riflettendo aspetti di integrazione nella strategia, sussistono alcune naturali sovrapposizioni e possibilità

multiple di interpretare gli indicatori trasversalmente tra alcune Priorità²⁹².

La base per gli indicatori ha origine nell’evoluzione della banca dati degli indicatori regionali per le politiche di sviluppo avviata nel precedente ciclo di programmazione comunitaria e perfezionatasi nel tempo anche attraverso il supporto di una convenzione tra l’Istat e il DPS finanziata dal PON ATAS collegato al QCS OB.1 2000-2006. Questa banca dati – che viene periodicamente aggiornata – è consultabile al pubblico sul sito web dell’Istat²⁹³. Gli indicatori al momento selezionati per il 2007-2013 derivano in parte da una rifocalizzazione e riorganizzazione di quanto già contenuto nella corrente banca dati di indicatori regionali, sulla base dei contenuti del Quadro. In aggiunta a tale criterio, gli indicatori selezionati²⁹⁴ tengono conto dell’opportunità: a) di considerare – anche per il livello regionale – indicatori omogenei a quelli utilizzati negli esercizi di coordinamento aperto delle politiche strutturali europee (largamente collegate alla cd. strategia di Lisbona) e b) di incrementare il numero di indicatori che misurino l’esistenza, erogazione e qualità di servizi, soprattutto in considerazione dell’accento che il Quadro pone sulla necessità di perseguire chiari obiettivi di servizio al territorio per promuovere percorsi di sviluppo.

Poiché l’insieme degli indicatori ha la duplice funzione di fornire informazione utile ad apprezzare l’evoluzione del contesto territoriale in cui il Programma opera ma anche a giudicare gli effetti del Programma congiuntamente ad altre analisi, essi costituiscono uno strumento utile sia per la programmazione, sia per la valutazione ex-ante e in itinere. E’ opportuno sottolineare la necessaria cautela nell’utilizzo diretto di tali indicatori per valutazioni dei risultati degli interventi, considerando l’evidente legame indiretto tra interventi e dinamica degli indicatori regionali (in relazione sia alle aree interessate, sia all’influenza di fenomeni concomitanti).

La base dati presentata nelle “Tavole di osservazione” comprende al momento:

- 74 indicatori con valori per tutte le regioni e in serie storica che sono già disponibili nella banca dati degli indicatori regionali per le politiche di sviluppo e quindi pubblicamente consultabili (sul sito dell’Istat, accessibile anche dal sito del DPS) e periodicamente aggiornati²⁹⁵;
- altri indicatori già individuati come rilevanti e per cui sono state già individuate fonti di produzione dell’informazione necessaria, ma che non sono ancora presenti nella banca dati degli indicatori regionali per le politiche di sviluppo.

Alcuni temi rilevanti appaiono ancora troppo poco rappresentati nella batteria di indicatori regionali delle tavole di osservazione a causa, soprattutto, dell’indisponibilità di fonti statistiche adeguate per la costruzione di indicatori soddisfacenti e sufficientemente univoci nel messaggio (assenza di idonee rilevazioni o mancata utilizzazione sistematica di dati amministrativi potenzialmente disponibili). In alcuni casi, tuttavia, a ciò si associa una ancora non completa riflessione sulla natura degli indicatori più utili, soprattutto per fenomeni nuovi e/o di recente interesse per la policy. Le lacune principali riguardano i temi: dei trasporti e della mobilità (in particolare quella urbana), del cambiamento climatico (in particolare sulle emissioni regionali complessive di gas ad effetto serra), dei servizi alle imprese, della competitività, della capacità della

²⁹² Ad esempio, un indicatore sulla dotazione di ICT nelle Amministrazioni locali si può riferire sia agli interventi sulla società dell’informazione della Priorità 2, sia alla capacità delle stesse Amministrazioni di interesse per la Priorità 10. Analogamente un indicatore sull’inquinamento delle coste può riguardare interventi propri della Priorità 3 per il settore ambiente e fornire indicazioni sulla valorizzazione e l’attrattività turistica di alcuni territori in collegamento con la Priorità 5.

²⁹³ <http://www.istat.it/ambiente/contesto/infoterr/azioneB.html>

²⁹⁴ Si vedano nel successivo paragrafo 5 le “Tavole di Osservazione per Priorità del QSN di ambiti tematici rilevanti per la politica regionale 2007-2013”

²⁹⁵ La banca dati degli indicatori regionali per le politiche di sviluppo al momento disponibile sul sito dell’ISTAT è strutturata secondo gli Assi tematici del QCS Ob. 1 2000-2006, ma al suo interno è organizzata per ambiti settoriali, contiene informazioni per tutte le regioni italiane e la disaggregazione di genere (ove pertinente) degli indicatori.

Pubblica Amministrazione.²⁹⁶

Pertanto, in questi ambiti saranno avviate istruttorie per l'individuazione di adeguati indicatori statistici a livello regionale. In ragione degli esiti delle istruttorie, potranno prevedersi anche rilevazioni ad hoc e progetti di sfruttamento di dati esistenti (ma dispersi) da finanziare anche tramite il PON GAT che contribuirà comunque a sostenere l'evoluzione e il progressivo miglioramento dell'intera base dati.

Nell'immediato futuro la diffusione al pubblico dei valori degli indicatori (e l'inserimento di nuovi indicatori) avverrà comunque tramite la banca dati degli indicatori regionali per le politiche di sviluppo con cui, essendo da tempo pubblicamente accessibile, numerosi utenti hanno ormai acquisito familiarità. Si noti che la banca dati contiene anche altri indicatori interessanti, nonché una maggiore articolazione degli stessi indicatori qui proposti per Priorità del Quadro (ad esempio la declinazione per genere, ove rilevante e disponibile nei dati). La medesima banca dati sarà poi progressivamente oggetto di aggiornamento e rivisitazione nella presentazione grafica e di consultazione per facilitarne la fruizione da parte degli utenti. Sul sito del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013²⁹⁷ saranno resi disponibili link utili per la consultazione e l'interpretazione degli indicatori.

3. Indicatori e target per gli obiettivi di servizio

Il Quadro contiene l'indicazione di quattro obiettivi finali della politica regionale, esplicitamente espressi in termini di servizio reso, in ambiti essenziali per la qualità della vita e l'uguaglianza delle opportunità dei cittadini e per la convenienza a investire delle imprese, nei quali si registra un grave svantaggio del Mezzogiorno. Per i quattro obiettivi strategici²⁹⁸ sono selezionati undici indicatori statistici adeguati a misurare tali obiettivi in termini di disponibilità e qualità dei servizi offerti. Gli indicatori sono stati selezionati in modo da rappresentare un miglioramento percepibile e condiviso delle condizioni di vita dei cittadini, essere misurabili e poter identificare le responsabilità in capo ai diversi livelli di governo per l'ottenimento di risultati e la conseguente modifica desiderata nei valori degli indicatori.

La strategia unitaria per le politiche di sviluppo riconosce che il miglioramento dei servizi collettivi è un obiettivo di medio periodo che dipenderà fortemente anche dalle scelte della politica ordinaria di settore e regionale e da un definito quadro di compatibilità tra azione della politica ordinaria e politica aggiuntiva. Pertanto, per dare centralità a tali obiettivi, si è scelto di fissare target quantitativi da conseguire alla fine del prossimo periodo di programmazione (anno 2013), e di associare al raggiungimento di questi target un meccanismo di incentivazione che comprende un premio finanziario.

Nel caso degli indicatori relativi agli obiettivi di servizio, quindi, i valori target saranno esplicitati per ciascuna regione del Mezzogiorno e il raggiungimento di ciascun target garantirà un premio finanziario.

I valori target fissati saranno resi disponibili e diffusi sul sito del Quadro Strategico Nazionale (<http://www.dps.tesoro.it/qsn/qsn.asp>) unitamente ad altra correlata documentazione, prima dell'avvio del meccanismo premiale. I *target* preliminari, aggregati per il Mezzogiorno e l'area "Convergenza" sono presentati – assieme alle corrispondenti *baseline* – nelle Tavole di

²⁹⁶ In questi ambiti la riflessione teorica sui dati utili alla costruzione di indicatori pertinenti è avanzata in alcuni casi ad esempio, in tema di mobilità e trasporti e, in parte, anche di capacità delle Amministrazioni (sovente misurata in termini di tempistica per la realizzazione di opere pubbliche, di capacità di pianificazione, etc.). In altri, invece, è necessario approfondire anche concettualmente quali siano le variabili più idonee da considerare.

²⁹⁷ <http://www.dps.tesoro.it/qsn/qsn.asp>

²⁹⁸ Cfr. paragrafo III.4 "Servizi essenziali e obiettivi misurabili". Gli obiettivi strategici per i quali sono identificati indicatori misurabili di servizi resi ai cittadini sono quattro: (1) elevare le competenze degli studenti e la capacità di apprendimento della popolazione; (2) aumentare i servizi di cura alla persona, alleggerendo i carichi familiari per innalzare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro; (3) tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente, in relazione al servizio idrico integrato; (4) tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente, in relazione al sistema di gestione dei rifiuti urbani.

osservazione (vedi par. 5).

4. Indicatori e target per aree di policy comuni

In aggiunta all'uso stringente dei target per gli indicatori collegati agli obiettivi di servizio è risultato opportuno definire un numero limitato di altri indicatori su cui definire target condivisi su altre aree unificanti dell'impegno strategico. Tali indicatori sono stati innanzitutto individuati per l'area del Mezzogiorno e della "Convergenza" (su cui è concentrato in modo significativo l'intervento della politica regionale).

Per l'area Mezzogiorno sono state identificate un numero limitato di "aree di *policy*" in cui gli orientamenti delle Regioni, in attuazione della strategia delineata nel Quadro, sono focalizzati in modo sufficientemente comune da poter dare a queste tematiche visibilità ulteriore definendo un target a fine periodo. Considerazioni analoghe valgono per l'attuazione della strategia che vede il coinvolgimento di Amministrazioni centrali.

La scelta degli obiettivi esplicativi e la definizione dei target sono in corso e sono il risultato del lavoro di partenariato che ha coinvolto il DPS con gli uffici di Programmazione e i Nuclei di valutazione delle regioni del Mezzogiorno, e che ha contribuito a chiarire le conseguenze operative e il significato della scelta dei target, in simultaneità con le assegnazioni finanziarie alle tipologie di politiche. La definizione dei target avviene in concomitanza con una migliore specificazione della programmazione operativa (relativa al complesso delle risorse disponibili) in modo da consentire di identificare il più possibile le azioni e i luoghi su cui indirizzare gli interventi per una certa area di *policy* e conseguentemente definire gli indicatori più appropriati a cogliere tali aspetti. La definizione dei target avviene con tempistiche utili a consentire la loro funzione di supporto e orientamento dell'attuazione. Affinché gli indicatori di *policy* siano uno strumento di orientamento e di monitoraggio a supporto degli amministratori dei programmi e di responsabilità dei decisori, i relativi target devono essere definiti in modo tale da a) poter indirizzare i nuovi interventi con cui si concretizza la strategia (azioni e luoghi) e b) tenere conto di altre politiche in corso di attuazione che incidono sui medesimi fenomeni colti dagli indicatori. E' su questa base che lo sforzo di *policy* può essere rappresentato e quindi verificato *in itinere* attraverso la simulazione dei percorsi di evoluzione degli indicatori.

Nella maggior parte dei casi, i target per l'area Mezzogiorno e per l'area dell'Obiettivo "Convergenza" sono rappresentati come un intervallo con estremo inferiore (*ipotesi diretta*) dato dalla combinazione dei target espressi direttamente da ciascuna Regione coinvolta ed estremo superiore più ambizioso ma realistico (*ipotesi stimata*) dato da una stima operata dal coordinamento del gruppo di lavoro con la funzione di indirizzare la programmazione *in itinere*, in considerazione degli effetti positivi che possono derivare sia dagli interventi dei Programmi Nazionali per il Mezzogiorno, sia da una maggiore focalizzazione della *policy* in corso di attuazione e dal perfezionamento della programmazione unitaria. Per l'area obiettivo "Competitività regionale e occupazione", la minore dotazione finanziaria e la maggiore articolazione delle specifiche situazioni regionali ha suggerito di limitare l'esercizio di individuazione di target a pochi (due o tre) indicatori di rilevanza per la strategia di Lisbona che costituiscono un sottoinsieme degli indicatori individuati per l'area Obiettivo "Convergenza".

Entro il primo trimestre 2008, una volta che sarà perfezionata la programmazione complessiva anche in relazione alle risorse nazionali del FAS, si condurrà una verifica ed eventuale revisione dei target definiti nella prima fase per tutti gli indicatori già selezionati (si veda la colonna "Note" delle Tavole di osservazione, cfr. par.5), la definizione di ulteriori target per altri indicatori su cui si riterrà necessario focalizzare l'attenzione, inclusa la definizione dei target anche per l'Obiettivo "Competitività regionale e occupazione" e la definizione degli indicatori e target relativi alla Priorità 10. Inoltre, verrà quantificato, entro giugno 2008, il contributo del QSN 2007-2013 alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra a livello nazionale.

I valori *target* definiti sono resi disponibili e diffusi sul sito del Quadro Strategico Nazionale (<http://www.dps.tesoro.it/qsn/qsn.asp>) unitamente ad altra correlata documentazione. I *target* preliminari per il Mezzogiorno e l'area “Convergenza”, sono presentati – assieme alle corrispondenti *baseline* – nelle Tavole di osservazione (vedi par. 5).

5. Tavole di osservazione del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013

Le seguenti “*Tavole di Osservazione per Priorità del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 di ambiti tematici rilevanti per la politica regionale 2007-2013*” contengono indicatori riconducibili alle dieci Priorità del Quadro con lo scopo di fornire elementi per un monitoraggio continuo delle disparità territoriali esistenti, dei fabbisogni e potenziali delle diverse aree.

Si riporta per ogni indicatore, con riferimento all'ultimo anno disponibile, il valore medio Italia, il valore degli aggregati territoriali Centro-Nord²⁹⁹, Mezzogiorno³⁰⁰, Obiettivo “Convergenza”³⁰¹ e Obiettivo “Competitività regionale e occupazione”³⁰², assieme a quello delle singole regioni e, laddove possibile, il valore medio UE (25) o UE (15) di fonte Eurostat.

Per facilitare l'interpretazione, viene inoltre indicata la direzione (riduzione o incremento) che rappresenta un miglioramento nell'evoluzione del fenomeno e a cui è diretto lo sforzo di *policy*.

Per ciascun indicatore viene riportata la definizione sintetica e la fonte, nonché l'indicazione della tavola con i valori in serie storica consultabili dalla *banca dati degli indicatori regionali per le politiche di sviluppo* già in linea sul sito dell'ISTAT. Per gli indicatori non già presenti nella banca dati degli indicatori regionali per le politiche di sviluppo (che per comodità di lettura sono presentati con uno sfondo evidenziato) viene comunque riportata la fonte (già individuata) e i valori all'ultimo anno di riferimento (ove disponibili).

Tra gli indicatori presentati nelle tavole sono ricompresi anche quelli relativi agli obiettivi di servizio che sono oggetto di meccanismo di incentivazione (vedi par. 3) e quelli per le aree di *policy* di interesse comune per cui è in corso la definizione di un *target* (vedi par. 4). In questi casi – in cui all'indicatore sarà associato un valore *target* espresso sul sito del QSN - il campo note presenta un apposito segnalatore. Nei casi in cui sono disponibili *target* aggregati preliminari per l'area Mezzogiorno e l'area “Convergenza”, essi sono presentati nelle ultime due colonne delle tavole. Gli aggiornamenti delle Tavole di Osservazione sono resi disponibili e diffusi sul sito del Quadro Strategico Nazionale (<http://www.dps.tesoro.it/qsn/qsn.asp>).

²⁹⁹ L'aggregato Centro-Nord si riferisce a 10 regioni Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Liguria, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Lazio e alle due province autonome di Trento e di Bolzano.

³⁰⁰ L'aggregato Mezzogiorno si riferisce alle seguenti 8 regioni: Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna.

³⁰¹ L'aggregato dell'Obiettivo “Convergenza” si riferisce alle quattro regioni Campania, Puglia, Calabria, Sicilia e alla Basilicata in regime di sostegno transitorio (phasing-out).

³⁰² L'aggregato dell'Obiettivo “Competitività regionale e occupazione” si riferisce alle due province autonome di Trento e di Bolzano, alle regioni Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Liguria, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Lazio, Abruzzo, Molise e alla Sardegna in regime di sostegno transitorio (phasing-in).

TAVOLE DI OSSERVAZIONE PER PRIORITA' PER LE POLITICHE DI SVILUPPO 2007-2013

Indicatore	Direzione del miglioramento	Anno di riferimento	Priorità 1 - Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane																														
			UE (25)	Italia	Piemonte	Valle D'Aosta	Lombardia	Trento-Alto Adige	Bolzano-Bressanone	Trento	Veneto	Friuli-Venezia Giulia	Liguria	Emilia-Romagna	Toscana	Umbria	Marche	Lazio	Abruzzo	Molise	Campania	Puglia	Basilicata	Sicilia	Sardegna	Centro-Nord	Mezzogiorno	obiettivo Convergenza	NOTE	valori obiettivo al 2013			
Giovani che lasciano prematuramente la scuola. Percentuale della popolazione in età 18-24 anni con al più un titolo di istruzione secondaria inferiore e che non partecipa ad ulteriore istruzione o formazione.	riduzione	2006	15,1	20,6	20,0	21,9	18,5	17,3	23,6	10,5	15,0	19,8	16,1	17,7	16,3	14,8	18,0	12,3	14,7	16,2	27,1	27,0	15,2	19,6	28,1	28,3	16,8	25,5	26,1	17,3	OB-SERVIZIO	10,0	10,0
Scarse competenze in lettura. Percentuale di studenti 15-enni con al più il primo livello di competenza nell'area della lettura	riduzione	2003	19,1 (media OCSE)	23,9	-	-	-	-	...	...	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	14,9	35,0	-	-	OB-SERVIZIO		
Scarse competenze in matematica. Percentuale di studenti 15-enni al più il primo livello di competenza nell'area della matematica	riduzione	2003	21,4 (media OCSE)	31,9	-	-	-	-	...	...	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	19,3	47,5	-	-	OB-SERVIZIO		
Elevate competenze in lettura. Percentuale di studenti 15-enni almeno al quarto livello di competenza nell'area della lettura	incremento	2003	29,6 (media OCSE)	23,0	-	-	-	-	...	...	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	32,3	11,5	-	-			
Elevate competenze in matematica. Percentuale di studenti 15-enni almeno al quarto livello di competenza nell'area della matematica	incremento	2003	33,7 (media OCSE)	20,5	-	-	-	-	...	...	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	30,1	8,6	-	-			
Tasso di esolarizzazione superiore. Percentuale della popolazione in età 20-24 anni che ha conseguito almeno il diploma di scuola secondaria superiore	incremento	2006	77,5	74,8	74,6	73,5	77,4	75,5	66,1	85,8	81,6	76,0	78,2	78,8	78,2	81,8	78,4	82,2	79,2	79,1	67,2	68,7	82,2	76,8	67,9	62,2	78,8	69,5	69,3	78,0			
Laureati in matematica, scienze e tecnologia. Numero di laureati in matematica, scienze e tecnologia per 100 abitanti in età 20-29 anni	incremento	2005 (dato 2004)	12,6	10,7	12,7	1,2	13,0	6,2	1,0	11,4	11,0	13,5	12,3	16,5	14,2	11,8	12,3	14,6	8,6	0,7	8,6	6,0	4,5	8,4	6,8	6,7	13,1	7,3	7,3	12,5			
Life-long learning. Percentuale degli adulti in età 25-64 anni che partecipano all'apprendimento permanente	incremento	2006	10,2	6,9	5,8	5,1	6,6	8,4	7,0	9,8	7,3	8,2	7,8	7,2	7,9	8,1	6,7	8,4	7,5	7,0	6,1	5,4	7,0	6,5	6,1	6,0	7,2	6,2	6,0	7,2	CON TARGET MZ E CONV	7,6	7,3
Tasso di abbandono nei primi due anni delle scuole secondarie superiori. Abbandoni su iscritti ai primi due anni delle scuole secondarie superiori in %	riduzione	2004-05	-	7,1	6,6	8,6	6,8	6,0	8,9	3,3	3,5	3,6	6,5	5,2	5,9	5,0	3,6	6,5	5,7	5,9	10,6	7,9	4,7	6,7	10,4	6,2	5,8	8,9	9,3	5,8			

Priorità 2 - Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività																															
Indicatore	Direzione del miglioramento	Anno di riferimento	UE (25)	Italia	REGIONI																				Centro-Nord	Mezzogiorno	obiettivo Convergenza	NOTE	valori obiettivo al 2013		
					Piemonte	Vale D'Aosta	Lombardia	Trentino - Alto Adige	Bolzano - Bozen	Trento	Veneto	Friuli - Venezia Giulia	Liguria	Emilia - Romagna	Toscana	Umbria	Marche	Lazio	Abruzzo	Molise	Campania	Puglia	Basilicata	Calabria	Sicilia	Sardegna	obiettivo Competitività e Occupazione	Mezzogiorno	obiettivo Convergenza		
Spesa pubblica e privata per R&S sul PIL (%) Fonte: DPS-Istat, Banca dati indicatori regionali di contesto (R9)	incremento	2004	1,85 (stima)	1,13	1,67	0,36	1,19	0,72	0,69	1,15	1,20	1,17	1,15	0,80	0,55	1,87	1,06	0,41	1,13	0,64	0,58	0,39	0,86	0,67	1,23	0,83	0,84	1,20	
Percentuale della spesa privata in R&S sul Pil (%) Fonte: DPS-Istat, Banca dati indicatori regionali di contesto (Tab.III.16)	incremento	2004	0,53	1,30	0,21	0,79	0,21	...	...	0,28	0,53	0,64	0,68	0,35	0,15	0,27	0,43	0,47	0,06	0,41	0,15	0,20	0,02	0,22	0,03	0,62	0,24	0,24	0,59	CON TARGET MZ E CONV
Addetti alla ricerca e sviluppo per 1.000 abitanti Fonte: DPS-Istat, Banca dati indicatori regionali di contesto (Tab.III.14bis)	incremento	2004	2,8	4,3	1,6	3,2	2,6	1,5	3,6	2,0	3,5	3,1	3,7	3,0	2,8	1,8	5,7	2,6	1,1	2,0	1,3	1,2	0,8	1,6	1,6	3,5	1,6	1,6	3,4		
Demande di brevetto all'EPO per milione di abitanti Fonte: DPS-Istat, Banca dati indicatori regionali di contesto (Tab.IV.19 bis)	incremento	2002	132,5	83,1	134,1	104,5	177,7	80,2	80,1	80,3	129,3	105,4	59,3	196,2	77,9	35,2	74,6	44,0	42,5	3,3	10,7	9,6	9,3	7,2	11,8	9,5	122,8	12,1	10,3	114,7	
Grado di utilizzo di internet nelle imprese: Percentuale di addetti delle imprese (con più di dieci addetti) dei settori industria e servizi che utilizzano computer connessi a Internet Fonte: DPS-Istat, Banca dati indicatori regionali di contesto (Tab. VI.18)	incremento	2006	28,2	28,1	38,5	32,7	26,6	27,8	25,4	24,1	21,5	26,7	28,1	26,0	20,8	22,9	37,6	17,4	17,1	18,5	15,9	16,6	17,6	27,2	17,0	29,8	19,1	19,6	29,3		
Percentuale di imprese (con più di dieci addetti) dei settori industria e servizi che dispongono di collegamenti a banda larga Fonte: DPS-Istat, Banca dati indicatori regionali di contesto (Tab. VI.17)	incremento	2006	69,6	72,8	61,9	74,9	75,0	71,3	79,4	67,9	68,5	72,0	73,0	70,3	62,8	70,9	65,2	59,9	39,9	62,4	61,3	52,6	55,1	69,6	61,3	71,4	62,0	62,7	70,8		
Percentuale di famiglie con accesso ad Internet: famiglie che dichiarano di possedere un accesso ad Internet (%) Fonte: DPS-Istat, Banca dati indicatori regionali di contesto (Tab. VI.13)	incremento	2006	35,6	33,5	34,5	42,0	39,5	39,9	39,1	38,3	36,7	31,7	38,1	39,7	37,6	38,7	40,0	33,5	34,4	29,0	28,7	36,3	27,2	26,6	36,7	38,7	29,4	28,3	38,4		
Indice di diffusione dell'informaticizzazione nei comuni: Percentuale di popolazione residente in comuni con anagrafe collegata al sistema INA-SAIA (Sistema di accesso e informaticizzazione anagrafico) sul totale della popolazione regionale Fonte: DPS-Istat, Banca dati indicatori regionali di contesto (Tab. VI.12)	incremento	2006, dato al 07.11.05	76,3	86,6	92,7	82,1	53,1	23,7	81,3	85,4	73,2	91,0	81,0	79,9	94,6	83,8	81,4	70,8	76,7	61,5	70,8	91,9	52,6	62,8	71,9	82,3	65,3	64,1	81,5		
ICT nelle amministrazioni locali: Percentuale delle amministrazioni comunali dotate di collegamento a banda larga su totale delle amministrazioni comunali Fonte: DPS-Istat, Banca dati indicatori di contesto (Tab. VI.19)	incremento	2005	32,1	25,3	17,9	34,7	6,1	2,6	7,9	26,1	25,2	29,2	57,8	41,2	25,9	29,0	39,3	23,6	10,1	46,2	31,4	25,4	47,6	36,9	26,1	30,9	34,9	40,7	29,8		

Priorità 3 - Energia e ambiente: uso sostenibile ed efficiente delle risorse per lo sviluppo																																	
Indicatore	Direzione del miglioramento	Anno di riferimento	UE (25)	Italia	REGIONI																								valori obiettivo al 2013	NOTE			
					Piemonte	Valle D'Aosta	Lombardia	Trentino-Alto Adige	Baleno - Bassa A.	Trento	Veneto	Friuli-Venezia Giulia	Liguria	Emilia-Romagna	Toscana	Umbria	Marche	Lazio	Abruzzo	Molise	Campania	Puglia	Basilicata	Calabria	Sicilia	Sardegna	Centro-Nord	Mezzogiorno	obiettivo Convergenza	obiettivo Competitività e Occupazione			
Intensità del consumo energetico Intensità energetica dell'industria (migliaia di TEP per milioni di euro di valore aggiunto prodotto dall'industria) Fonte: DPS-Istat, Banca dati indicatori regionali di contesto (Tab. I.11)	riduzione	2003	139,8	159,7	125,7	105,1	99,6	....	....	116,9	269,2	154,7	143,9	144,7	228,4	92,6	58,7	153,6	200,6	103,5	365,3	151,9	66,7	198,1	314,9	125,7	203,5	197,8	130,4			
Energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili (% della produzione di energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili su GWh prodotti in totale (n %)) Fonte: DPS-Istat, Banca dati indicatori regionali di contesto (Tab. I.10)	incremento	2005	13,2 (UE-27)	16,9	26,6	100,0	16,0	92,1	99,1	83,4	16,2	19,0	1,6	6,7	35,5	27,9	15,1	6,1	41,0	24,8	22,7	3,3	30,7	29,7	2,5	6,9	20,0	9,8	7,7	19,7			
Consumi di energia elettrica coperti da fonti rinnovabili (incluso idroelettrico) Produzione/lorda di energia elettrica da fonti rinnovabili in percentuale dei consumi interni lordini di energia elettrica (in %) Fonte: DPS-Istat, Banca dati indicatori regionali di contesto (Tab. I.15)	incremento	2005	14,0 (UE-27)	14,1	19,2	229,2	12,7	97,2	...	...	10,4	13,3	2,3	5,7	26,5	26,8	7,7	6,1	28,4	22,0	6,0	4,8	15,9	31,6	2,6	6,7	16,1	9,1	7,3	16,0		
Consumi di energia elettrica coperti da fonti rinnovabili (escluso idroelettrico) Produzione/lorda di energia elettrica da fonti rinnovabili escluso idroelettrico - sui consumi interni lordini di energia elettrica (in %) Fonte: Elaborazione su dati Tema	incremento	2005		3,9	0,9	0,2	2,7	1,2	...	...	1,1	1,1	0,4	3,0	24,6	2,1	0,6	1,5	2,4	11,4	3,3	4,8	5,3	11,0	1,9	3,4	3,9	4,0	4,1	3,9	CON TARGET MZ E CONV	
Interruzioni del servizio elettrico Frequenza delle interruzioni accidentali lunghe di servizio elettrico Fonte: DPS-Istat, Banca dati indicatori regionali di contesto (Tab. I.8)	riduzione	2005		2,4	1,8	0,8	1,3	1,8	...	...	1,5	0,9	1,6	1,4	2,0	2,0	1,8	3,0	3,2	2,1	4,3	2,7	4,2	3,6	4,2	3,9	1,8	3,7	3,8	1,9		
Popolazione regionale servita da gas metano: Popolazione regionale che risiede in abitazioni dotate di gas metano (%) Fonte: DPS-Istat, Banca dati indicatori regionali di contesto (Tab. I.12)	incremento	2005		92,3	98,9	71,1	99,0	74,1	65,9	82,0	99,1	98,1	96,9	100,2	96,9	99,9	99,0	98,9	98,0	96,7	86,0	93,7	94,2	75,9	89,5	0,0	98,1	81,7	88,0	94,1			
Rifiuti solidi urbani raccolti (kg pro capite) Fonte: DPS-Istat, Banca dati indicatori regionali di contesto (Tab. I.13)	riduzione	2005		526,0	540,5	514,0	596,7	504,8	487,7	432,6	540,5	481,7	499,9	623,2	668,8	699,1	571,6	574,6	619,4	533,0	414,8	484,7	485,9	450,3	466,2	521,2	529,5	564,6	496,5	492,2	561,0		
Raccolta differenziata dei rifiuti urbani: Rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata sul totale dei rifiuti urbani (%) Fonte: DPS-Istat, Banca dati indicatori regionali di contesto (Tab.I.5)	incremento	2005		24,3	37,2	28,4	42,5	44,2	43,7	44,6	47,7	30,4	18,3	31,4	30,7	24,2	17,6	10,4	15,6	5,2	10,6	8,2	5,5	8,6	5,5	9,9	31,8	8,7	8,1	30,3	OB. SERVIZIO	40,0 40,0	
Rifiuti solidi urbani smaltiti in discarica (kg pro capite) Fonte: DPS-Istat, Banca dati indicatori regionali di contesto (Tab.I.14)	riduzione	2005		227,0	310,3	286,9	405,1	77,6	197,6	88,5	302,4	176,1	193,9	474,0	286,6	322,5	367,1	374,7	509,5	398,5	395,1	304,8	453,1	235,2	394,7	473,2	389,6	263,8	395,3	395,6	274,1	OB. SERVIZIO	230,0 230,0
Quantità di frazione umida trattata in impianti di compostaggio per la produzione di compost di qualità: Percentuale di frazione umida trattata in impianti di compostaggio sulla frazione di umido trattato con un impianto Fonte: DPS-Istat, Banca dati indicatori regionali di contesto (Tab.I.5 bis)	incremento	2005		20,5	38,3	15,0	36,2	18,4	30,2	9,3	71,4	19,4	4,2	26,5	23,4	22,7	22,1	3,8	12,1	1,1	2,3	1,8	0,1	0,8	1,3	4,5	29,1	2,6	1,7	19,6	OB. SERVIZIO	20,0 20,0	
Km di coste non balneabili per km di coste con uso balneabile per km di coste non balneabili (km) (km)	riduzione	2005		5,6	....	....	....	....	....	3,4	0,0	2,5	0,0	0,5	....	5,8	13,4	7,3	5,6	17,8	5,9	2,6	7,9	4,8	3,6	4,0	6,2	7,3	4,0	CON TARGET MZ E CONV	4,7 5,4	

Priorità 3 (segue) - Energia e ambiente: uso sostenibile ed efficiente delle risorse per lo sviluppo

Indicatore	Direttiva del miglioramento	Anno di riferimento	UE (25)	Italia	Priorità 3 (segue) - Energia e ambiente: uso sostenibile ed efficiente delle risorse per lo sviluppo																				NOTE	valori obiettivo al 2014				
					Piemonte	Valle D'Aosta	Lombardia	Trentino - Alto Adige	Bolzano - Bolzan	Trento	Veneto	Friuli - Venezia Giulia	Liguria	Emilia - Romagna	Toscana	Umbria	Marche	Lazio	Abruzzo	Molise	Campania	Puglia	Basilicata	Calabria	Sicilia	Sardegna				
Disponibilità di risorse idropotabili: Percentuale di acqua potabilizzata sul totale di acqua prelevata a scopo idropotabile. Fonte: DPS-Istat, banca dati indicatori regionali di contesto (Tab. I.3)	incremento	2005		31,1	45,6	15,0	45,3	20,3	21,5	19,5	23,1	37,0	41,5	50,9	49,0	17,4	15,1	5,3	5,1	15,3	4,2	57,5	83,3	14,9	29,2	58,5	33,8	26,1	26,0	33,0
Utilizzo delle risorse idriche per il consumo umano: Percentuale di acqua erogata su immessa nelle reti di distribuzione comunale. Fonte: DPS-Istat, Banca dati indicatori regionali di contesto (Tab. I.3.bis)	incremento	2005		69,9	71,7	68,9	78,0	79,8	86,1	75,6	74,4	66,5	80,9	72,4	70,2	68,1	75,7	66,8	59,1	61,4	63,2	53,7	66,1	70,7	68,7	56,8	73,4	62,6	63,6	72,2
Popolazione servita da impianti di depurazione delle acque reflue: abitanti equivalenti effettivamente serviti da impianti di depurazione delle acque reflue con trattamento secondario o terziario in rapporto agli abitanti equivalenti totali urbani. Fonte: DPS-Istat, Banca dati indicatori regionali di contesto (Tab. I.3 ter)	incremento	2005		55,4	74,1	84,0	69,0	69,7	49,1	89,5	53,3	75,3	49,1	32,3	29,3	42,1	35,6	29,9	51,9	76,0	62,1	95,6	51,6	41,9	37,8	84,6	51,8	61,9	60,2	53,3
Famiglie che denunciano irregolarità nell'erogazione dell'acqua (%)	riduzione	2005		13,8	9,7	5,5	7,2	2,3	1,6	3,0	8,2	4,3	6,0	6,6	14,5	12,6	5,9	14,2	15,5	15,1	19,7	15,2	18,3	35,5	31,9	29,1	9,0	23,8	24,2	9,9
Emissioni di CO2 da trasporto stradale (tonnellate per abitante)	riduzione	2003		2,0	2,4	6,5	1,7	2,5	...	...	2,0	2,4	2,7	2,2	2,1	1,8	2,0	1,9	2,9	2,0	1,8	1,8	1,6	2,2	2,0	1,4	2,1	1,9	1,9	2,1

Indicatore	Direzionale del miglioramento	Anno di riferimento	UE (25)	Priorità 5 - Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività e lo sviluppo																									NOTE	valori obiettivo al 2020		
				Italia	REGIONI																											
					Piemonte	Valle d'Aosta	Lombardia	Trentino-Alto Adige	Bolzano - Bozen	Trento	Veneto	Friuli-Venezia Giulia	Liguria	Emilia-Romagna	Toscana	Umbria	Marche	Lazio	Abruzzo	Molise	Campania	Puglia	Basilicata	Calabria	Sicilia	Sardegna	Centro-Nord	Mezzogiorno	obiettivo Convergenza	obiettivo Competitività e Occupazione		
Quota di superficie interessata da regimi di protezione ambientale sul totale (in %) Fonte: EUAP e Natura 2000		2002	18,7	11,1	23,3	12,1	24,7	-	-	21,0	17,6	26,4	10,9	16,6	16,4	18,6	20,1	36,6	22,7	34,5	22,8	16,2	19,1	17,9	16,2	16,5	22,0					
Numeri di visitatori degli istituti statali di antichità e d'arte per istituto (valori in migliaia) Fonte: DPS-Istat, Banca dati indicatori regionali di contesto, (Tab. II.1)	incremento	2005	83,2	41,4	....	72,2	....	....	0,0	82,0	380,2	11,7	25,8	99,1	23,6	30,9	124,4	10,1	5,2	115,4	26,7	20,4	19,1	91,5	24,5	95,0	66,7	79,4	85,2		
Grado di promozione dell'offerta culturale: Visitatori paganti su visitatori non paganti degli istituti statali di antichità e d'arte con ingresso a pagamento (%) Fonte: DPS-Istat, Banca dati indicatori regionali di contesto (Tab. II.3)	incremento	2005	177,7	93,2	....	179,7	....	....	....	249,4	100,7	66,6	69,2	286,3	93,8	85,4	218,4	71,4	62,3	160,1	85,8	50,5	95,4	151,4	120,2	202,2	146,2	148,4	199,0		
Indice di domanda culturale nei circuiti museali: Numero di visitatori dei circuiti sui totali istituti statali di antichità e d'arte appartenenti ai circuiti Fonte: DPS-Istat, Rielaborazioni su dati Istat (visitatori circuiti museali)	incremento	2005	16,1	27,7	0,0	51,4	....	....	....	53,5	532,2	15,1	36,1	237,1	28,0	47,8	635,2	15,9	9,3	475,6	23,5	26,5	20,2	178,0	11,2	20,7	7,0	7,2	20,3		
Incidenza dei biglietti venduti nei circuiti museali: Numero di biglietti dei circuiti museali sul totale dei biglietti degli istituti statali di antichità e d'arte Fonte: DPS-Istat, Banca dati indicatori regionali di contesto (Tab. II.9)	incremento	2005	16,6	3,5	....	....	....	....	....	0,4	....	1,6	0,3	14,4	0,2	....	40,0	....	....	13,5	0,3	....	....	4,2	1,8	20,7	8,5	8,8	20,3		
Biglietti venduti per attività teatrali e musicali per 100 abitanti Fonte: DPS-Istat, Banca dati indicatori regionali di contesto (Tab. II.5)	incremento	2005	52,7	51,4	45,4	58,5	63,5	....	....	58,8	64,7	62,7	75,5	61,2	50,9	59,7	90,6	31,5	9,1	33,3	23,7	24,0	19,4	37,8	38,9	64,7	30,9	30,5	62,2		
Attrazione turistica: Giornate di presenza (italiani e stranieri) nel complesso degli esercizi ricettivi per abitante Fonte: DPS-Istat, Banca dati indicatori regionali di contesto (R3)	incremento	2005	6,1	2,4	25,8	2,8	41,5	....	....	12,0	7,0	8,6	8,7	10,6	6,7	8,2	6,0	5,3	2,3	3,3	2,7	3,3	3,9	2,7	6,2	7,5	3,4	3,1	7,3		
Turismo nei mesi non estivi: Giornate di presenza (italiani e stranieri) nel complesso degli esercizi ricettivi nei mesi non estivi per abitante Fonte: DPS-Istat, Banca dati indicatori regionali di contesto (IV.28)	incremento	2005	2,4	1,3	13,8	1,5	20,9	28,1	14,0	3,9	1,9	3,5	2,5	4,0	3,3	2,2	3,6	1,6	0,9	1,3	0,6	0,8	0,7	1,1	1,1	3,1	1,0	1,0	3,0	CON TARGET MZ E CONV	1,4	1,3
Produttività del lavoro nel settore del turismo: valore aggiunto del settore del turismo per ULA dello stesso settore Fonte: DPS-Istat, Banca dati indicatori regionali di contesto (Tab. IV.15)	incremento	2004	27,0	27,7	27,7	27,5	31,4	31,5	31,3	30,0	25,5	29,9	26,9	26,5	24,2	27,1	27,4	23,3	21,2	24,1	24,5	23,2	22,2	24,9	24,7	27,9	24,1	24,1	27,6			

Priorità 6 - Reti e collegamenti per la mobilità																															
Indicatore	Direzione del miglioramento	Anno di riferimento	UE (25)	Italia	REGIONI																								valori obiettivo al 2013		
					Piemonte	Vale d'Aosta	Lombardia	Trentino-Alto Adige	Bz/Pn	Trento	Veneto	Friuli-Venezia Giulia	Liguria	Emilia-Romagna	Toscana	Umbria	Marche	Lazio	Abruzzo	Molise	Campania	Puglia	Basilicata	Calabria	Sicilia	Sardegna	Centro-Nord	Mezzogiorno	obiettivo Convergenza e Occupazione	NOTE	valori obiettivo al 2013
Accessibilità media: media dell'accessibilità infrastrutturale dei SLL dell'area (indice che varia da 0 minimo a 100 massimo) Fonte: Isfort	incremento	2001	59,5	59,5	67,2	60,3	65,8	58,2	-	-	65,4	67,8	65,1	64,4	60,8	60,1	59,7	63,2	57,1	57,2	57,6	59,6	56,8	56,2	58,2	39,7	63,3	55,2	57,7	60,5	
Scarsa accessibilità % dei SLL meno accessibili rispetto all'indice di accessibilità media italiano Fonte: elaborazione dati Isfort	riduzione	2001	45,9	45,9	-	33,3	6,9	63,6	-	-	8,8	-	6,3	2,4	24,5	47,1	48,5	-	78,9	88,9	64,8	54,5	73,7	91,4	68,8	100,0	18,8	76,0	71,0	31,3	
Utilizzo di mezzi pubblici di trasporto: utilizzo di studenti, scolari, lavoratori e mezzi pubblici sul totale delle persone che si sono spostate per motivi di lavoro e di studio hanno usato mezzi di trasporto (%) Fonte: DPS-Istat, Banca dati indicatori regionali di contesto (Tab.V.5)	incremento	2006	18,7	18,7	17,9	11,9	21,6	20,7	21,8	19,7	15,2	15,5	27,2	13,3	16,2	12,4	17,1	22,0	18,3	17,4	23,9	17,3	21,7	16,7	17,5	15,7	18,5	19,1	19,6	18,4	
Tonnellate di merci in ingresso ed in uscita in navigazione di cabotaggio sul totale delle modalità (strada, ferro, nave) (%) Fonte: DPS-Istat, Banca dati indicatori regionali di contesto (Tab.VI.7)	incremento	2004	4,6	4,6	....	....	....	....	....	....	1,9	1,5	16,8	1,7	4,9	....	1,8	4,2	1,8	1,1	11,3	14,4	....	15,6	31,1	29,4	2,0	17,2	18,1	2,7	
Tonnellate di merci in ingresso ed in uscita in navigazione di cabotaggio sul totale delle modalità (strada, ferro, nave) (%) Fonte: DPS-Istat, Banca dati indicatori regionali di contesto (Tab.VI.5)	incremento	2004	-	1,9	1,8	0,0	1,4	0,7	....	....	1,1	1,0	8,8	2,2	1,6	3,9	1,4	1,5	0,5	0,9	1,5	3,7	1,8	2,3	2,0	0,8	1,9	1,8	2,3	1,8	

Priorità 8 - Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani																														
Indicatore	Direzione del miglioramento	Anno di riferimento	REGIONI																										valori obiettivo al 2013	
			UE (25)	Italia	Piemonte	Vale d'Aosta	Lombardia	Trentino-Alto Adige	Bolzano - Bolzanese	Trento	Veretino	Friuli - Venezia Giulia	Liguria	Emilia - Romagna	Toscana	Umbria	Marche	Lazio	Abruzzo	Molise	Campania	Puglia	Basilicata	Calabria	Sicilia	Sardegna	Centro Nord	Mezzogiorno	obiettivo Convergenza	obiettivo Competitività e Occupazione	Mezzogiorno	obiettivo Convergenza
Indice di attrattività delle università : Rapporto tra saldo migratorio netto degli studenti e il totale degli studenti immatricolati per 100 (Italia =0) Fonte: DPS-Istat, Banca dati indicatori regionali di contesto (Tab V.10)	incremento 2004/05	0,0	-8,7	-207,2	7,3	-12,7	-140,0	11,3	-6,3	5,7	-7,6	35,2	18,2	22,4	1,3	14,2	32,1	-30,0	-13,7	-33,5	-163,0	-56,9	-7,7	-21,5	10,2	-16,6	-23,0	10,3		
Transport pubblico locale nelle città: Lunghezza di reti di trasporto pubblico esistenti nei comuni capoluogo di provincia per 100 Km ² di superficie comunale Fonte: DPS-Istat, Banca dati indicatori regionali di contesto (Tab V.8)	incremento 2005	163,4	278,2	827,4	227,7	223,4	261,1	210,9	192,8	277,3	354,7	108,6	149,6	194,8	179,2	131,3	108,2	297,7	353,6	134,5	132,1	353,0	100,1	95,9	173,2	148,2	158,7	165,4		
Monitoraggio della qualità dell'aria: Dotazione di stazioni di monitoraggio della qualità dell'aria (valori per 100.000 abitanti) Fonte: DPS-Istat, Banca dati indicatori regionali di contesto (Tab V.4)	incremento 2004	1,6	1,7	10,6	1,8	2,2	....	....	1,4	3,2	4,4	2,6	2,0	1,9	2,0	1,1	0,7	0,0	0,4	1,1	1,2	0,3	1,3	3,1	2,0	1,0	0,8	1,9		
Indice di attrattività dei servizi ospedalieri: Emigrazione ospedaliera in altre regioni per ricoveri ordinari acuti sul totale delle persone ospedalizzate residenti nella regione (%) Fonte: DPS-Istat, Banca dati indicatori regionali di contesto (Tab V.11)	incremento 2004	6,8	5,9	15,0	4,0	9,5	4,2	15,2	3,3	5,5	8,5	5,0	4,6	11,1	8,5	4,9	10,3	19,7	9,9	8,0	23,4	16,5	7,6	4,4	5,2	9,8	10,1	5,5		

Indicatore	DIREZIONE DEL MIGLIORAMENTO	Anno di riferimento	Priorità 9 - Apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse																									NOTE	valori obiettivo al 2013		
			UE (25)	Italia	Piemonte	Vale D'Aosta	Lombardia	Trentino - Alto Adige	Bolzano - Bozen	Trento	Veneto	Friuli - Venezia Giulia	Liguria	Emilia - Romagna	Toscana	Umbria	Marche	Lazio	Abruzzo	Molise	Campania	Puglia	Basilicata	Calabria	Sicilia	Sardegna	Centro-Nord	Mezzogiorno	obiettivo Convergenza	obiettivo Competitività e Occupazione	
Valore delle esportazioni di merci in % del PIL Fonte: DPS-Istat, Banca dati indicatori regionali di contesto (R1)	incremento	2005	21,1	28,0	12,5	28,8	17,6	....	....	30,9	29,8	10,6	30,6	23,0	14,3	25,9	7,1	24,7	10,8	8,4	10,5	10,9	1,0	9,0	11,9	24,2	9,9	8,3	23,8		
Esportazioni di prodotti a elevata o crescente produttività: percentuale del valore delle esportazioni dei prodotti ad elevata capacità della domanda mondiale (fonte: dati indicatori regionali di contesto (R8)) Fonte: DPS-Istat, Banca dati indicatori regionali di contesto (R8)	incremento	2005	30,2	38,0	11,8	36,2	23,6	....	....	21,0	19,7	34,3	25,9	21,7	14,4	15,0	61,9	51,1	15,0	45,9	19,1	63,9	29,0	25,0	13,6	30,5	33,2	32,0	30,7		
Investimenti diretti netti all'estero in Italia sul Pil Fonte: DPS-Istat, Banca dati indicatori regionali di contesto (tab. IV-29)	incremento	2005	1,30	6,58	0,10	-0,34	0,67	1,28	0,02	0,44	0,39	1,55	0,38	-0,38	0,85	0,16	0,77	0,18	-3,31	0,34	0,19	-1,36	0,00	0,04	6,58	0,89	1,00	0,12	0,83		

ALLEGATO 1

**IL PROCESSO PARTENARIALE DI DEFINIZIONE DEL QSN
2007 - 2013**

TAVOLI TEMATICI: COMPOSIZIONE E CALENDARIO DEI LAVORI

Tavoli	Amministrazioni Centrali*	Regioni,PA Trento e PA Bolzano	Parti economico Sociali**	Riunioni e date
I (Istruzione, formazione, territorio)	MEF- DPS – Min. del Lavoro: coordinamento, PCM-(DPO-UNAR-DPO ass.tecnica-DPC, DIT,FP) MEF-IGRUE, Min. Welfare, MIPAF*, Min. Interno, MAE*, MAP*-Turismo, MAP-ass.tecnica, Min.ambiente, MIUR, CNIPA, ISTAT	Tutte	ABI, ANCI, Ass. gen. cooperative, casartigiani,CGIL, CIDA, CISL, Coldiretti, Confapi, Confartigianato, Confcommercio, Confederazione nazionale artigianato, Confedir, Confesercenti, Confindustria, Confsal, Legambiente, UGL, UIL, UNCI, Unioncamere, UPI,	3 riunioni : 17 gennaio 2006, 9 febbraio 2006, 6 marzo 2006
II (Ricerca e Innovazione, Banche e Aiuti di Stato, territorio)	MEF-DPS:coordinamento, PCM-(DPO-DPO ass.tecnica- DPC, DIT,), MEF-IGRUE, Min. Welfare,MIPAF, Min. Sanità, Min.Interno, MAE, MAP(Turismo-assistenza tecnica), Min Ambiente, Min.Ambiente-Vigilanza risorse idriche,MIUR (Dip. per la Ricerca-assistenza tecnica)- , Ministero delle Comunicazioni,CNIPA,ISTAT	Tutte	ABI, ANCI, Ass.gen.cooperative, casartigiani,CGIL, CIDA, CISL, Coldiretti, Confagricoltura, Confapi, Confartigianato, Confcommercio, Confcooperative,Confederazione nazionale artigianato, Confedir, CIA, Confesercenti, Confindustria, Confsal, Legambiente, UGL, UIL, UNCI, Unioncamere, UPI, LEGACOOP, Sviluppo Italia (ass. tecnica) FILAS,	3 riunioni: 25,26 gennaio, 27 febbraio
III (Ambiente, risorse naturali, e culturali, mercato dei servizi, territorio)	MEF-DPS:coordinamento, PCM-(DPO-DPO ass.tecnica-DPC, DIT, FP), MEF-IGRUE, Min. Welfare, Min. Politiche agricole, Min. Sanità, Min.Interno, MAE, Min. attività produttive(Turismo-assistenza tecnica), Min Ambiente, Min.Ambiente-Vigilanza risorse idriche, Min. Istruzione niversità e Ricerche (Dip. per la Ricerca-assistenza tecnica)- , Ministero Infrastrutture e Trasporti, Min Beni Culturali, Ministero Comunicazioni,CNIPA,ISTAT	Tutte	ANCI, Ass.gen.cooperative, casartigiani,CGIL, CISL, Coldiretti, Confagricoltura, Confapi, Confartigianato, Confcommercio, Confederazione nazionale artigianato, confedir,CIA, confesercenti, Confindustria, Confsal, Confservizi, FEDERAMBIENTE, Legambiente, UGL, UIL, UNCI,UPI, Sviluppo Italia	4 riunioni: 20 gen, 13 febb, 27 feb,10 mar

IV (Servizi sociali, inclusione sociale, sicurezza e legalità)	MEF-DPS: coordinamento, PCM-(DPO-DPO ass.tecnica-DPC, DIT, UNAR, FP), MEF-IGRUE, Min. Welfare, Min. Politiche agricole, Min. Sanità, Min. Interno, Min. attività produttive(Turismo-assistenza tecnica), Min Ambiente, Min. Istruzione niversità e Ricerca (Dip. per la Ricerca-assistenza tecnica)- ,CNIPA	tutte	ANCI, Ass.gen.cooperative, casartigiani,CGIL, CISL, Coldiretti,Confapi, Confartigianato, Confcommercio, Confederazione nazionale artigianato, confedir, confesercenti, Confindustria, Confsal,Legambiente, UGL, UIL, UNCI, UPI, Sviluppo Italia	3 riunioni: 19 gen, 15 feb, 20 mar
V (Reti/collegamenti, territorio)	MEF-DPS: coordinamento, PCM-(DPO-DPO ass.tecnica-DPC, DIT), MEF-IGRUE, Min. Welfare, MIPAF, Min. Sanità, Min. Interno, MAE, MAP(Turismo-assistenza tecnica), Min Ambiente, MIUR (Dip. per la Ricerca-assistenza tecnica)-,CNIPA,	Tutte	ABI; ANCI, casartigiani,CGIL, CIDA; CISL, Coldiretti,Confapi, Confartigianato, Confcommercio, Confederazione nazionale artigianato, confedir, confesercenti, Confindustria, Confsal, UGL, UIL, UNCI, UPI, Sviluppo Italia	3 riunioni: 18 gen, 9 feb, 23 feb
VI (mercato del Lavoro, sistemi produttivi, sviluppo locale)	MEF-DPS eMin. Welfare: coordinamento, PCM-(DPO-DPO ass.tecnica-DPC,UNAR,FP, DIT), MEF-IGRUE, Min. Welfare, MIPAF, Min. Interno, MAP(Turismo-assistenza tecnica), Min Ambiente-Vigilanza risorse idriche, MIUR(Dip. per la Ricerca-assistenza tecnica)-,CNIPA		ABI; ANCI, Ass.gen.cooperative, CISAL, Casartigiani,CGIL, CIDA; CISL, Coldiretti, Confagricoltura, Confapi, Confartigianato, Confcommercio, Confederazione nazionale artigianato, CIA; confedir, confesercenti, Confindustria, Confsal, Confservizi, Legambiente, UGL, UIL, UNCI, Unioncamere, UPI, Sviluppo Italia	3 riunioni: 16 gen, 16 feb, 9 mar e 1 seminario sullo Sviluppo locale il 7 feb

VII (Città, sistemi produttivi)	MEF-DPS: coordinamento, PCM-(DPO-DPO ass.tecnica-DPC,FP, DIT), MEF-IGRUE, Min. Welfare, MIBAC, Min. Ambiente, MIPAF, Min.Interno, MAP(Turismo-assistenza tecnica), MIT, MIUR (Dip. per la Ricerca-assistenza tecnica)-,CNIPA,ISTAT	Tutte	ABI; ANCI,Casartigiani,CGIL, CIDA;CISL, Coldiretti,Confapi, Confartigianato, Confcommercio, Confederazione nazionale artigianato, confedir, confesercenti, Confindustria, Confsal, Confoservizi,Legamniente,UGL, UIL, UNCI, UPI, Sviluppo Italia	4 riunioni: 9 gen, 3 feb, 24 feb, 10 mar
VIII (Internazionalizzazione, attrazione e investimenti)	MEF-DPS: coordinamento, PCM-(FP, DIT), MEF-IGRUE, Min. Welfare, Min. Ambiente, Min.Ambiente- Comitato di Vigilanza sull'uso delle risorse idriche, MIPAF, Min.Interno, MAP(Turismo-assistenza tecnica), MIUR (Dip. per la Ricerca-assistenza tecnica)-,	Tutte	ABI; ANCI,Casartigiani,CGIL; CISL, Coldiretti,Confapi, Confartigianato, Confcommercio, Confederazione nazionale artigianato, confedir,CIA, confesercenti, Confindustria, Confsal,UGL, UIL, UNCI, Unioncamere,UPI, Legacoop,Sviluppo Italia	3 riunioni: 26 gen, 13 feb, 29 mar
*Legenda sigle MEF:Ministero Economia e Finanze,DPS: Dipartimento Politiche di Sviluppo e Coesione; IGRUE: Ispettorato Generale per i Rapporti Finanziari con l'Unione Europea; PCM: Presidenza Consiglio dei Ministri, PO: Pari Opportunità, DPC: Dipartimento Politiche Comunitarie, UNIAR: Unità Affari regionali, MIPAF: Ministero Politiche agricole e forestali, MAP: Ministero attività produttive, MIBAC: Ministero per i Beni e le attività culturali, MIUR:Ministero Istruzione, Università e Ricerca, MIT: Ministero Infrastrutture e Trasporti				
**vedi elenco partenariato				

GRUPPI TECNICI: COMPONENTI E CALENDARIO DEI LAVORI

Gruppi tecnici	Amministrazioni Centrali	Regioni, PA Trento e Bolzano	Partenariato Istituzionale	Riunioni e date
I (Processo unitario di programmazione FAS-FS)	MEF-DPS: coordinamento,PCM (DPO), MEF: IGRUE, Ministero del Welfare, MIBAC, MIPAF, Ministero Interno, MAP, MIT, MIUR,	Piemonte, Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Provincia Autonoma Trento, Provincia Autonoma Bolzano, Veneto, Liguria, Emilia Romagna, Toscana, Lazio, Molise, Marche, Abruzzo, Umbria, Valle D'Aosta, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna	ANCI	4 riunioni: 20 febb, 7 mar, 15 mar, 29 mar
II (Il Partenariato economico sociale)	MEF_DPS: coordinamento, Ministero del Welfare, MIBAC, Ministero Interno, MAP, MIT, MIUR,	Lombardia, Molise, Abruzzo, Umbria, Puglia, Calabria,	UPI	4 riunioni: 28 feb, 17 mar, 27 mar, 4 apr
III (Cooperazione Obiettivo 3)	MEF_DPS: coordinamento, PCM(DPO, FP), MEF-IGRUE, MIBAC, MIPAF, Ministero Interno, MAE, MAP, MIT, Ministero Ambiente, MIUR	Piemonte, Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Provincia Autonoma Trento, Provincia Autonoma Bolzano, Veneto, Liguria, Emilia Romagna, Toscana, Lazio, Marche, Abruzzo, Valle D'Aosta, Campania, Puglia, Sicilia, Sardegna	ANCI, UNIONCAMERE, UPI	7 riunioni (2006): 14 feb, 2 mar, 14 mar, 15 mar, 4 apr, 12 apr, 19 sett (2007): 20 feb
IV(Obiettivi di Servizi: ipotesi di fissarli per alcuni servizi essenziali)	MEF-DPS: coordianamento, PCM (DPO, FP), MIBAC, Ministero Interno, MAP, MIT, Ministero Ambiente, MIUR, CNIPA, ISTAT	Campania, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna	ANCI	5 riunioni (anno 2006): 14 feb, 27 feb, 22 mar, 10 leg, 18 lug- 5 riunioni (anno 2007): 25 gen, 6 feb, 7 feb, 9 feb, 13 mar
V (Valutazione)	MEF-DPS: coordinamento, MEF-IGRUE, Ministero Welfare, MIBAC, MAE, Ministero Ambiente, MIUR,	Friuli Venezia Giulia, Liguria, Lazio, Molise, Campania, Puglia, Sardegna	Richiesta la Partecipazione ma non ci sono state espressioni di interesse	4 riunioni: 20 feb, 10 mar, 24 mar, 28 mar

VI (Capacity Building, premialità, assistenza tecnica e azioni di sistema)	MEF-DPS: coordinamento, PCM-FP, Ministero Welfare, MIBAC, MIPAF, MAE, CNIPA	Lombardia, Molise, Campania, Basilicata, Calabria, Sicilia	ANCI, UPI	3 riunioni(?): 31 mar, 14 lug, 24 lug
VII(Monitoraggio e Controllo)	MEF-DPS: coordinamento, MEF-IGRUE, Ministero Welfare, MIBAC, MIPAF, CNIPA	Friuli Venezia Giulia, PA Bolzano, Veneto, Emilia Romagna, Toscana, Marche, Campania, Puglia,	ANCI	3 riunioni(?): 29 mar, 20 apr, 3 mag
VIII (Il circuito finanziario e di progettazione)	MEF-DPS: coordinamento, MEF-IGRUE, MIBAC, CNIPA	Piemonte, Lazio, Umbria, Calabria, Sicilia	ANCI	3 apr, 10 apr
IX (Il collegamento con gli altri Programmi comunitari)	MEF-DPS: coordinamento, MEF-IGRUE, MIBAC, MAE, Min. Ambiente,	Piemonte, Lazio, Umbria, Calabria, Sicilia	ANCI, UPI	5 riunioni: 24 feb, 20 mar, 30 mar, 3 apr, 27 lug
X (Mercato interno e concorrenza)	MEF-DPS: coordinamento, PCM (DPC), MAE, MIUR	Piemonte, Lombardia, Friuli e Venezia Giulia, PA rento, PA Bolzano, Veneto, Liguria, Emilia Romagna, Toscana, Lazio, Molise, Marche, Abruzzo, Umbria, Valle D'Aosta, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna	ANCI	3 riunioni: 24 feb, 31 mar, 5 lug
XI (Ammissibilità della spesa	MISE -DPS : coordinamento, PCM; Ministero Lavoro e Previdenza, Ministero Interno, Ministero ambiente, Ministero Infrastrutture, Ministero Università e Ricerca, Ministero Istruzione; MEF-IGRUE (Ministero come denominato successivamente al decreto legge 181 del 18/05/2006 e convertito in legge 233/2006)	Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Piemonte, Puglia, Sardegna, Sicilia, Toscana, Umbria, Valle D'Aosta, Veneto, PA trento, Bolzano,		Anno 2007: 16 feb, 17 maggio

XII (Programma Mediterraneo)	MISE-DPS: coordinamento (denominazione successiva al decreto legge 18 mag 181-convertito in legge 233/2006), MIBAC; PCM; MIT, MIUR; MEF-IGRUE, Ministero Ambiente,	Abruzzo, ,Friuli Venezia Giulia, Marche, Molise, Liguria, Campania, Sardegna, Basilicata, Piemonte, Lombardia, Sicilia, Toscana, Lazio, Umbria, Emilia Romagna, PA Trento, PA Bolzano	ANCI	Anno 2006: 16 ott; anno 2007: 30 gen
*Legenda sigle: MEF:Ministero Economia e Finanze,DPS: Dipartimento Politiche di Sviluppo e Coesione; IGRUE: Ispettorato Generale per i Rapporti Finanziari con l'Unione Europea; PCM: Presidenza Consiglio dei Ministri, PO: Pari Opportunità, DPC: Dipartimento Politiche Comunitarie, UNIAR: Unità Affari regionali, MIPAF: Ministero Politiche agricole e forestali, MAP: Ministero attività produttive, MIBAC: Ministero per i Beni e le attività culturali,MIUR:Ministero Istruzione, Università e Ricerca, MIT: Ministero Infrastrutture e Trasporti				
**vedi elenco partenariato				

COMPONENTI DEL PARTENARIATO ECONOMICO – SOCIALE

ABI – Associazione Bancaria Italiana
ACRI - Associazione delle Casse di Risparmio Italiane
ANIA - Associazione Nazionale fra le Imprese Assicuratrici
ASSOCIAZIONE GENERALE COOPERATIVE ITALIANE
C.G.I.L.
C.I.S.A.L. - Confederazione Italiana Sindacati Autonomi Lavoratori
C.I.S.L.
CASARTIGIANI
CIDA - Confederazione italiana dei dirigenti e delle alte professionalità
CLAAI LIBERE ASSOCIAZIONI ARTIGIANE ITALIANE
CNA – Confederazione Nazionale dell'Artigianato e della Piccola e Media Impresa
COLDIRETTI
CONFAGRICOLTURA
CONFAIL - Confederazione Autonoma Italiana del Lavoro
CONFAPI - Confederazione Italiana della Piccola e Media Industria
CONFARTIGIANATO
CONFCOMMERCIO
CONFCOOPERATIVE
CONFEDERAZIONE NAZIONALE ARTIGIANATO (C.N.A.)
CONFEDIR - Confederazione dei sindacati dei funzionari direttivi, dirigenti e delle elevate professionalità della funzione pubblica
CONFERDAZIONE ITALIANA AGRICOLTORI (C.I.A.)
CONFESERCENTI
CONFETRA - Confederazione Generale Italiana dei Trasporti e della Logistica
CONFINDUSTRIA
CONFINTERIM - Confederazione Italiana delle Associazioni delle Imprese fornitrice di lavoro temporaneo
CONFSAL - Confederazione Generale dei Sindacati Autonomi dei Lavoratori
CONFSERVIZI
CUQ - Confquadri – Confederazione Unitaria dei Quadri
LEGA DELLE COOPERATIVE
U.G.L. – Unione Generale del Lavoro
U.I.L.
UNCI - Unione Nazionale Cooperative Italiane
UNIONQUADRI
TERZO SETTORE*

LEGAMBIENTE

FEDERSOLIDARIETÀ'

* il Forum permanente del Terzo Settore è composto a sua volta delle organizzazioni riportate dall'allegato. Il Forum del Terzo Settore ha designato in seguito alla richiesta dell'ADG del QCS a partecipare al Comitato di Sorveglianza in rappresentanza dei suoi membri Legambiente e Federsolidarietà quali membri effettivi (supplenti Legambiente e lo stesso Forum del Terzo Settore).

COMPONENTI DEL PARTENARIATO ISTITUZIONALE

ANCI – Associazione Nazionale Comuni Italiani

BEI – Banca Europea degli Investimenti

CRUI – Conferenza dei Rettori delle Università Italiane

UNCEM - Unione Nazionale Comuni Comunità Enti Montani

UNIONCAMERE

UPI – Unione delle Province d’Italia

RIUNIONI PLENARIE

Oggetto	Partecipanti	Data
Presentazione processo QSN e condivisione dell'organizzazione dei Tavoli	AC; Regioni	05-dic-05
Presentazione processo QSN e condivisione dell'organizzazione dei Tavoli	AC; Regioni, Partenariato Economico Sociale	21-dic-05
Prima Riunione QSN	AC; Regioni, Partenariato Economico Sociale	08-mar-06
Stato dei lavori QSN	AC; Regioni, Partenariato Economico Sociale	23-mar-06
Forum Parti economico-sociali	Partenariato Economico Sociale	04-apr-06
Presentazione Bozza amministrativa QSN	AC; Regioni, Partenariato Economico Sociale	14-apr-06
Forum Parti economico-sociali	Partenariato Economico Sociale	31-mag-06
Programmi operativi 2007/2013	AC, Regioni	19-lug-06
QSN definitivo	AC, Regioni; Partenariato Economico Sociale	09-nov-06
Programmi operativi 2007/2013	AC, Regioni	18-gen-07
QSN (incontro con la Commissione)	AC, Regioni	24-gen-07
QSN	AC, Regioni	30-gen-07
QSN (Riunione informativa Negoziato)	AC, Regioni, Partenariato economico sociale	02-mar-07