



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



QUADRO STRATEGICO NAZIONALE

per la politica regionale di sviluppo 2007-2013

Dicembre 2006

INDICE

PREMESSA.....	5
I IL CONTESTO: RITARDO DI COMPETITIVITÀ E OPPORTUNITÀ DI SVILUPPO.....	8
I.1 Tendenze socio-economiche ed elementi di scenario	8
I.2 Pari opportunità	11
I.3 Il contesto territoriale e lo stato dei servizi ambientali.....	14
I.4 Tendenze socio-economiche delle aree ed elementi di scenario.....	19
I.5 Specificità e disparità territoriali: punti di debolezza e potenziale.....	20
II LA POLITICA REGIONALE: IMPOSTAZIONE TEORICA ED ESPERIENZE	29
II.1 La politica regionale come politica dell'offerta.....	29
II.2 Lezioni dall'esperienza 2000-2006	33
II.2.1 <i>Apprendimenti su “capitale umano e società della conoscenza”</i>	33
II.2.2 <i>Apprendimenti su “qualità della vita e del territorio”</i>	38
II.2.3 <i>Apprendimenti su “valorizzazione e competitività dei sistemi territoriali”</i>	42
II.2.4 <i>Apprendimenti in tema di costruzione di capacità nell'amministrazione</i>	50
II.2.5 <i>Lezioni generali di discontinuità</i>	51
III OBIETTIVI E PRIORITÀ.....	53
III.1 L'articolazione complessiva della strategia per il 2007-2013.....	53
III.2 Priorità.....	57
Priorità 1. Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane.....	57
Priorità 2. Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività.....	64
Priorità 3. Uso sostenibile e efficiente delle risorse ambientali per lo sviluppo	73
Priorità 4. Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale ..	81
Priorità 5. Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività e lo sviluppo	86
Priorità 6. Reti e collegamenti per la mobilità	93
Priorità 7. Competitività dei sistemi produttivi e occupazione.....	99
Priorità 8. Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani.....	108
Priorità 9. Apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse.....	114
Priorità 10. Governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali ed efficaci.....	117
III.3 Servizi essenziali e obiettivi misurabili	122
III.4 Esplicitazione della strategia per il Mezzogiorno e riparto delle risorse fra priorità	129
III.5 Esplicitazione della strategia del fondo sociale europeo	135
III.6 Coerenza e complementarietà della politica regionale con le politiche nazionali e comunitarie.....	138
III.6.1 <i>La Coerenza con gli Orientamenti Strategici</i>	138

III.6.2	<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>	144
III.6.3	<i>Coordinamento e complementarietà con le altre politiche e programmi comunitari</i>	149
III.6.4	<i>Il collegamento e l'integrazione finanziaria fra la politica regionale unitaria, la politica di sviluppo rurale, della pesca e altri strumenti finanziari</i>	151
IV	PROGRAMMI OPERATIVI PER MACROAREA GEOGRAFICA (PER GLI OBIETTIVI CONVERGENZA, COMPETITIVITÀ REGIONALE E OCCUPAZIONE, COOPERAZIONE TERRITORIALE)	156
IV.1	I Programmi Operativi in attuazione del Quadro	156
IV.2	I Programmi Operativi Regionali	156
IV.3	I Programmi Operativi Nazionali	157
IV.4	I Programmi Operativi Interregionali	158
IV.5	I Programmi Operativi dell'obiettivo "Cooperazione territoriale europea"	159
IV.6	Attuazione delle Priorità con forme di intervento finanziate dalle risorse della politica regionale nazionale	159
V	IL QUADRO FINANZIARIO	160
V.1	La spesa pubblica in conto capitale	160
V.2	Le risorse della politica regionale comunitaria	161
V.2.1	<i>Risorse dei fondi strutturali per obiettivo</i>	161
V.2.2	<i>Allocazione annuale indicativa per Programma Operativo e per Fondo</i>	163
V.2.3	<i>Risorse di cofinanziamento nazionale (indicative) e tassi di cofinanziamento</i>	167
V.3	Le risorse della politica regionale nazionale (incluse risorse e flussi finanziari del periodo precedente)	167
V.4	La dimensione delle risorse ordinarie in conto capitale	169
V.5	Aggiuntività della politica regionale e Verifica dell'Addizionalità	170
V.6	Verifica ex ante del principio di addizionalità nel periodo 2007-2013	172
VI	L'ATTUAZIONE	175
VI.1	Processo di programmazione e attuazione	175
VI.1.1	<i>La programmazione della politica regionale unitaria, comunitaria e nazionale: le innovazioni necessarie e gli impegni conseguenti</i>	175
VI.1.2	<i>Processo di programmazione della politica regionale unitaria, comunitaria e nazionale</i>	176
VI.1.3	<i>Il livello di programmazione della strategia specifica (territoriale e/o settoriale) della politica regionale unitaria</i>	176
VI.1.4	<i>Il livello della condivisione istituzionale delle priorità, degli obiettivi, degli strumenti e delle responsabilità</i>	179
VI.1.5	<i>Il livello dell'attuazione</i>	180
VI.2	Le condizioni e le capacità istituzionali per l'attuazione	181

<i>VI.2.1 Coordinamento dei programmi e degli interventi a livello centrale, regionale e locale.....</i>	<i>181</i>
<i>VI.2.2 Coinvolgimento dei partner socio-economici.....</i>	<i>182</i>
<i>VI.2.3 La valutazione</i>	<i>186</i>
<i>VI.2.4 Meccanismi di attuazione: gestione, sorveglianza, monitoraggio, esecuzione finanziaria, controllo</i>	<i>189</i>
<i>VI.2.5 Informazione e comunicazione.....</i>	<i>196</i>
<i>VI.2.6 Rafforzamento dell'efficienza e della capacità amministrativa.....</i>	<i>197</i>
<i>VI.2.7 Riserva di premialità.....</i>	<i>199</i>
<i>VI.2.8 Orientamenti specifici per la governance della cooperazione territoriale.....</i>	<i>200</i>

PREMESSA

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. 25 della bozza di 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 perseguite, 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 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.

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.

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

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 stabilite 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 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.

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.

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; collegamento tra politica regionale e gli altri programmi comunitari.

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

¹⁰ Sono state svolte audizioni con: Istituti di analisi e ricerca economica; Svimez; Istituzioni del settore sociale; Associazione Casse di Risparmio Italiane; Associazione Nazionale Imprese Elettrotecniche e Elettroniche. Sono altresì programmate ulteriori audizioni con: imprese e esperti sui temi della ricerca e dell'Innovazione; imprese ed esperti del settore macchine strumentali; Centro studi Formazione Innovazione Emersione locale e Disegno Territoriale; Istituto Italiano Studi Filosofici e Istituto Italiano Studi Storici.

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 troveranno definitiva formalizzazione nelle sedi istituzionali pertinenti.

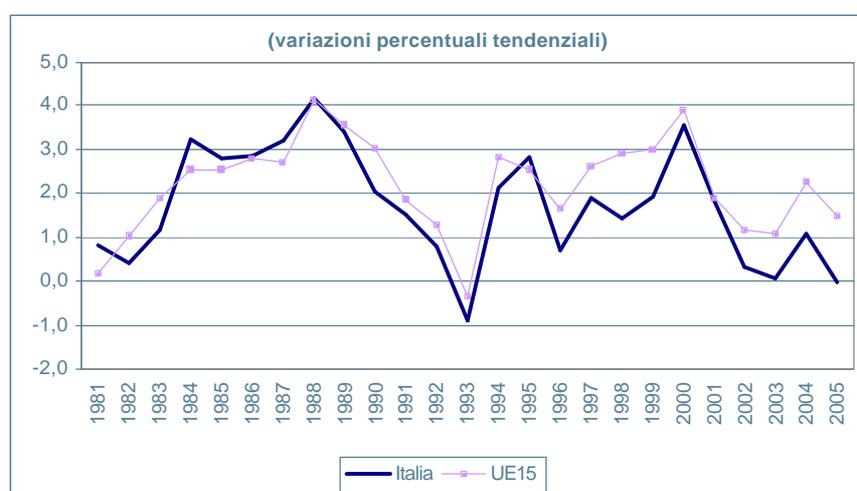
Le scelte strategiche, le priorità di intervento, le modalità attuative indicate dal Quadro sono quindi il frutto di un processo di approfondimento e condivisione che ha visto coinvolte tutte le istituzioni regionali, molteplici Amministrazioni centrali e gli esponenti del partenariato economico e sociale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

I IL CONTESTO: RITARDO DI COMPETITIVITÀ E OPPORTUNITÀ DI SVILUPPO

I.1 TENDENZE SOCIO-ECONOMICHE ED ELEMENTI DI SCENARIO

Il ridotto tasso di crescita e il ritardo di competitività del sistema economico italiano sono il risultato dell'azione di fattori di lungo periodo, già operanti nel corso degli anni ottanta. Il minore sviluppo dell'economia negli ultimi 25 anni rispetto all'insieme dei paesi europei (UE 15) denuncia una progressiva riduzione del potenziale di crescita a causa dell'effetto combinato di fattori economici e finanziari: tra i primi, la diminuzione della produttività di lavoro e capitale, la scarsa concorrenzialità di servizi pubblici e privati, il costo crescente della dipendenza energetica dall'estero; tra i secondi, l'accumulazione esponenziale di debito pubblico, con i negativi effetti sul costo del denaro, e l'arretratezza del mercato dei capitali e della struttura societaria delle imprese.

Fig. 1 - Pil Italia e UE-15 (variazioni percentuali - anni 1981-2005)

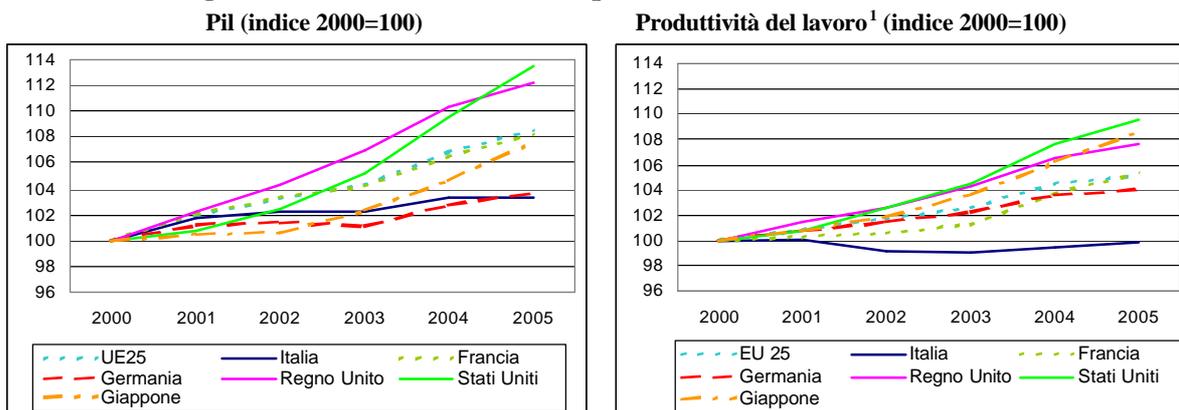


Fonte: Istat per l'Italia nuova serie ed Eurostat per UE-15.

Negli anni più recenti, in presenza di un allentamento solo parziale dei vincoli rappresentati dai fattori sopracitati, la perdita di competitività del sistema ha condotto, come effetto più visibile ed emblematico, a una contrazione 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, contro 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).

L'insufficiente risoluzione dei problemi di fondo ha prodotto, infine, una sostanziale stagnazione dell'economia italiana, che, dagli inizi degli anni duemila, ha visto aumentare progressivamente il divario di crescita sia rispetto alla media europea (UE 25) sia, ancor più, rispetto agli Stati Uniti. Una tendenza ancora più negativa, nel confronto con gli stessi paesi, è evidenziato dall'andamento della produttività del lavoro.

Fig. 2 – Evoluzione del Pil e della produttività del lavoro 2000-2005



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).

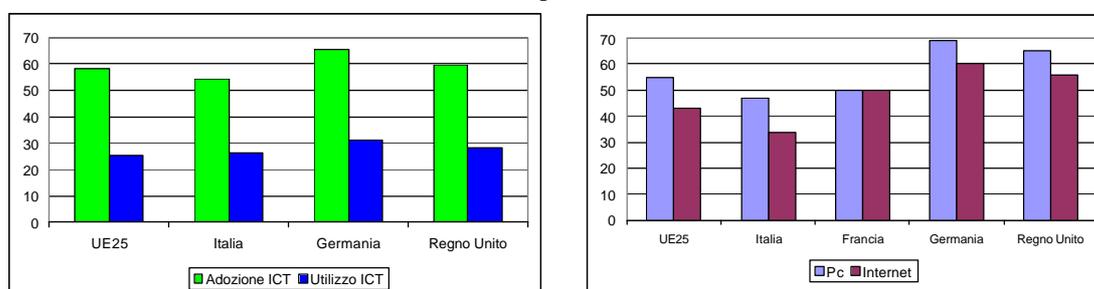
I fattori principali che hanno determinato questa fase di stagnazione sociale e di produttività del Paese, riducendone il potenziale di crescita, sono riconducibili a¹¹:

- una *permanente difficoltà dello Stato nell'offrire e promuovere servizi collettivi* e nel garantire condizioni generali di concorrenza: la qualità e la stessa disponibilità di molti servizi essenziali per cittadini e imprese restano insufficienti e il rapporto costo/qualità inadeguato; vi è una difficoltà dello Stato sia a dare attuazione univoca, semplice e tempestiva alle riforme avviate, sia a creare un contesto concorrenziale specie nel settore dei servizi di pubblica utilità, di rete e locali, dove la privatizzazione non è di per sé fonte di efficienza se non è accompagnata dall'erosione delle posizioni di monopolio;
- un *livello mediamente inadeguato di competenze sia della popolazione adulta, sia dei giovani* (il 50 per cento della popolazione in età 25-64 anni ha conseguito al più un livello di istruzione secondaria inferiore), che riduce sia la capacità di trovare occupazione, sia il concorso dei lavoratori nei processi produttivi, sia la capacità degli imprenditori di concettualizzare le proprie intuizioni produttive e di stabilire una proficua relazione con la scienza e la ricerca;
- una *scarsa innovazione imprenditoriale nei processi, nell'organizzazione, nei prodotti*. Il ritardo innovativo appare legato non tanto agli squilibri settoriali e dimensionali – prevalenza di settori tradizionale e della piccola e media dimensione – quanto all'insufficiente concorrenza dei mercati, alla scarsa propensione alla ricerca anche delle imprese maggiori, alla formazione mediamente inadeguata dei vertici imprenditoriali, alla carenza di un "sistema di reti" tra imprese e tra queste e grandi centri di competenza;
- un *mercato dei capitali inefficiente*, che frena la crescita delle imprese con capitali di terzi e quindi, di nuovo, l'innovazione e la produttività: permane una forte difficoltà a garantire un equilibrio adeguato fra tutela del controllo da parte degli imprenditori e manager e tutela degli interessi patrimoniali di poteri e controlli fra proprietari e finanziatori; l'inadeguatezza del rapporto banca-impresa rende poi difficile lo sviluppo delle piccole imprese in medie e delle medie in grandi.

¹¹ Per una trattazione più esaustiva di ciascun fattore e per i dati a supporto delle affermazioni sotto elencato si rimanda alla documentazione preliminare, in particolare al Documento Strategico Preliminare Nazionale, e 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.

L'insieme di questi fattori si traduce in un forte freno della capacità di innovazione sia del settore privato sia del settore pubblico. In particolare, la quota sul Pil della spesa complessiva in ricerca e sviluppo, pur se in crescita rispetto al 2000, è stata pari nel 2004 all'1,10 per cento, 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 cento che la strategia di Lisbona ha fissato 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 commerciali¹² e da parte delle famiglie (fig. 3). 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.

Fig. 3 – 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)



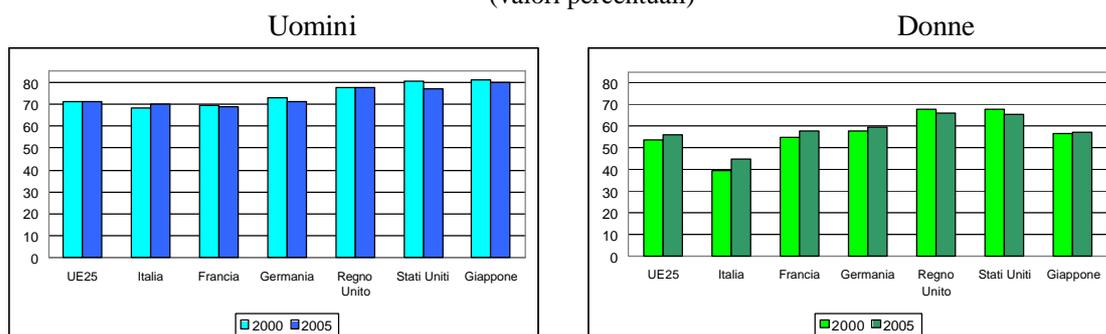
Fonte: Eurostat e Commissione europea

In un quadro caratterizzato da criticità, segnali più positivi, seppure insufficienti rispetto agli obiettivi fissati nella strategia di Lisbona, vengono dal mercato del lavoro: 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 femminile: quest'ultimo è infatti assai inferiore a quello che si registra nelle maggiori economie avanzate (fig. 4). Si rafforzano inoltre i segnali di crescita di instabilità nelle posizioni lavorative.

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 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 pari età), 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.

¹² Il valore dell'indicatore relativo all'adozione ICT per le imprese è costruito a partire da 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 *security 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'IT 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.

Fig. 4 – 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.

Il miglioramento dei tassi specifici di scolarizzazione nella media del Paese cela, tuttavia, 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. 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). Decisamente inadeguata è 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), o il numero di laureati in matematica, scienze e tecnologie¹³.

I.2 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

¹³ Cfr. 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, scienza e tecnologia.

maschile¹⁴. In particolare, si osserva un calo dell'occupazione femminile al Sud¹⁵ 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 cura.¹⁶

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 indeterminato¹⁷. 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 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 cura al 33 per cento dei bambini sotto i 3 anni ed 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 di età 0-2 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

¹⁴ Citando 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".

¹⁵ 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.

¹⁶ 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.

¹⁷ Banca d'Italia (2005), cit. (p. 113), su dati ISTAT.

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 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 studenti¹⁸), 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 sommersa¹⁹.

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 – 2000)²⁰, 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).

¹⁸ Ministero della Pubblica Istruzione, Alunni con cittadinanza non italiana: scuole statali e non statali, Anticipazioni dei principali dati, Anno scolastico 2005-2006, Settembre 2006.

¹⁹ UNAR, Un anno di attività contro la discriminazione razziale: Rapporto 2005, Ministero per le Pari Opportunità.

²⁰ 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.

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)²¹. 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 per cento manifesta disabilità nel movimento (il 22,5 per cento degli ultraottantenni); il 2,1 per cento (il 25 per 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).

I.3 IL CONTESTO TERRITORIALE E LO 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 ambientale²².

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

²¹ 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.

²² A fine 2004 l'Italia era lo Stato Membro dell'UE con il maggior numero di procedure d'infrazione (75) (Commissione europea, *Sixth Annual Survey on the implementation and enforcement of Community environmental law 2004*, Bruxelles, agosto 2005). 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.

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.

Indicatori ambientali

Settore	Indicatore	Aggregazioni territoriali							
		Anno	Italia	Ob. CRO	Centro-Nord	Mezzo-giorno	Ob. CONV + Regioni in transizione	Ob. CONV	Abruzzo e Molise
Gestione del territorio									
Siti inquinati	Siti da bonificare inseriti o inseribili nelle anagrafi regionali (numero) ^(a)	2004	4.830	4.089	4.073	757	741	300	16
	Siti bonificati (per cento dei siti da bonificare) ^(a)	2004	8,1	9,3	9,2	1,8	1,3	2,7	25,0
	Siti da bonificare di interesse nazionale (numero) ^(b)	2006	54	36	34	20	18	14	2
Rischio idro-geologico	Superficie regionale interessata da rischio idrogeologico più elevato (per cento) ^(c)	2004	9,3	11,5	11,6	5,9	5,3	7,0	9,9
	Comuni interessati da rischio idrogeologico più elevato (per cento) ^(c)	2004	78,4	80,1	78,9	77,3	73,7	86,3	94,6
Foreste	Superficie forestale (per cento della superficie regionale)	2004	22,8	26,0	26,5	17,3	17,0	15,0	19,6
	Superficie forestale percorsa dal fuoco (per cento)	2004	0,3	0,1	0,1	0,7	0,8	0,9	0,1
Aree protette	Superficie regionale ricadente in aree protette (EUAP) (per cento) ^(d)	2003	9,7	8,9	7,9	12,3	11,2	13,4	20,4
	Superficie regionale ricadente in aree protette (EUAP) e siti Natura 2000 (per cento) ^(d)	2003	18,7	17,7	16,5	22,0	20,5	22,5	32,5
Dotazione di infrastrutture ambientali e qualità dei servizi									
Risorse idriche	Famiglie che denunciano irregolarità nell'erogazione dell'acqua (per cento)	2005	13,8	9,2	9,0	23,8	24,6	24,4	15,4
	Coste non balneabili per inquinamento (per cento)	2005	5,6	4,2	4,0	6,2	6,1	7,4	6,9
	Conformità dei sistemi di depurazione relativi ad agglomerati maggiori di 15.000 abitanti equivalenti (per cento) ^(e)	2004	80,0	92,1	92,8	61,0	59,2	56,6	80,0
Rifiuti	Raccolta differenziata dei rifiuti urbani (per cento)	2004	22,7	29,1	29,8	8,1	7,7	8,0	12,5
	Rifiuti urbani smaltiti in discarica per abitante (kg)	2004	304,9	279,2	274,7	359,6	357,6	357,1	383,4
Energia	Energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili (per cento della produzione totale)	2004	17,4	22,0	21,5	7,7	5,4	5,1	36,1
	Potenza efficiente lorda delle fonti rinnovabili (per cento della potenza efficiente lorda totale)	2004	24,0	27,8	26,7	17,3	13,2	11,1	57,6
	Consumo interno lordo di energia elettrica coperto da fonti rinnovabili (per cento)	2004	16,0	19,2	18,9	8,2	6,3	6,2	26,6

Fonte: Banca dati DPS-ISTAT Indicatori regionali per le politiche di sviluppo, salvo dove diversamente specificato.

^(a) APAT, Annuario dei dati ambientali, Edizione 2004. Per alcune regioni le valutazioni sono ancora in corso, in particolare Abruzzo, Basilicata, Calabria e Sicilia.

^(b) Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare.

^(c) Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare.

^(d) Elaborazione DPS su dati Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e Elenco Ufficiale delle Aree Protette (EUAP).

^(e) APAT, Annuario dei dati ambientali, Edizione 2005-2006.

Nota: Ob. CRO = Regioni Ob. Competitività Regionale e Occupazione; Ob. CONV. = Regioni Ob. Convergenza.

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 2004 si registravano oltre 4.800 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. Solo per il 38 per cento di questi siti risulta avviata la fase di bonifica e solo per l'8 per cento la bonifica è stata completata. Il ritardo risulta accentuato nel Mezzogiorno, dove la quota dei siti bonificati è inferiore al 2 per cento²³. 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 aggiornamenti²⁴.

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 desertificazione²⁵. 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 2004 dello 0,5 per cento e dell'1,22 per cento nel Mezzogiorno, e nell'incremento delle aree incluse nel sistema nazionale delle *aree protette* e della *rete Natura*

²³ Tuttavia, per alcune regioni le valutazioni sono ancora in corso, in particolare per Abruzzo, Basilicata, Calabria e Sicilia.

²⁴ 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.

²⁵ 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 abitanti²⁶.

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: nel 2004 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 all'80 per cento a livello nazionale e al 61 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 2000-2004, 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 73 per cento, contro una media del 49 per cento al Centro Nord. Tale divario è causato da un livello di raccolta differenziata dei rifiuti ancora troppo modesto (nel 2004 nel Mezzogiorno era pari all'8,1 per cento, contro circa il 30 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

²⁶ 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.

ricordare la quota ancora assolutamente marginale (5 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 10,5 per cento nel periodo 2000-2004, raggiungendo così il 24 per cento della potenza installata totale²⁷. Questa crescita è stata molto sostenuta nel Mezzogiorno, dove la potenza FER installata è passata dal 13,8 al 17,3 per cento della potenza totale installata nell'area, restando però ben al di sotto della quota rilevata nel Centro Nord (26,7 per cento). Il risultato è di particolare rilievo ove si consideri che, al netto dell'idroelettrico, la quota di potenza FER installata nelle regioni meridionali è pari al 5,7 per cento del totale installato, a fronte del 3 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 oltre l'84 per cento della potenza delle FER, seguita da biomasse (6,7 per cento) e eolico (5,6 per cento). La quota del fotovoltaico resta marginale.

Nonostante l'incremento della capacità produttiva, nel 2004 la produzione lorda di energia elettrica da FER era pari al 16 per cento del consumo interno lordo di energia elettrica, rispetto all'obiettivo del 25 per cento al 2010 stabilito dalla normativa europea²⁸.

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 ktep/1000 euro 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 residenziale²⁹.

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 dell'11,5 per cento nel periodo 1990-2003, evidenziando un trend ben lontano dal raggiungimento del *target* citato. 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 considerato, rispettivamente del 24 e 16,5 per cento. Sebbene in misura minore, anche il raggruppamento dei settori terziario e residenziale ha prodotto un aumento di emissioni (circa 10 per cento)³⁰.

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

²⁷ I dati fanno riferimento alla potenza efficiente lorda: massima potenza elettrica possibile in condizioni ottimali e di piena efficienza degli impianti.

²⁸ 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.

²⁹ Eurostat (indicatori strutturali) e APAT, Annuario dei dati ambientali, edizione 2005-2006.

³⁰ APAT, Annuario dei dati ambientali, edizione 2005-2006.

effetti dannosi per la salute umana. Le cause sono da ricercare prevalentemente nel costante incremento del traffico veicolare e delle emissioni associate al riscaldamento degli edifici. In questo ambito, la maggior parte delle regioni non è stata in grado di dotarsi di piani di tutela della qualità dell'aria e di strumenti di monitoraggio adeguati. 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.4 TENDENZE SOCIO-ECONOMICHE DELLE AREE ED ELEMENTI DI SCENARIO

Le tendenze economico-sociali qui schematicamente riassunte 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 «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.

È quanto emerge dagli elementi di scenario presi in considerazione³¹:

- *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 ambito europeo, verso l'Europa centro-orientale, 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;
- *la più stretta vicinanza fra scienza e tecnologia*, per cui le principali innovazioni richiedono una sistematica elaborazione e applicazione di principi scientifici e queste richiedono un elevato contenuto tecnologico, 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;
- *l'evoluzione demografica*, segnata da tassi assai modesti di natalità, obbliga a mettere in gioco nel mondo del lavoro una popolazione matura oggi inattiva, tramite forti e riqualificati percorsi formativi, 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;
- *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.

³¹ Cfr. In particolare Documento Strategico Preliminare Nazionale, par. I.3.

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 a: servizi collettivi e concorrenza; il livello delle competenze; innovazione; mercato dei capitali.

I.5 SPECIFICITÀ E DISPARITÀ TERRITORIALI: PUNTI DI DEBOLEZZA E POTENZIALE

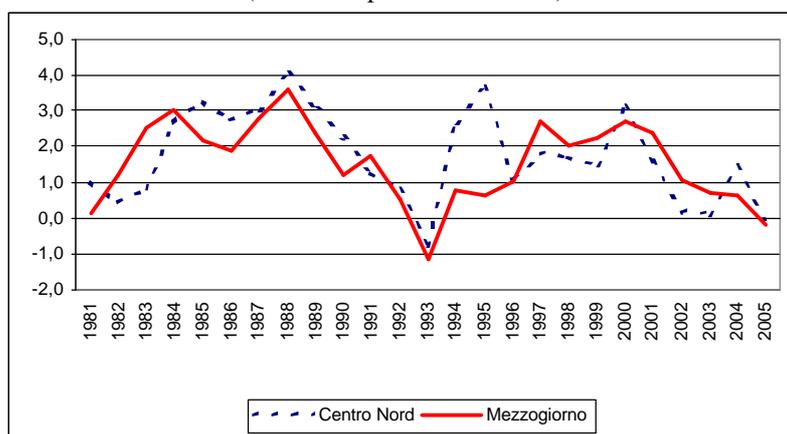
In Italia lo stesso raggiungimento degli obiettivi di Lisbona per il Paese è fortemente condizionato dai divari territoriali interni. In un contesto nazionale contraddistinto da scarsa crescita, stagnazione della produttività e da evoluzioni solo moderatamente positive dell'occupazione, si osserva soprattutto il permanere di forti differenze per le due grandi aree del Paese, Mezzogiorno e Centro Nord, che pur mostrando una significativa – anche se contenuta – tendenza alla riduzione del divario storico che le caratterizza in termini di prodotto e di dinamismo d'impresa, dall'altro segnalano la persistenza del forte dualismo territoriale, in termini di benessere e di capacità di impiegare le risorse disponibili, umane in primo luogo.

Il differenziale di crescita tra le due aree del paese ha avuto accelerazioni e attenuazioni nel corso degli ultimi 25 anni, come si evince dalla figura 5: 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 dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, ha fatto seguito un decennio in cui l'economia meridionale si è sviluppata a ritmi superiori a quelli del Centro Nord, non riuscendo però ad ampliare significativamente la propria base occupazionale e a introdurre rilevanti cambiamenti nel contesto socio-economico.

In particolare, le principali tendenze dell'ultimo decennio si possono riassumere nei seguenti punti:

- l'incremento del Pil del Mezzogiorno è stato superiore di circa 4 decimi di punto l'anno a quello del Centro Nord, sia nella seconda metà degli anni novanta, sia nel periodo 2000-2005.

Fig. 5 – Crescita del PIL 1981 – 2005: Centro Nord e Mezzogiorno
(variazioni percentuali annue)

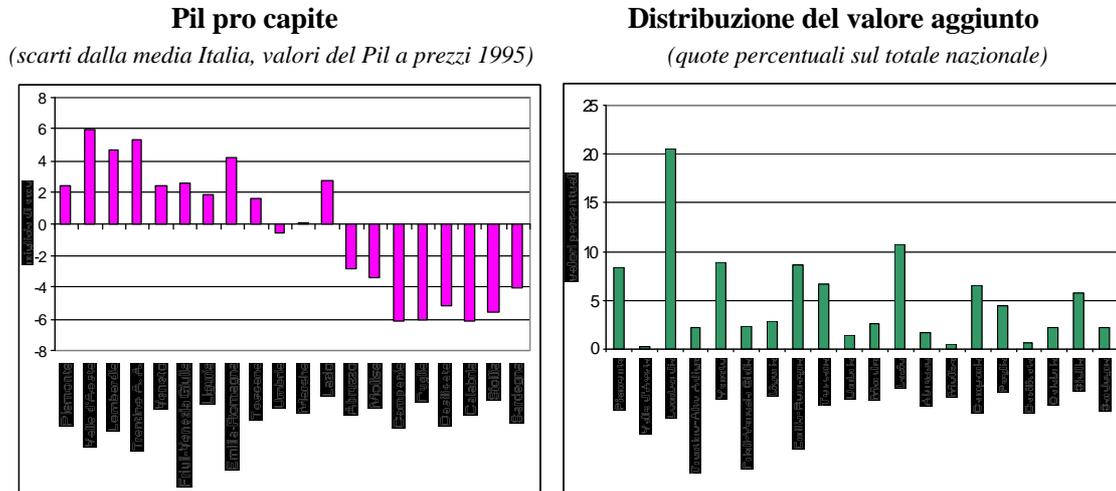


Fonte: Istat, Conti economici territoriali; 1981-2004 - vecchia serie, 2005 - nuova serie.

- una significativa differenza tra Centro Nord e Mezzogiorno è evidenziata dal livello del Pil pro capite nel 2004: tutte le regioni meridionali si trovano ampiamente al di sotto del valore medio nazionale, pari a 18.089 euro. Rispetto a quest'ultimo il Pil pro capite

centrosettentrionale registra valori medi superiori per circa 3.000 euro, mentre quello del Mezzogiorno si mantiene al di sotto (-5.500 euro circa), rappresentando circa il 70 per cento del Pil pro capite italiano. La distribuzione regionale del valore aggiunto conferma il contenuto apporto dell'economia meridionale che, nel complesso, pur in lieve aumento nell'ultimo decennio, resta intorno al 25 per cento del valore aggiunto nazionale;

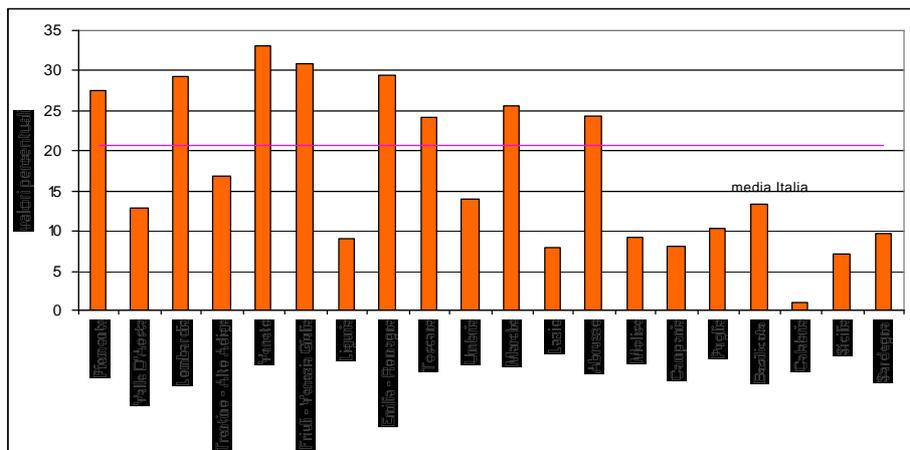
Fig. 6 – Pil pro capite e distribuzione del valore aggiunto regionale – anno 2004



Fonte: Istat

- la dinamica della produttività è risultata decisamente più elevata nel Sud (1 per cento contro 0,5 per cento in media d'anno nell'ultimo decennio), ma ha registrato tassi medi di crescita sostanzialmente simili a quelli del Centro Nord nell'industria in senso stretto, pari allo 0,5 per cento;
- il maggiore tasso di sviluppo del Mezzogiorno nell'ultimo decennio non è stato favorito da maggiori flussi di domanda pubblica (il contributo alla crescita attraverso i consumi collettivi e le opere pubbliche è stato anzi inferiore a quello del Centro Nord), ma è stato dovuto, piuttosto, alla minore crescita delle importazioni nette e al più elevato incremento (nell'ultimo quadriennio minore riduzione) degli investimenti in macchine e attrezzature: a una minore crescita nel decennio nel comparto delle costruzioni (poco oltre l'1 per cento medio annuo contro più del 2,5 per cento nel Centro Nord) si è contrapposto, infatti, un più elevato incremento al Sud nel comparto macchine e attrezzature, sopra il 4 per cento all'anno rispetto a quasi il 3 per cento nel resto del Paese;
- la dinamica delle esportazioni è risultata più accelerata al Sud (nel decennio 6,3 per cento medio annuo, a prezzi correnti, contro 3,8 nel Centro Nord), pur restando la quota della ripartizione sul totale nazionale (poco oltre l'11 per cento) ancora assai al di sotto delle potenzialità dell'area; anche l'incidenza sul Pil delle esportazioni delle regioni italiane nel 2004 evidenzia come nel Mezzogiorno, fatta eccezione per l'Abruzzo, essa sia molto inferiore alla media nazionale, pari al 20,7 per cento. Rispetto a tale valore, la media del Mezzogiorno nel suo complesso rimane al di sotto di circa 12 punti percentuali, attestandosi intorno al 9 per cento; quella del Centro Nord, pari a quasi il 24 per cento, la supera invece di circa tre punti;

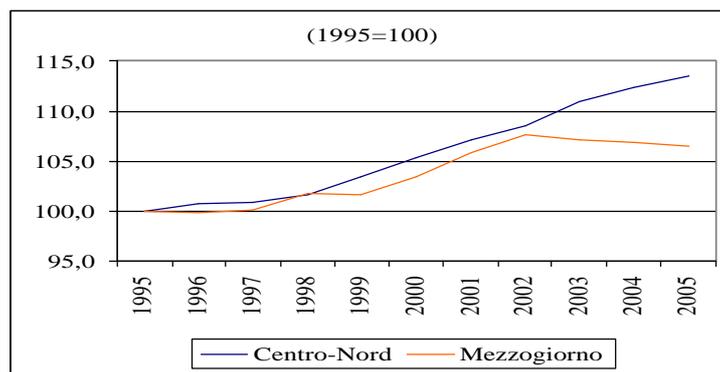
Fig. 7 - Incidenza delle esportazioni di merci sul PIL delle regioni italiane (anno 2004)



Fonte:Istat

- lo sviluppo del Pil del Mezzogiorno non è stato sufficiente a consentire una crescita adeguata dell'occupazione: dopo essere aumentata fino al 2002, questa ha avuto una flessione.

Fig. 8 - Occupazione totale 1995 – 2005: Centro Nord e Mezzogiorno

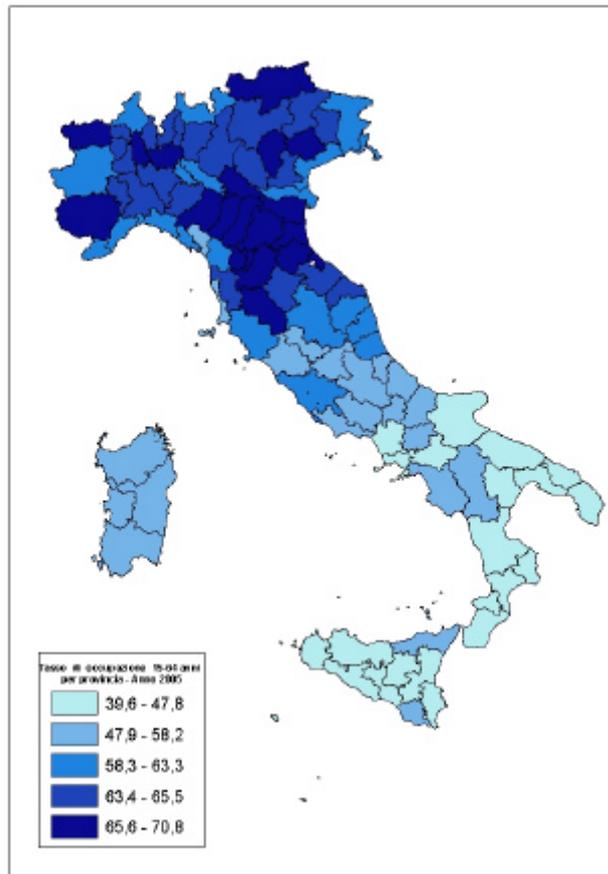


Fonte: elaborazioni DPS su dati Istat – Indagini trimestrali sulle forze di lavoro-media annua.

Complessivamente, nel decennio 1995-2005, il tasso di occupazione al Sud è salito dal 43,0 al 45,9 per cento (nel Centro Nord dal 56,9 al 64,0); il tasso di disoccupazione è sceso significativamente, dal 18,1 al 14,3 per cento (nel Centro Nord dal 7,9 al 4,8), in conseguenza però anche della minore partecipazione alle forze di lavoro dell'area; a livello di genere, il tasso di occupazione femminile è stato pari nel 2005 al 30,1 per cento contro il 53,9 nel Centro Nord e il 61,9 di quello maschile nel Sud.

Il tasso di occupazione della popolazione in età lavorativa, nel 2005 pari nella media italiana al 57,5 per cento e con un divario a sfavore del Mezzogiorno rispetto al resto del paese di circa 18 punti percentuali, non raggiunge oggi in nessuna regione italiana 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.

Fig. 9 – Tasso di occupazione 15-64 anni per provincia – Anno 2005
(valore nazionale 57,5)



Fonte: elaborazioni su dati Istat, Rilevazione continua sulle Forze di lavoro

Complessivamente, i risultati raggiunti nel Mezzogiorno sono significativi, ma inferiori agli obiettivi fissati e possibili³².

A frenare lo sviluppo del Mezzogiorno sono certamente stati i quattro fattori prima indicati per il complesso del Paese, ma essi sono qui presenti in forma aggravata. Assai peggiore che nel Centro Nord è la qualità dei servizi collettivi: dall'accessibilità alla tutela dell'ambiente, dalla sanità alla tutela della sicurezza, dai servizi idrici all'istruzione³³. Significativamente inferiore è il livello delle competenze: anche per gli studenti, indipendentemente dalle condizioni economico-sociali della famiglia, si osservano livelli di competenza molto più bassi che nel resto del paese. Minore è l'impegno di ricerca, pubblico e privato. Più inefficiente, il mercato dei capitali. È l'effetto di una particolare debolezza del rapporto fiduciario fra Stato e cittadini; accentuato da decenni di errori dell'azione pubblica, che ha generato un sistema di legalità debole³⁴; del radicamento, in quattro

³² Il conseguimento nel Mezzogiorno di risultati inferiori a quelli programmatici, oltre che all'abbassamento della crescita in Europa, è dovuto a diversi fattori: il più basso profilo della spesa pubblica in conto capitale, soprattutto di fonte ordinaria; una qualità ancora insufficiente degli interventi; un rapporto banca-impresa inadeguato assieme a un andamento intermittente degli incentivi; una sottovalutazione dei tempi necessari a conseguire gli obiettivi, in riferimento soprattutto all'arretratezza e all'inefficienza delle Amministrazioni pubbliche coinvolte nella politica per il Sud.

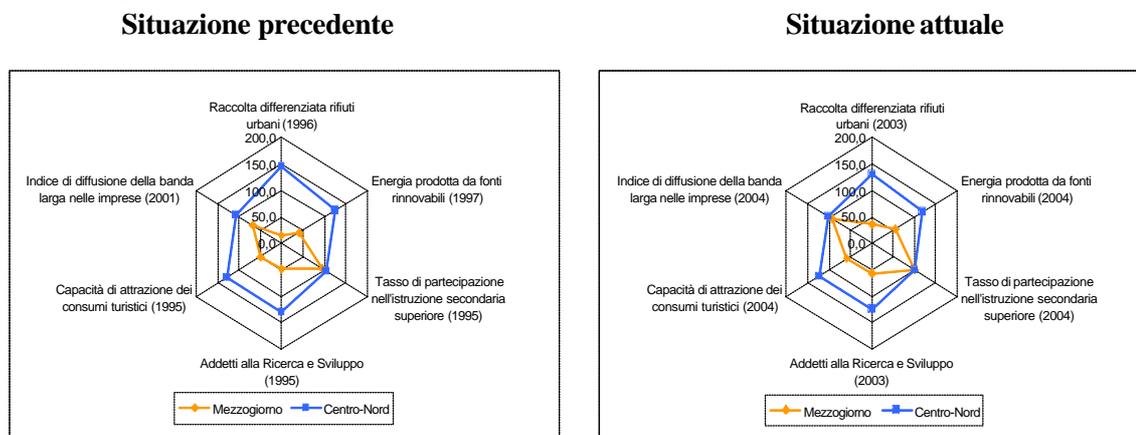
³³ Cfr. Ancora Rapporto 2005 del DPS, capitolo I e II.

³⁴ Si tratta di un sistema di relazioni fra cittadini e Stato dove predomina l'aspettativa di inefficacia, applicazione distorta, particolaristica e continua rinegoziabilità delle norme e delle regole esistenti, togliendo così una base di certezza ai loro comportamenti e inducendo la loro non osservanza. (cfr. A. La Spina "Mafia, legalità debole e sviluppo del Mezzogiorno", 2005, Il Mulino).

regioni, della criminalità organizzata; della stessa percezione negativa dell'area che ne perpetua la scarsa attrattività per persone e capitali.

Negli ultimi anni il divario della qualità dei servizi si è andato riducendo (fig. 10) ma si tratta di risultati decisamente insufficienti, anche a causa di un impegno delle Amministrazioni, in primo luogo quelle centrali, non ancora commisurato agli obiettivi prefissati.

Fig. 10 – Indicatori di contesto: confronto territoriale (indice Italia=100)



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

Oltre che da questi profili, l'aggregato Mezzogiorno rimane caratterizzato non tanto da una omogeneità delle otto regioni sotto il profilo dell'arretratezza, quanto 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 culturali (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), che fanno del Sud un luogo di enormi potenzialità di sviluppo turistico, e quelli che potrebbero derivare dallo sfruttamento della collocazione dell'area nel Mediterraneo.

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.

Sebbene sia possibile continuare a parlare di Mezzogiorno per le sostanziali differenze strutturali che permangono con il Centro Nord (cfr Riquadro: L'area Mezzogiorno), alle potenzialità che uniscono le varie regioni meridionali si contrappongono differenze, in taluni casi significative, sotto il profilo dei livelli di sviluppo. In particolare, le cinque regioni dell'Obiettivo Convergenza (Campania, Calabria, Puglia, Sicilia e Basilicata, quest'ultima in "phasing out" dall'obiettivo) si distinguono per l'intensità delle criticità individuate nella diagnosi del contesto nazionale e per alcuni profili di arretratezza relativa, sia in termini di crescita economica (Pil pro capite inferiore al 75 per cento della media europea), sia in termini sociali (presenza pervasiva di criminalità organizzata e fenomeni acuti di esclusione sociale) e a esse si rivolge la politica comunitaria regionale finalizzata alla convergenza del livello di benessere verso la media europea. Le rimanenti tre Regioni (Abruzzo, Molise, e Sardegna, l'ultima in "phasing in" nell'Obiettivo Competitività)

Tavola 1 – Incidenza dei delitti di criminalità organizzata³⁶ nel Mezzogiorno – Anno 2004

Criminalità organizzata	Regioni convergenza +pho	Regioni competitività + phi	Italia
Delitti per 10.000 abitanti rapporti percentuali	9,3	7,9	8,8
<i>Indice Italia=100</i>	<i>106,2</i>	<i>90,0</i>	<i>100,0</i>
Incidenza su totale dei delitti	2,8	2,4	2,1

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 cinque regioni della Convergenza: nel 2005 in esse risiedeva oltre il 60 per cento del totale delle famiglie italiane classificate come povere, anche per effetto della maggiore concentrazione demografica, contro il 7 per cento circa delle altre tre regioni del Mezzogiorno, mentre l'incidenza di povertà, vale a dire il rapporto tra famiglie povere e famiglie residenti, era pari a oltre il doppio del dato nazionale.

Tavola 2 – Famiglie povere e incidenza di povertà nel Mezzogiorno – Anno 2005

Area geografica	Famiglie residenti		Famiglie povere		Incidenza di povertà
	numero assoluto	% su Italia	numero assoluto	% su Italia	%
Regioni convergenza + pho	6.263.100	26,8	1.620.669	62,7	25,9
Regioni competitività + phi	1.242.505	5,3	184.199	7,1	14,8
Mezzogiorno	7.520.279	32,2	1.804.867	69,8	24,0
ITALIA	23.351.696	100,0	2.584.730	100,0	11,1

⁽¹⁾ Rapporto fra famiglie povere e famiglie residenti

Fonte: elaborazioni DPS su dati Istat

Di queste diverse specificità dovranno tenere conto, da un lato gli interventi della politica regionale nazionale rivolta al complesso del Mezzogiorno, dall'altro gli interventi della politica regionale comunitaria specificamente rivolti alle cinque regioni Convergenza del Mezzogiorno.

L'area Mezzogiorno

Il persistere di significative disparità negli ultimi anni tra le due macroaree italiane Centro Nord e Mezzogiorno, indica la necessità di "continuare" a parlare ancora di Mezzogiorno come area a se stante.

Al miglioramento di alcuni indicatori di sviluppo per le tre regioni dell'area competitività (Abruzzo, Molise e Sardegna, quest'ultima in regime di "phasing in") si accompagnano altri gap strutturali che impediscono a dette regioni di chiamarsi fuori dall' "area problematica" Mezzogiorno.

In particolare per alcuni indicatori che riguardano la dotazione infrastrutturale e dei servizi, quali quelli relativi ai trasporti e all'erogazione dell'acqua, e per altri ambiti, quali ambiente,

³⁶ Cfr. Rapporto Dps 2005 par. I.4.3.

energia, ricerca e innovazione, tutte le regioni del Mezzogiorno mostrano evidenti segnali di disagio.

Dall'analisi degli indicatori relativi ai trasporti (le tonnellate di merci in ingresso e in uscita per ferrovia sul totale delle modalità - strada, ferro, nave -, fig. 1) le tre regioni dell'area competitività mostrano 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") e del Mezzogiorno nel suo complesso, situazione peraltro non dissimile nel 2004 da quella del Centro Nord.

Abbastanza omogenea al Sud la situazione per quanto riguarda le irregolarità nell'erogazione dell'acqua (fig. 2) In questo caso, infatti, la situazione nell'area competitività, con il 22 per cento delle famiglie che denunciano tali irregolarità, è lievemente migliore di quella dell'area Convergenza e del Mezzogiorno, dove questa percentuale raggiunge il 24 per cento. Sebbene nel corso del tempo tutte le regioni meridionali abbiano mostrato un progresso, con una riduzione media del fenomeno del 5 per cento, rimane ampio il divario rispetto alle regioni del Centro Nord, dove le famiglie che segnalano le irregolarità risultano quasi un terzo di quelle del Mezzogiorno.

Figura 1 – Tonnellate di merci in ingresso ed in uscita per ferrovia sul totale delle modalità (strada, ferro, nave) (per cento)

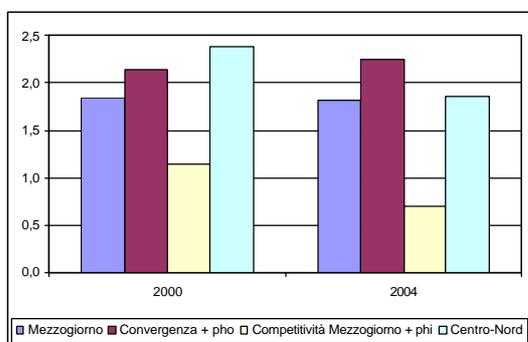
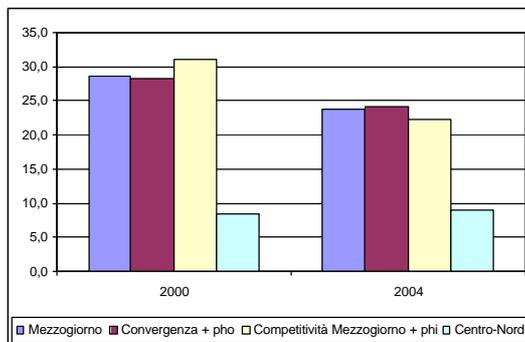


Figura 2 – Famiglie che denunciano irregolarità nell'erogazione dell'acqua (per cento)



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

Con riferimento all'ambito ambientale, la situazione risulta essere più articolata. Rispetto alla gestione dei rifiuti, a fronte di una raccolta, espressa in kg pro capite, simile tra le due aree Competitività 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 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, dall'essere assimilata a quella media del Centro Nord (fig.3).

Figura 3 – Rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata sul totale dei rifiuti urbani (per cento)

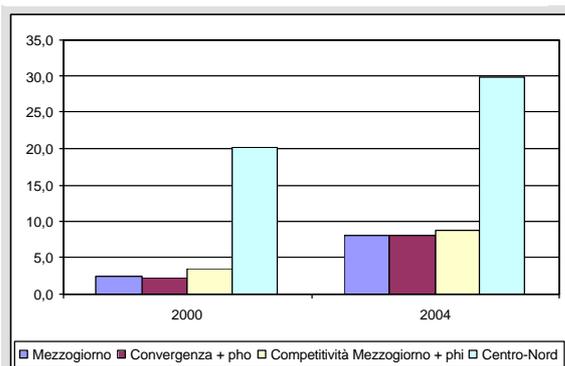
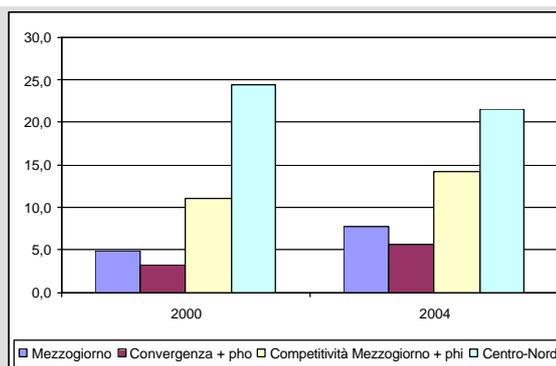


Figura 4 – Energia elettrica da fonti rinnovabili: Consumi lordi di impianti da fonti rinnovabili su consumi interni lordi di energia elettrica (per cento)



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

Per quanto riguarda gli indicatori relativi all'energia da fonti rinnovabili (fig.4) e all'inquinamento da CO2 (emissioni da trasporto stradale), si osservano, invece, la buona performance delle regioni dell'area competitività, anche rispetto al Centro Nord, per le fonti rinnovabili e una situazione pressoché invariata tra il 2000 e il 2002 e di sostanziale somiglianza tra tutte le aree del Paese per le emissioni di CO2.

Sul fronte della ricerca, gli indicatori di spesa pubblica e privata per R&S (fig. 5) e di addetti alla R&S per 1000 abitanti (fig. 6), pur registrando un avanzamento delle regioni dell'area competitività rispetto all'area Convergenza e Mezzogiorno in generale, evidenziano la persistenza di un notevole gap rispetto all'area centrosettentrionale.

Anche la quota di brevetti registrati dall'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 (24,2) sia migliore rispetto alle altre aggregazioni di regioni del Sud Italia.

Figura 5 - Spesa pubblica e privata per R&S in per cento del Pil

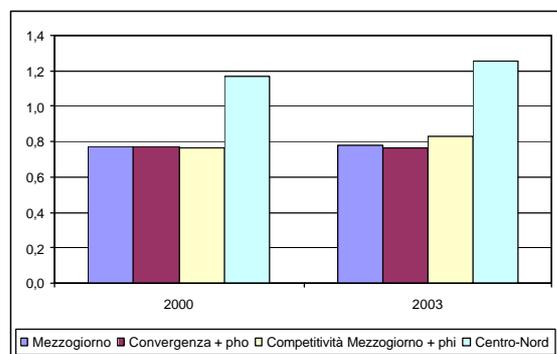
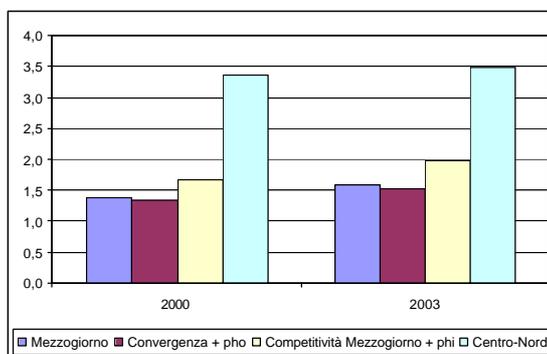


Figura 6 - Addetti R&S per 1.000 abitanti



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

In tema di innovazione, simili considerazioni valgono per l'accesso ad internet e ai collegamenti a banda larga da parte delle imprese. Con l'eccezione delle regioni in transizione, che segnano un netto miglioramento con riferimento al secondo indicatore rispetto a quanto fatto registrare dalle altre aree e un avvicinamento alla realtà delle regioni del Centro Nord, essendo più che raddoppiata la percentuale di imprese che dispone di collegamenti a banda larga, per il resto si osservano avanzamenti che non erodono il gap con quest'ultima, poiché la quota di imprese con più di dieci addetti con accesso ad internet resta vicina al 15 per cento del Mezzogiorno.

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 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"³⁷. 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 economica³⁸, 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 arretrate³⁹.

³⁷ 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.

³⁸ 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 (Cuadrado-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.

³⁹ 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

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 scorso⁴⁰, 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 rilevanza⁴¹.

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 crescita⁴².

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

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 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.

⁴⁰ 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.

⁴¹ Sapir 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.

⁴² 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 altrimenti 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.

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 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 regionale⁴³. 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 immobiliari (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

⁴³ Camera dei Deputati (1999), Il Mezzogiorno nella politica generale del dopo-Euro, Rapporto alla Commissione Bilancio, Servizio Studi, n. 16.

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 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 externalità 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 Uniti⁴⁴.

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*⁴⁵.

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 implicite⁴⁶. Questa

⁴⁴ 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, Orensund, 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.

⁴⁵ 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.

⁴⁶ 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; Bennesen M., Malchow-Møller N.; Vinten F. (2005), “Institutions and Growth - a Literature Survey”, Centre for Economic and Business Research, Report 2005-01.

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 virtuosi, facilitando il processo di cambiamento economico. Nelle aree più arretrate dove lo Stato è incerto, poco robusto e inefficiente⁴⁷ 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 nazionale⁴⁸ e regionale⁴⁹, 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 valutazione⁵⁰, 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. cap. 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

⁴⁷ Ossia, “molle” 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.

⁴⁸ Si veda il Documento Strategico Preliminare Nazionale, capitoli II e III.

⁴⁹ Si veda il Documento Strategico Mezzogiorno, capitoli II e III; e Documenti Strategici regionali.

⁵⁰ In particolare si fa riferimento alle valutazioni relative ai programmi dei fondi strutturali e del QCS Ob.1 (Rapporti di aggiornamento della valutazione intermedia).

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 disattento ai risultati scolastici in termini di effettive competenze⁵¹.

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 extracurricolari, 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, realizzatosi soprattutto nelle

⁵¹ 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 quindicenni 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.

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 operativa, anche attraverso studi e sperimentazioni di modelli⁵², 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 raccordo 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

⁵² 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.

le imprese di questi strumenti. Ma, anche in questo caso, i profili di efficacia dello strumento non sono documentabili con esattezza.

Allo stesso tempo, le politiche nazionali della ricerca⁵³, 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 strategici⁵⁴ 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;

⁵³ 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.

⁵⁴ Nel PNR essi sono: energia, ambiente, trasporti, agroalimentare, salute, ICT e nanotecnologie, sistemi di produzione e beni culturali.

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 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 nazionale⁵⁵ 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 sintesi⁵⁶ e più in dettaglio, l'esperienza realizzata indica:

⁵⁵ 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).

⁵⁶ 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

- relativamente alla *governance*, la necessità di un coordinamento strategico forte fra 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;
- 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;
- 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);
- 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;
- 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'allocatione di significative risorse finanziarie per la realizzazione di interventi per infrastrutture. L'effetto combinato del “quadro di regole” e dell'allocatione 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

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.

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 comparti 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 sociali⁵⁷, 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 dai 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.

⁵⁷ Poi, in parte corretto dalle modifiche del 2001 dell'art. 117 del Titolo V della Costituzione.

Sicurezza e Legalità

L'impiego dei fondi strutturali per la sicurezza resta una peculiarità italiana⁵⁸ che, in continuità con la precedente programmazione (avviata nell'ultimo scorcio del ciclo 1994 - 99), è rimasta fortemente ancorata alla linea 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), ha scontato il perpetrarsi dell'approccio tradizionale che non ha consentito una adeguata 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.

Anche l'azione a favore della legalità ha trovato spazio essenzialmente nelle attività di formazione, diffusione e comunicazione, senza un concreto coinvolgimento dei settori dell'apparato pubblico più esposti all'illegalità e/o al condizionamento criminale. Limitata è stata anche 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 precedenti⁵⁹. 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, nei fatti, una concezione dell'intervento per la sicurezza tendenzialmente indistinto e “orizzontale”, che non tiene 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 di una differenziazione anche della risposta delle Forze dell'ordine e quindi delle strategie di investimento e intervento.

Alla difficoltà del Programma Nazionale di concettualizzare una “diversità” degli interventi da proporre nell'ambito delle politiche regionali (rispetto al tema della sicurezza primaria ordinaria), ha corrisposto, del resto, una eguale 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, le risorse, rispettivamente della politica ordinaria e della politica finanziata con risorse aggiuntive (che non può che essere complementare alla prima);

⁵⁸ 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.

⁵⁹ 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”.

2. un forte rafforzamento dei profili di supporto trasversale e di complementarietà rispetto alle programmazioni regionali, nonché alle altre politiche di settore o di rete. In questo senso va rafforzata la partnership istituzionale, verticale e orizzontale (la 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 concentrati 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 avviatasi gradualmente già dalla metà degli anni '80 e accelerata dalla fine degli anni '90⁶⁰ 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).

⁶⁰ 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, offra 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 offra 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 rendita⁶¹. 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 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

⁶¹ 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.

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, allorché 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 infrastrutturale⁶², 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 perseguimento 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 rurali, servizi per l'economia e la popolazione rurale, ovvero interventi per lo sviluppo di servizi di assistenza sanitaria, creazione di asili nido, miglioramento o potenziamento di trasporto e per la diffusione della cultura del riciclaggio dei rifiuti⁶³). Per questo le politiche per le aree rurali

⁶² Progetti specifici per l'irrigazione interaziendale, l'elettrificazione di zone rurali e soprattutto la costruzione o ristrutturazione di strade rurali.

⁶³ I servizi di assistenza sanitaria, creazione di asili nido, miglioramento o potenziamento dei servizi di trasporto, ed infine diffusione della cultura del

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 culturali⁶⁴. 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)⁶⁵, finanziati dai Fondi Strutturali, e con strumenti quali i contratti di filiera e gli APQ finanziati dal FAS⁶⁶. 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.

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

riciclaggio dei rifiuti, hanno ricevuto l’1 per cento del contributo pubblico totale in favore dell’agricoltura e lo sviluppo rurale nei POR.

⁶⁴ 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 (incluse 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.

⁶⁵ 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 Superfici Agricole e Prepensionamento) e le indennità compensative per le aree svantaggiate; 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 cofinanziati 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*.

⁶⁶ Sia gli APQ a carattere irriguo che quelli propriamente agro-alimentari.

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 (carezza 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 finanziate;
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 congegnati 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. Alcune di queste lezioni, di natura generale, che esprimono esigenze connesse a una riqualificazione dell'intero impianto della nuova strategia di politica regionale unitaria, 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 programmatiche, 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 fattura 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 coerenza 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 sullo schema concettuale e sulle lezioni che vengono dalla valutazione dell'esperienza 2000-2006 presentati nel capitolo precedente, nonché sulle analisi delle tendenze economico-sociali e degli elementi di scenario a medio-lungo termine svolte nel capitolo I.

In questo capitolo dunque, dopo aver esplicitato le connessioni tra fattori di freno, macro-obiettivi e priorità strategiche del Quadro (cap. III.1), queste ultime vengono illustrate unitamente alle condizioni che gli interventi devono avere per essere efficaci (cap. 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 (cap. III.4). L'analisi della coerenza della strategia con le altre politiche nazionali e comunitarie (cap. III.5) chiude il capitolo.

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

L'analisi di contesto (sintetizzata nel capitolo I) e i più estesi approfondimenti effettuati nella fase di impostazione strategica preliminare⁶⁷, individuano 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"⁶⁸. Questi documenti strategici convergono, in armonia con la concomitante riflessione avvenuta a livello comunitario ed esplicitata negli Orientamenti condivisi per la politica di coesione⁶⁹, 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 opportunità⁷⁰ 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.

⁶⁷ Cfr. Documento Strategico Preliminare Nazionale (novembre 2005), Documento Strategico Mezzogiorno (dicembre 2005), Documenti Strategici Regionali;

⁶⁸ 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)".

⁶⁹ "Orientamenti Strategici per le politiche di coesione", approvati dal Consiglio Europeo il 6 ottobre 2006

⁷⁰ 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 les femmes et les hommes-2006.COM (2006) 71 final (22 febbraio 2006)

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 (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.

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).

4. Accrescere la qualità della vita, la sicurezza e l'inclusione sociale nei territori

Priorità di riferimento:

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

5. 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).

6. 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 finali⁷¹ 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 innovativi⁷² - 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 nel territorio; all'innescamento 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. Soprattutto nel Mezzogiorno, gli interventi sull'ambiente previsti nella Priorità 3 *"Uso sostenibile e efficiente delle risorse ambientali 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 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 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,

⁷¹ 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.3.

⁷² Come sarà evidente dai paragrafi successivi, anche 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.

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’innescio 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 complementarità 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 complementarità 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 .

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). 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.

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 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.

Infine, come si è chiarito nell'impianto concettuale (cap. II.1), un ruolo decisivo per l'effettiva ed efficace attuazione delle priorità è affidata 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 perseguimento 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 e Occupazione e Cooperazione o, con riguardo alla politica regionale nazionale, alle aree Mezzogiorno e Centro Nord.

III.2 PRIORITÀ

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 diverse 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. 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 istituzionali⁷³, 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 all'obiettivo di innalzare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro, per le regioni del Mezzogiorno sono identificati indicatori misurabili, per i quali saranno fissati valori *target* vincolanti (cfr. par.III.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

⁷³ Si richiama al riguardo anche il ruolo svolto dalle Province, soprattutto, al Centro Nord per l'attuazione e gestione degli interventi.

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 sociali⁷⁴.

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.

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 decisori; 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*⁷⁵). 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

⁷⁴ 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.

⁷⁵ 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.

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 trasferimento di pratiche utili e anche, nel caso, di progetti metodologici comuni⁷⁶. In particolare nel Mezzogiorno, va sostenuta la capacità dei sistemi di governo di esprimere e di "guidare" in termini programmatori 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 ciascuno⁷⁷, 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 2000-2006⁷⁸ 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 di accelerazione dei processi di innovazione e riforma. Il ritardo in termini di istruzione e formazione non è solo un problema specifico del

⁷⁶ 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.

⁷⁷ 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.

⁷⁸ Cfr. Il Documento Strategico Preliminare Nazionale, il Documento Strategico Mezzogiorno e i Documenti Strategici Regionali.

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.

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 deboli⁷⁹, 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.

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.

⁷⁹ 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.

Nel Mezzogiorno in particolare, il persistere di livelli insufficienti delle competenze acquisite richiede un intervento, deciso e coordinato⁸⁰. 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 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

Occorre rendere il sistema scolastico e formativo maggiormente attraente agendo sulle infrastrutture e dotazioni tecnologiche e telematiche, sulla strumentazione didattica, incluso l'*e-learning*, sui servizi aggiuntivi e avanzati, capitalizzando le esperienze⁸¹. 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. Rimangono da superare i nodi legati all'obsolescenza tecnologica, ai costi e sostenibilità dei servizi e di funzionamento, 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 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. La costruzione di un sistema di formazione permanente necessita di una cornice, anche giuridica, che consenta lo sviluppo di una regia sul tema.

Gli **obiettivi specifici** sono due:

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 aprendole 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

⁸⁰ Cfr. Documento Strategico Mezzogiorno.

⁸¹ Ci si riferisce in particolare alle esperienze positive dei Centri Polifunzionali di Servizio, utili anche per rafforzare il legame scuola-formazione e territorio.

orientamento che possa raggiungere coloro che meno sono in grado di individuare le occasioni formative e di operare scelte consapevoli.

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

L'accesso al lavoro richiede 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 efficaci⁸² 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 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 raccordi 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 tre:

1.4.1. 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.

1.4.2. 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

⁸² Ad esempio i tirocini, le *work experiences*, le forme di alternanza all'interno di percorsi scolastici e formativi, l'apprendistato.

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.

1.4.3. 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 contrasto 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 proseguite e migliorate 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 politica regionale unitaria, comunitaria e nazionale, riconosce la necessità di contribuire in modo significativo allo sviluppo della capacità di innovazione, creazione e applicazione della conoscenza e migliore utilizzo del potenziale applicativo delle tecnologie di informazione e comunicazione, considerando di grande rilievo per l'Italia la sollecitazione degli Orientamenti strategici comunitari. 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”.

L'attuale scarsa capacità innovativa del settore privato e del settore pubblico costituisce, infatti, la principale fonte del ritardo di competitività del Paese. Tale debolezza appare dovuta all'inadeguato clima concorrenziale e di premio al merito che ha spinto al consolidamento di posizioni di rendita, nei mercati, nelle imprese, 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 (cfr. cap. I).

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 (ICT); la resistenza 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 e indiretti, 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; il potenziamento dell'intelligenza nel collegare (“mediare”) in modo più sistemico ricerca e impresa; la scommessa su progetti di rilievo che possano costruire mirate collaborazioni di scopo tra amministrazioni, ricerca e imprese; l'attenuazione dei vincoli finanziari alle attività innovative delle imprese.

La scala internazionale dell'attività di ricerca e innovazione combinata con la scarsità delle risorse umane, 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. Imprescindibile è lo sviluppo di capacità e migliori competenze tecniche ai diversi livelli della Pubblica Amministrazione.

Imprese e Pubblica Amministrazione non sfruttano poi, ancora adeguatamente, il potenziale offerto dalle Tecnologie di Informazione e Comunicazione (ICT), con una difficoltà a tradurre le opportunità presenti in leve di innovazione, sviluppo e offerta di servizi ai cittadini e alle imprese. Riguardo l'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. Ma, soprattutto, è necessario che l'ICT sia effettivamente impiegata per migliorare e innovare gli assetti organizzativi e per coinvolgere attivamente le competenze dei lavoratori.

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 contesti e delle capacità degli attori territoriali e di una forte consapevolezza del ruolo cruciale di una corretta *governance* degli interventi. Gli obiettivi prefigurati richiedono infatti 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. 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 industriale⁸³.

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, 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 nella segmentazione degli strumenti di programmazione.

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

⁸³ 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, ravvisando strumenti e iniziative volte a rafforzare il sistema produttivo nel suo complesso in particolare le piccole e medie imprese, e favorirne 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.

mobilitare risorse e interventi che, in discontinuità con quanto verificatosi negli anni recenti, consentano alla politica regionale di recuperare appieno quei requisiti di agguintività, ad oggi mortificati dall'inadeguato impegno sostenuto su questo fronte.

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

2.1. Rafforzare e valorizzare l'intera della 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 partecipato⁸⁴ 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 perseguimento di questo obiettivo non può prescindere dall'aggiornamento delle Strategie regionali per "Ricerca e l'innovazione" e per la "Società dell'informazione"⁸⁵ che possano anche esplicitare i criteri a garanzia della necessaria selettività nel finanziamento delle iniziative e indicatori utili per la valutazione delle *policies* attuate, 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.

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, 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 del sistema imprenditoriale. 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:

- superare, in linea con gli attuali orientamenti comunitari, la netta distinzione tra ricerca di base e applicata (figlia di un non più attuale modello lineare che per passaggi successivi procede dalla prima fino all'innovazione) e promuovere anche investimenti in ricerca "*curiosity driven*";

⁸⁴ Cfr. Commissione europea -Libro Verde sull'Innovazione, 1995.

⁸⁵ 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.

- sostenere progetti orientati di ricerca 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 tanto 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 secondo progetti che garantiscano una gestione "di mercato" di tali infrastrutture e che presentino precise caratteristiche di massa critica e di alta competenza scientifica;
- 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 che favoriscano l'internalizzazione dell'innovazione. 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, valorizzando e diffondendo le buone pratiche esistenti. Questa funzione di mediazione tra ricerca e fabbisogno delle imprese richiede 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. Si tratta di funzioni che, anche attraverso ricognizioni preliminari svolte da "mediatori generalisti", vanno poi affidate a "soggetti più esplicitamente consapevoli della capacità di produzione del mondo della ricerca" e radicati nel territorio.

I progetti che si propongono di realizzare la connessione e l'avanzamento comune delle aree della ricerca e delle imprese dovranno pertanto contenere l'identificazione di queste funzioni, sulla base di una verifica dei requisiti necessari al loro efficace espletamento (ad es. provenienza dei mediatori dal mondo della ricerca o comunque di comprovata capacità a comprenderne il funzionamento; autorevolezza e reputazione nello stabilire un ponte tra le due parti; appropriatezza delle leve incentivanti in termini di rischio finanziario e reputazionale dei soggetti mediatori).

2.1.3. Aumentare la propensione delle imprese a investire in ricerca e innovazione, sviluppando un'offerta diversificata e innovativa di strumenti finanziari

La domanda di ricerca e innovazione risente ancora dell'insufficiente capacità/propensione a crescere e innovare delle imprese. In particolare, 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.

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 innovazione⁸⁶;
- 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;
- promuovere, anche attraverso la qualificazione dell'offerta di servizi alle piccole e medie imprese, 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, per scongiurare il rischio di una moltiplicazione delle forme di aiuto e spiazamento tra incentivi centrali e regionali e tra Regioni. Ciò in coerenza con gli orientamenti comunitari in corso di definizione e con l'esigenza di generare complementarità effettiva alle autonome decisioni di impresa.

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 produttivi⁸⁷, 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 e che valorizzino altresì le competenze accademiche, scientifiche e professionali italiane all'estero (incluse quelle dei molti ricercatori italiani all'estero), attraverso più stretti rapporti di collaborazione scientifica con le Università ospitanti e politiche mirate di rientro.

⁸⁶ 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 (in fase di adozione).

⁸⁷ In questo ambito va perseguito il raccordo con le politiche di sviluppo rurale dirette a migliorare le competenze nei territori rurali.

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 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. 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.

2.1.6. Sviluppare contenuti, applicazioni e servizi digitali avanzati e accrescere 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 aggiunto⁸⁸. 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

⁸⁸ Si veda la Direttiva 2003/98/CE del 17 novembre 2003 relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico.

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*

Lo sviluppo di moderni servizi pubblici *on-line* rappresenta un potente driver per lo sviluppo della domanda. 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, 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, lo sviluppo dell'*e-government* deve puntare a un deciso aumento dell'utilizzo dei nuovi servizi, 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 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:

- 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; per il Centro Nord, la riduzione delle differenze di servizio tra piccole e grandi Amministrazioni;
- lo sviluppo di modelli organizzativi e gestionali innovativi e sostenibili dei servizi della Pubblica Amministrazione locale.

La politica regionale aggiuntiva potrà essere quindi efficace su questi terreni, accelerando i processi indicati e promuovendo la diffusione di *best practices* e la collaborazione interregionale, se potrà giovare di interventi della politica ordinaria che – oltre le necessarie risposte all'esigenza di riorganizzazione in senso innovativo dei processi interni alla PA - garantiscano, in linea con quanto indicato nel Codice dell'Amministrazione digitale⁸⁹, la gestione dell'identità digitale e della sicurezza in rete, la piena realizzazione dei servizi per l'interoperabilità e la cooperazione

⁸⁹ 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 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'articolato 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 Connettività e la Rete Internazionale delle Pubbliche Amministrazioni.

applicativa previsti nel Sistema Pubblico di Connettività⁹⁰, e le connesse attività di regolazione e verifica di standard tecnici e di servizio, nell'ambito del quadro regolatorio di riferimento e di mercato delle comunicazioni elettroniche.

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 la copertura dei servizi su tutto il territorio, la politica regionale unitaria deve agire per indurre la massima sensibilizzazione della domanda, ossia 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"⁹¹ 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 trasmissione⁹² nell'ottica di favorire la massima apertura del mercato e i minori costi (a beneficio dei cittadini⁹³ e delle imprese e della PA), e prevedendo l'intervento pubblico diretto solo nelle aree poco appetibili per gli operatori di mercato⁹⁴. In questo senso, andrà perseguito anche l'obiettivo della massima utilizzazione di infrastrutture già disponibili e riusabili per le comunicazioni elettroniche⁹⁵.

⁹⁰ Il Sistema Pubblico di Connettività (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 architettonico 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).

⁹¹ 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.

⁹² I dati disponibili consentono di prevedere che, nel 2013, possano/debbono essere assicurati ovunque livelli minimi di velocità di connessione e trasmissione compresi in media tra i 2Mbit-5Mbit ovunque nel 2013.

⁹³ 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.

⁹⁴ 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".

⁹⁵ Ad esempio i caviddotti, le reti ferroviarie, autostradali, idriche ed elettriche,.... 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.

Gli investimenti sui servizi infrastrutturali per la banda larga necessitano condivisione, finora limitata, tra i diversi livelli di governo per assicurare sinergia, innovatività, 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 Connettività, garantendo maggiore coordinamento nei diversi interventi pubblici che incidono sulla domanda di connettività del territorio⁹⁶ - per sfruttarne 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 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 in materia di comunicazioni elettroniche con particolare riferimento alla banda larga, in linea con la definizione di un quadro di sistema e regole, precisate innanzitutto a livello europeo dalla Commissione⁹⁷, per accompagnare l'evoluzione tecnologica del settore. Inoltre, le amministrazioni competenti⁹⁸ daranno piena applicazione al quadro normativo e regolamentare esistente 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. Uso sostenibile e efficiente delle risorse ambientali 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. par. I.3).

⁹⁶ Scuole e formazione, servizi sanitari come la telemedicina, servizi di *e-government*, beni culturali e del turismo, ecc.

⁹⁷ 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.

⁹⁸ Cfr. La Comunicazione della Commissione europea al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Consiglio Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni, “Bridging The Broadband Gap” del 20.3.2006 COM(2006) 129 final .

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 trarre nuove e più avanzate frontiere. Allo stesso tempo, è richiesto un deciso impegno per un uso delle risorse naturali che non ne pregiudichi la riproducibilità, sia negli interventi a diretta finalità ambientale, sia nelle politiche con potenziali impatti negativi, verificando ex ante e in itinere l'integrazione del principio di sostenibilità ambientale, nonché applicando il principio "chi inquina paga". 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 anche 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 politica regionale unitaria, 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;
- 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 **obiettivo generale** e in quattro **obiettivi specifici**, riferiti rispettivamente all'energia, alla gestione delle risorse idriche, alla difesa del suolo e prevenzione dei rischi naturali; alla gestione dei rifiuti e della bonifica dei siti inquinati e alla cooperazione territoriale in campo ambientale.

Per alcuni di questi ambiti di intervento, in particolare energie rinnovabili, acqua, rifiuti, i programmi operativi regionali dovranno assicurare una significativa concentrazione di risorse e interventi, in particolare nelle regioni del Mezzogiorno. 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.

Per gli altri 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.

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

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 al fine di 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.

3.1.1. 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 e all'aumento della quota di energia prodotta con 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.

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.

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.

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 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.

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 nello sviluppo delle reti di trasmissione nazionale e di distribuzione locale, sia inquadrata e sostenuta da un forte impegno della politica nazionale.

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.

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 suddette priorità di intervento della politica regionale unitaria si declinano nelle seguenti linee:

- 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 produzioni locali;
- sostegno a iniziative di ricerca e sperimentazione per la diffusione delle competenze e lo sviluppo e l'ulteriore accelerazione innovativa di tecnologie avanzate a supporto di filiere produttive che soddisfino le condizioni di ricadute sull'industria impiantistica, soprattutto nel campo delle tecnologie per l'energia pulita e di valorizzazione delle opportunità offerte dai centri di competenza italiani;
- 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 teleraffrescamento, nel rispetto degli obiettivi di qualità dell'aria;
- 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);
- 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.

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.

3.1.2. 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

La corretta ed efficace gestione della risorsa idrica e del suolo nel suo complesso costituisce una componente essenziale dello sviluppo.

Nel Mezzogiorno in particolare, 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).

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. 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.

Per la politica regionale unitaria, le priorità di intervento, di particolare rilevanza per il Mezzogiorno, sono declinabili nelle linee sotto indicate; 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.3):

- sostegno agli interventi previsti dai Piani d'Ambito, dai Piani di Tutela delle Acque, dai Piani di gestione del bacino/distretto idrografico previsti dalla Direttiva 2000/60, in attuazione della normativa di settore, ammettendo a finanziamento solo gli interventi previsti dagli stessi Piani. In tale contesto va data priorità alle azioni finalizzate a garantire la continuità e l'efficienza nella distribuzione delle risorse per gli usi civili, al risparmio energetico 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;
- 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;
- 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, anche per consentire la piena attuazione della Direttiva 2000/60 e la predisposizione degli strumenti di pianificazione settoriale; garantire la sorveglianza sanitaria; supportare la valutazione dell'impatto della gestione sulla risorsa idrica;
- accrescere le capacità tecniche, organizzative e gestionali e delle 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, training on the job, azioni di sistema*);
- razionalizzare e rendere più efficiente l'uso della risorsa idrica, anche in agricoltura e nell'industria, 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 per uso irriguo.

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 concentrata sull'attuazione degli interventi previsti dai Piani di Assetto Idrogeologico e dagli altri rilevanti strumenti di pianificazione; 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 "sistemazione" dei reticoli 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 ad iniziare dalla definizione di un adeguato quadro conoscitivo, a fini di valorizzazione naturalistica e turistica, dei sistemi costieri e montani;

- previsione, prevenzione e mitigazione dei rischi naturali (ivi compreso il rischio sismico e vulcanico) relativamente alle peculiari specificità territoriali;
- interventi per prevenire e fronteggiare fenomeni di desertificazione in un quadro di azioni sinergiche e integrate con gli altri settori ambientali, con lo sviluppo rurale e con le attività economiche connesse all'uso del suolo e del territorio, in vista della conservazione e valorizzazione di queste risorse naturali;
- sviluppo di tecnologie e metodi per la tutela del territorio e delle popolazioni.

3.1.3. 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

Una corretta gestione dei rifiuti e la restituzione all'uso collettivo di aree contaminate costituiscono fattori determinanti per aumentare qualità e competitività territoriale e assicurare tutela delle risorse naturali e della salute. Questa priorità 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, reimpiego, 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.

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). Le priorità di intervento sono individuate nelle seguenti linee:

- sviluppo della prevenzione, finalizzata a ridurre la quantità e pericolosità dei rifiuti;
- riutilizzo, reimpiego 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 e 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, superare le gestioni commissariali che caratterizzano il settore. Le modalità di attuazione dovranno in generale essere finalizzate a garantire l'applicazione del principio comunitario "chi inquina paga", rafforzando la capacità di individuare i responsabili dell'inquinamento, a cui deve dare un contributo decisivo la politica ordinaria.

Le priorità di intervento della politica regionale unitaria si declinano in:

- interventi di caratterizzazione, messa in sicurezza e bonifica dei siti contaminati prioritari previsti nei Piani Regionali di Bonifica, ad iniziare dai Siti di Interesse Nazionale, e con particolare riferimento 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, con priorità per quelle ad elevato rischio ambientale e sanitario;
- integrazione degli interventi di messa in sicurezza e bonifica con azioni trasversali quali indagini epidemiologiche, azioni di monitoraggio e controllo, anche al fine di prevenzione e repressione di illeciti;
- interventi di ripristino ambientale di aree interessate da inquinamento diffuso;
- studi per stabilire la vulnerabilità degli acquiferi e la definizione di relativi piani di bonifica.

3.1.4. Promuovere la cooperazione territoriale per il rafforzamento dell'azione ambientale

Al raggiungimento degli obiettivi fissati per la priorità concorre anche l'azione della cooperazione territoriale, in particolare: promuovendo azioni di mitigazione ambientale in contesti interessati dallo sviluppo di infrastrutture di rilievo europeo e globale; definendo strategie integrate per il miglioramento della qualità dell'aria, con riferimento particolare ai contesti metropolitani, per la prevenzione dell'inquinamento acustico e per la gestione dei rischi naturali e tecnologici; definendo strategie di lungo periodo per la mitigazione e la gestione degli effetti dei cambiamenti climatici 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); promuovendo un'efficace gestione delle risorse idriche e 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 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.

Per l'attuazione efficace di questo obiettivo 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 al fine di 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.

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 ambito⁹⁹; 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 amministrativa; 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

⁹⁹ Le azioni e gli interventi per la "legalità" previsti nell'ambito della priorità "Governance, capacità istituzionale e dei mercati" concorrono anche al conseguimento di questo obiettivo del Quadro.

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 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. par. I.5). 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 (carezza di servizi e insicurezza ambientale). Ferma restando la necessaria concentrazione di risorse e interventi nel Mezzogiorno, nel quadro della dovuta conformità dei programmi operativi ai Regolamenti FESR 1080/06 e FSE 1081/06, 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. Valorizzare il capitale sociale sottoutilizzato nelle aree urbane e rurali, attraverso il miglioramento della qualità e accessibilità dei servizi di protezione sociale di cura e conciliazione e dei sistemi di formazione e apprendimento, 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. 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 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.155/2006¹⁰⁰. A tal fine, andranno istituzionalizzate, soprattutto a livello locale, le soluzioni sperimentate con successo nella programmazione 2000-2006;
- la capacità delle pubbliche 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.

¹⁰⁰ 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.

A sostegno di tali obiettivi e in linea con gli orientamenti comunitari relativamente alla *e-inclusion*¹⁰¹ e *e-health*, occorre sfruttare appieno e in modo strutturato le opportunità offerte dalle tecnologie dell'informazione e comunicazione, per:

- migliorare i servizi finalizzati all'inclusione sociale e le condizioni lavorative di chi li eroga;
- 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*.

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 ordinaria¹⁰² 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 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, le indicazioni emerse per le regioni meridionali nel Documento Strategico Mezzogiorno, circa l'opportunità di rilanciare iniziative di edilizia sociale per i servizi e 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

¹⁰¹ 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".

¹⁰² 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.

la specializzazione richiesta dalla sua specifica missione. In questo senso, le risorse aggiuntive 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).

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 maggiore loro 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.

Nel far ciò, occorre molto distinguere tra azioni di prevenzione/repressione ad opera delle forze di polizia e azioni rivolte a promuovere l'innalzamento della qualità della 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, P.A., 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” 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 e 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 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 e il paesaggio 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 territoriale¹⁰³.

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

¹⁰³ 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.

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. 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 non si differenzia in maniera sostanziale fra le regioni del Centro Nord e quelle del Mezzogiorno: in queste ultime, ed in particolare in quelle Convergenza, dove maggiore è la loro sottoutilizzazione, l'intervento sarà tuttavia caratterizzato da una maggiore intensità.

Le politiche per l'attuazione della strategia si dovranno qualificare 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 turistici di riferimento. La loro declinazione territoriale dovrà in particolare 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 rurale tenendo nella massima considerazione le potenzialità di sviluppo turistico; stringente identificazione delle priorità territoriali e tematiche, concentrazione e forte selettività degli interventi;
- 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;
- 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

La 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 disponibili sul territorio; garantire la sostenibilità organizzativa e finanziaria degli interventi a regime e concentrare le 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 (laddove opportuno, a scala sovrapregionale) 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 ecologica¹⁰⁴ 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 coerenza e consenso alle azioni da attuare.

Ai fini del perseguimento dell'obiettivo, 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

¹⁰⁴ 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 tutta via non esaurisce i valori di biodiversità presenti nei territori.

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 Azione¹⁰⁵, 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 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 strumenti¹⁰⁶ 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 le seguenti linee di intervento, da attuare in maniera compatibile e funzionale alla conservazione 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 la promozione di servizi. In particolare:

- la 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;
- la 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;
- lo sviluppo di politiche di sistema di area vasta, di azioni pilota e di progetti locali secondo piani di azione redatti attraverso processi partecipativi;
- il 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;
- sviluppo di progetti finalizzati a promuovere la capacità di ricerca e di innovazione sul territorio.

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

¹⁰⁵ Come previsto dalla Convenzione sulla Diversità Biologica, ratificata dall'Italia con la legge n. 124 del 14 febbraio 1994.

¹⁰⁶ Anche tra strumenti che riguardano territori contigui caratterizzati da ambienti naturalistici assimilabili.

valorizzazione del patrimonio culturale; a questo fine saranno finanziate dalla politica regionale azioni di supporto mirate alla redazione dei piani di gestione;

- 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 alla governo delle aree protette.

È inoltre necessario:

- rafforzare il coordinamento orizzontale tra gli assessorati regionali e verticale e 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 complementarità 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 e del Mezzogiorno in particolare nella dotazione di risorse culturali rilevanti, in coerenza con gli indirizzi della strategia delineata per questa priorità, l'obiettivo specifico verrà perseguito attuando le seguenti aree 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 studio, documentazione e di restauro, nazionali, interregionali e regionali, per svolgere funzione propulsiva per l'intero settore culturale;
- innovazione e diffusione di nuove tecnologie sia nella salvaguardia, sia nella conservazione e nella gestione del patrimonio, sia nella promozione e comunicazione della conoscenza delle risorse culturali, anche per rafforzare la sicurezza del patrimonio e potenziare i sistemi 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 anche esportabili in altre sedi in Italia e all'estero;
- 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).

Le modalità di intervento individuano prioritariamente la realizzazione di programmi integrati a scala territoriale, attuati a livello locale, ma qualificati da standard e metodi di ingegnerizzazione definiti anche a livello sovregionale, 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.

L'obiettivo specifico si articola nelle seguenti priorità di intervento da declinare a livello locale in un'ottica di sistema:

- 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 la cooperazione interregionale, rafforzando la rete di servizi di informazione e accoglienza turistica, anche in collegamento a grandi itinerari di interesse internazionale;
- riqualificare e valorizzare la ricettività offerta nelle seconde case, favorendone la regolarizzazione, la sostenibilità ambientale e l'aggregazione a fini commerciali e di marketing, nel rispetto di standard predefiniti di qualità.

Queste priorità 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 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 sarà assolta dall'Osservatorio Nazionale del Turismo.

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 appenniniche¹⁰⁷;
- 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

¹⁰⁷ Cfr. Documento Strategico Mezzogiorno.

delle risorse umane, sviluppando politiche formative degli imprenditori e dei lavoratori, 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

La cooperazione territoriale concorre al raggiungimento di tutti gli 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 territori¹⁰⁸.

Da questo punto di vista, 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 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

¹⁰⁸ 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.

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 complementarità con le priorità tematiche definite per l'Obiettivo Cooperazione nelle sue tre declinazioni, transfrontaliera, transnazionale e interregionale; di tali sinergie e complementarità 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 ICT 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-operativa¹⁰⁹, 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 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

¹⁰⁹ La base di partenza è costituita dalla programmazione nel settore dei trasporti e della logistica, 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.

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 insegna 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). In tale ambito, 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.

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'obiettivo generale sopra descritto si declina nei tre **obiettivi specifici** che seguono:

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. Ciò anche individuando modalità utili ad estendere il modello di "autostrada del mare" ai Paesi del Mediterraneo, offrendo anche alla logistica del Mezzogiorno l'opportunità di fungere da snodo delle grandi rotte transoceaniche, con diramazioni sia verso il centro Europa che verso i grandi mercati asiatici; e assicurandosi che tale ruolo produca un'effettiva ricaduta economica e sociale sul territorio.

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 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 la poca concentrazione 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 *transshipment* 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.

Devono altresì 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 di nuovi segmenti 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.

A tali azioni dovrà accompagnarsi il completamento della rete e degli ulteriori nodi (in particolare per il Mezzogiorno), che deve essere perseguito con priorità per la ferrovia, i cui interventi dovranno garantire l'interoperabilità e promuovere l'efficienza interna delle singole modalità di trasporto (ad es. riduzione dei viaggi a vuoto).

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, per migliori servizi ai cittadini, consentono ad un insieme di nodi e di "diretrici 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 (es. 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, un forte rafforzamento della capacità progettuale degli enti di gestione di rete (in particolare ANAS e RFI), anche 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.

L'opportunità di costruire un processo partenariale di accordo e concertazione multilaterale tra gli enti di gestione di rete, lo Stato e le Regioni, deve essere tenuta in debito conto in generale per l'identificazione comune di priorità e sequenze realizzative, per valutare gli effetti locali delle scelte e, soprattutto, per progetti di forte rilievo ed interesse multiregionale.

Nelle regioni Obiettivo Competitività del Centro Nord la strategia sarà principalmente attuata dalla politica ordinaria, le risorse della politica regionale nazionale e comunitaria si concentreranno

sul miglioramento dei collegamenti dei territori con reti e nodi principali di trasporto, sia con interventi infrastrutturali, sia attraverso le potenzialità dell'ICT.

Nelle regioni del Mezzogiorno, in considerazione del permanere di un grave *gap* infrastrutturale e di servizio rispetto al resto del Paese, la politica regionale unitaria, comunitaria e nazionale, può (alle condizioni sopra indicate) contribuire in solido al perseguimento della strategia sopra delineata in Calabria, Campania, Puglia e Sicilia (regioni Obiettivo Convergenza), in Basilicata (regione in *phasing-out*) ed in Sardegna. In Abruzzo e Molise (regioni Obiettivo Competitività) potrà essere valutata l'attivazione complementare delle risorse FAS.

6.1.2. Promuovere la mobilità urbana sostenibile, la connessione delle aree produttive e dei sistemi urbani alle reti principali e le sinergie tra i territori e i nodi logistici

Il miglioramento della rete generale di trasporto può esplicare i suoi effetti solo se saranno assicurate 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. 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".

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. 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, a servizio delle città, dei sistemi produttivi locali, con particolare riferimento alle filiere maggiormente presenti nel territorio meridionale, quali la filiera agroalimentare. Specifica importanza deve, infine, essere attribuita alla realizzazione e alla messa a sistema dell'offerta culturale e turistica presente sul territorio di una rete di porti, crocieristici e sportivi, rilevante vettore di turismo per le aree del Mezzogiorno.

In questo quadro, 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.

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 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, ad esempio finanziando il rinnovo del parco pubblico circolante con mezzi eco-compatibili.

La politica regionale unitaria, comunitaria e nazionale, può contribuire al perseguimento di questo obiettivo in tutto il territorio nazionale.

6.1.3. Migliorare i servizi di trasporto a livello regionale e favorire l'accessibilità delle aree periferiche: promuovere modalità sostenibili

Una più forte attenzione al miglioramento del Trasporto Pubblico Locale (TPL) 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 (trasporto pubblico locale), 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).

L'intervento della politica regionale unitaria deve, al contempo, sostenere l'ottimizzazione dell'utilizzo della infrastruttura di trasporto, riequilibrando la domanda verso mobilità più efficienti e razionali, sfruttando le tecnologie ICT 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.

Le azioni saranno quindi 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.

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, potenziamento e rinnovo delle flotte, anche attraverso incentivi, con veicoli a basso impatto ambientale; miglioramento e diversificazione dell'offerta di trasporto collettivo (es. *car sharing*) che potranno contribuire, inoltre, a diminuire l'inquinamento atmosferico anche al fine di tutelare la salute pubblica.

Occorre, inoltre, accompagnare l'evoluzione delle politiche di rete in politiche di servizi, con attenzione all'intermodalità. 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.

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.

Priorità 7. Competitività dei sistemi produttivi e occupazione

Descrizione della priorità

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. Ciò soprattutto attraverso progetti territoriali¹¹⁰ costruiti con metodi partenariali con i soggetti locali, in grado di coniugare la promozione dei processi sostenibili di sviluppo e innovazione imprenditoriale con le azioni per aumentare la possibilità di ciascun individuo di partecipare attivamente e regolarmente al mercato del lavoro. (Per la loro peculiare natura, i sistemi produttivi incentrati sulle città richiedono interventi specifici delineati nella Priorità 8.).

L’intera politica regionale unitaria, comunitaria e nazionale, è incentrata sull’offerta di servizi (e di sistemi complementari di incentivazione) 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 e, segnatamente, accrescano l’occupazione. 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 accesso¹¹¹.

La necessità di accentuare fortemente l’azione rivolta alle risorse umane e al mercato locale del lavoro nei progetti territoriali è una forte lezione che viene dall’esperienza 2000-2006. Quella stessa esperienza mostra inoltre la necessità di attribuire una maggiore importanza alla qualità complessiva del territorio¹¹² quale condizione per aumentare la competitività dei sistemi produttivi locali e per influenzare le scelte di localizzazione di imprese e professionisti. Tanto maggiore è il grado di integrazione e complementarità dei servizi previsti dalle altre priorità del Quadro, tanto maggiore è l’effetto sulla competitività.

È inoltre emerso in maniera evidente che 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 interagire con i sistemi più evoluti e innovativi. Ed è, dunque, 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 forti, si integri con progetti territoriali di area vasta, anche internazionale attraverso il volano dell’Obiettivo Cooperazione.

L’articolazione regionale della strategia non si differenzia sostanzialmente nel Paese, se non per la più diffusa necessità di politiche di promozione della regolarità nel Mezzogiorno, ed in particolare nelle quattro regioni dell’Obiettivo Convergenza, dove, in coerenza con i fabbisogni dei territori, l’intervento sarà caratterizzato da una maggiore intensità e da una forte integrazione con la priorità “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 particolare macroarea) in quanto, in questo ambito, la politica regionale unitaria è impegnata a cogliere opportunità e necessità specifiche ai sistemi locali in maniera elettiva. Siano esse il consolidarsi e portare a compimento buone esperienze avviate, siano esse l’occasione di agganciarsi

¹¹⁰ Per progetto territoriale si intende un insieme di azioni e interventi che sono definiti e messi in atto per il perseguimento 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.

¹¹¹ 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.

¹¹² Grado di ordine pubblico e legalità, efficienza della logistica, qualità dell’offerta locale di servizi di pubblica utilità, ecc.

a proposte interessanti che vengono aperte dalla politica nazionale per la competitività di sistema, siano pure progetti apparentemente più modesti e limitati, ma costruiti attorno ad ambizioni non generiche e che possano vedere il loro completo compimento entro il ciclo del programma di riferimento. La lezione più generale dall'esperienza segnala infatti 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. 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.

Il metodo e la proposta della programmazione e l'organizzazione delle responsabilità sul territorio rivestono quindi un ruolo determinante per l'efficacia delle politiche. L'esperienza realizzata in diverse aree del Paese mostra che l'efficacia di questa strategia può essere accresciuta se allo sviluppo dei sistemi produttivi locali è dedicato uno specifico asse di intervento che promuova progetti integrati locali e la loro interconnessione con le altre priorità del Quadro.

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, alla capacità di *governance*, alle modalità di interpretare il ruolo degli incentivi e la promozione del mercato dei capitali; 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 le modalità di individuazione degli interventi da finanziare sono elementi costitutivi della strategia per sostenere i sistemi locali, al fine di migliorare la comprensione della specifica domanda dei territori e accentuare l'integrazione fra gli interventi per le imprese e le azioni rivolte alle risorse umane; rafforzare la capacità delle coalizioni e delle Istituzioni locali nell'offrire servizi diversi al territorio, quale elemento permanente di vantaggio competitivo. Il metodo non può che scaturire dalla conoscenza acquisita negli scorsi anni sull'efficacia degli interventi e sui fabbisogni dei territori e dalla valorizzazione delle esperienze della passata programmazione, sia in termini di coalizioni che di progettualità. Ciò, unitamente all'esigenza di aumentare l'efficacia dei progetti territoriali, suggerisce di articolare l'obiettivo generale in tre obiettivi specifici, che identificano rispettivamente gli indirizzi per i progetti territoriali; le priorità per la capacità delle Istituzioni e delle partnership socio-economiche e le modalità per utilizzare lo strumento del sostegno finanziario alle attività dei privati al fine di accompagnare gli obiettivi di sviluppo dei sistemi locali.

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

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). La valutazione dell'ultimo decennio è complessa, ma suggerisce comunque alcune discontinuità rispetto all'azione del passato, tradotte in tre principali indirizzi:

- il sostegno ai sistemi produttivi locali sarà perseguito tramite una strategia che, sulla base della identificazione dei vantaggi comparati e del potenziale di sviluppo del territorio, espliciti in maniera chiara e motivata le priorità (territoriali, settoriali e tematiche) sulle quali intervenire, per massimizzare la redditività sociale dell'investimento pubblico. L'efficace perseguimento delle priorità identificate implica forte capacità di scelta e pratica di valutazione, diffusa e partecipata;
- 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;
- l'integrazione fra diverse scale di programmazione, locale e di area vasta, nazionale e internazionale; ciò 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.

La conoscenza, nelle singole regioni, dei risultati sin qui conseguiti consente per il 2007-2013 di non lanciare nuovi strumenti generali, ma piuttosto di procedere selettivamente da parte di ogni Regione, sulla base dell'efficacia delle singole esperienze locali¹¹³, 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, volgendo nel breve-medio termine al conseguimento di obiettivi minimi meno complessi ma tangibili, anche attraverso l'uso del capitale sociale accumulatosi.

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.

È quindi necessario distinguere l'articolazione degli interventi fra:

- sviluppo di progetti territoriali, opportunamente selezionati secondo i tre indirizzi di cui sopra, mirando alla competitività dei sistemi locali e alla partecipazione delle persone al mercato locale del lavoro;
- azioni di capacitazione del territorio e di accompagnamento delle coalizioni locali, per aiutarle a consolidarsi, aumentare la loro capacità di interpretare i fabbisogni del territorio e sviluppare una progettualità adeguata. Tali azioni, rilevanti nei contesti contraddistinti da marginalità geografica e demografica, si attuano tramite azioni di sistema e possono essere accompagnate anche da iniziative volte a promuovere forme di cooperazione e corresponsabilizzazione istituzionale¹¹⁴.

Per quanto riguarda la *governance* del territorio, priorità va assegnata, in maniera complementare alle politiche ordinarie, alle seguenti linee di intervento: sostegno ai processi di avanzamento istituzionale¹¹⁵; promozione di azioni per aumentare l'efficacia degli interventi¹¹⁶; qualificazione

¹¹³ Da valutare in funzione della qualità delle coalizioni locali e dell'incisività dei progetti sulla competitività territoriale.

¹¹⁴ Da realizzare ad esempio tramite la predisposizione di opportuni meccanismi di incentivazione e premialità, oltre che di forme di accompagnamento, tali da favorire l'emergere di coalizioni virtuose e la cooperazione fra Enti Locali, anche tramite la creazione di uffici unici.

¹¹⁵ 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.

¹¹⁶ Ad esempio, azioni per favorire il conseguimento di standard di prestazione più elevati; esperienze pilota e scambi di buone pratiche; analisi di

delle strutture organizzative e dei modelli gestionali dei soggetti pubblici coinvolti su scala locale, nonché azioni di qualificazione professionale del personale pubblico coinvolto nella gestione di tali processi.

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 territoriali¹¹⁷, 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.

7.1.3. Utilizzare in maniera appropriata la strumentazione incentivante per le attività private, favorendone l'utilizzo per il rafforzamento e la riqualificazione dei sistemi produttivi e l'indirizzo a sostenere l'apertura del mercato dei capitali

La composizione della strumentazione incentivante per le imprese finora sperimentata nella politica regionale, sebbene abbia costituito un rilevante sostegno alle attività di investimento nei territori meno avanzati, si è rivelata sbilanciata sui pur necessari interventi compensativi ed è risultata meno efficace nell'accompagnare le trasformazioni e le riqualificazioni nelle attività di impresa 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 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 orientando¹¹⁸, 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 incentivo di tipo generale, sia alla costruzione di modelli di intervento in cui la strumentazione incentivante si inserisca in modo complementare in politiche nazionali volte consapevolmente a promuovere l'evoluzione del sistema produttivo del Paese considerando l'evoluzione degli scenari globali di riferimento. 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.

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.

¹¹⁷ Può utilmente essere valorizzata anche in questo ambito la previsione regolamentare – per le Regioni dell'Obiettivo Convergenza – di destinazione di risorse del FSE Fondo Sociale Europeo al sostegno di azioni intraprese collettivamente dalle parti sociali.

¹¹⁸ 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" 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.

Sarà, inoltre, indispensabile prevedere anche azioni dirette a compensare o contenere i limiti che il mercato dei capitali incontra¹¹⁹, specie nel Mezzogiorno, nel finanziare la crescita delle imprese e, in particolare, i loro investimenti innovativi, ambientali e in ricerca.

La necessità di concentrare, anche per le risorse della politica regionale nazionale, una quota crescente della spesa in conto capitale, a favore di investimenti pubblici anziché di incentivi, la riduzione delle intensità di aiuto consentite dall'Unione Europea, l'orientamento comunitario volto a privilegiare forme di aiuto rivolte a profili "orizzontali" di innovazione, ricerca e ambiente, guidano gli indirizzi di questo Quadro. L'esperienza suggerisce di fare riferimento a uno schema costituito da strumenti di incentivazione con diverse finalità¹²⁰, ma al tempo stesso, di evitare una duplicazione di strumenti e lo spiazzamento tra obiettivi.

7.2. Promuovere processi sostenibili e inclusivi di innovazione e sviluppo imprenditoriale

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 del primo obiettivo generale, 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 motivi dovranno essere anche identificati gli strumenti di incentivazione più capaci di accompagnare le imprese e i sistemi locali nelle auspiccate 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 distortivo 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 *"Uso sostenibile e efficiente delle risorse ambientali per lo sviluppo"*.

Una ulteriore linea di azione va espressamente indirizzata a obiettivi di attrazione degli investimenti secondo gli indirizzi indicati alla Priorità 9 *"Apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse"*.

Per quanto riguarda poi l'ipotesi di mantenere, almeno in una fase di transizione, un contributo a forme di compensazione generalista del maggiore costo unitario del capitale, sarà opportuno mantenere nei programmi la possibilità di valutare gli effetti dei primi interventi scaturiti dalla riforma degli incentivi nazionali¹²¹. 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

¹¹⁹ Il livello di supporto offerto dall'industria bancaria agli investimenti e al fabbisogno di liquidità delle imprese – evidenziato dal permanere di un elevato divario territoriale tra gli impieghi delle imprese non finanziarie e il PIL – è più basso nel Mezzogiorno rispetto al Centro Nord. Questo dato insoddisfacente, condizionato dalle specificità territoriali del tessuto imprenditoriale (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. Tuttavia nell'auspicabile ulteriore progresso verso una maggiore capacità di sostegno reciproco tra sistema produttivo e sistema del credito, permane l'esigenza di accompagnare l'evoluzione del mercato con meccanismi di *policy* di sostegno e promozione della sua evoluzione.

¹²⁰ La compensazione del maggior costo unitario del capitale o del lavoro (in alcune aree), il superamento di fallimenti nel mercato del credito (più alti tassi e razionamento nel Mezzogiorno), il rafforzamento dell'imprenditoria locale, l'attrazione di investimenti diretti dall'estero, la riduzione del sottoinvestimento in settori che presentano una non completa appropriazione privata dell'investimento stesso, a fronte di ricadute sociali che da esso derivano (nel settore della ricerca, dell'ambiente, della qualificazione delle risorse umane).

¹²¹ 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.

utilizzo delle risorse umane e imprenditoriali, frenando la crescita delle imprese e la produttività del lavoro. L'obiettivo generale è articolato in due **obiettivi specifici**:

7.2.1. Aumentare la competitività dei sistemi produttivi migliorando l'efficacia dei servizi per il territorio e le imprese e favorendo la loro internazionalizzazione

La qualità e l'articolazione dei servizi alle imprese e al territorio è determinante nell'aumentare la competitività dei sistemi produttivi locali nel contesto dell'inasprirsi della concorrenza internazionale e delle pressioni dei paesi emergenti, con particolare riferimento alla capacità di anticipazione degli scenari (evoluzione dei gusti dei consumatori e delle tecnologie) e all'individuazione degli specifici vantaggi comparati sui quali rafforzare il posizionamento delle produzioni locali. Il potenziamento dell'offerta locale di servizi alle imprese e la loro internazionalizzazione possono essere perseguiti tramite un numero contenuto di strumenti di incentivazione, non generalisti, rivolti prevalentemente a soggetti collettivi, a sostegno di attività imprenditoriali di piccole e medie dimensioni, funzionalmente collegate lungo l'integrazione orizzontale o di filiera.

La promozione di una maggiore efficacia ed efficienza dei servizi esige un approccio fortemente selettivo, in grado di valutare gli standard qualitativi dei servizi sostenuti dalle politiche regionali. Principalmente in relazione alla creazione di reti territoriali e al 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, agroalimentare¹²²;
- efficienza degli Sportelli Unici e la loro capacità di raccordarsi con il mondo delle imprese e con gli Enti Locali e con le Autonomie funzionali del territorio;
- 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);
- 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 sviluppando buone pratiche per agevolare il trasferimento di impresa e minimizzarne gli impatti negativi.

In generale dovrà essere compiuta una attenta riflessione su quali condizioni e iniziative di supporto, a diversi livelli di intervento, possano favorire l'introduzione e il consolidamento sui mercati locali di servizi innovativi, la cui assenza impedisce l'attivazione di nuove attività ovvero la crescita e la trasformazione di attività esistenti.

Per quanto riguarda 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 e di mitigazione dell'inquinamento da attività produttive (cfr. Priorità 3).

Le azioni di politica industriale, ivi incluse l'utilizzo di strumenti di incentivazione, devono essere 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 paesaggio¹²³ (cfr. Priorità 3 e 5). È opportuno promuovere in

¹²² 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 logistica e della *supply chain*, la diffusione dell'ICT, la ricerca e l'innovazione, la formazione, ecc.

¹²³ 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

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.

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 integrare alcuni 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).

L'internazionalizzazione dei sistemi locali sarà favorita tramite azioni per favorire l'accesso a nuovi mercati e l'ottimizzazione della catena locale del valore aggiunto, anche al fine di accompagnare un'attenta delocalizzazione di segmenti del processo produttivo (tramite *joint-ventures*, accordi di commercializzazione, ecc.). 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 ad esempio).

7.2.2. Aumentare l'inclusività, l'efficienza e la regolarità dei mercati locali del lavoro e del credito

L'obiettivo specifico si articola in tre ambiti che attengono al miglioramento dei servizi per l'impiego, al sostegno di strategie e strumenti in materia di emersione e lotta alle irregolarità e alla promozione dell'accesso al credito, al microcredito e allo sviluppo del mercato dei capitali.

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 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*.

Emersione e lotta alle 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 ricorrano le necessarie condizioni di fattibilità particolare attenzione deve essere rivolta all'attuazione di iniziative puntuali 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 imprese¹²⁴. 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.

Accesso al credito, al microcredito (anche in collegamento a forme di autoimpiego), e al capitale di rischio.

La politica regionale unitaria dovrà contribuire a migliorare le relazioni banca-impresa e l'accesso al credito da parte delle PMI, nonché la crescita dimensionale attraverso l'accesso al capitale di rischio. Attenzione particolare dovrà essere posta a quelle imprese che, per motivi diversi, non hanno capacità di credito e risultano quindi esposte a forme alternative o irregolari di finanziamento. A tal fine, possono essere finanziate azioni per promuovere il costituirsi di strutture di partnership locale in materia di microcredito- anche in collegamento e attenzione ai giovani e alle donne con forme di autoimpiego- in grado di stabilire una reale collaborazione tra istituzioni locali, organizzazioni *no-profit*, banche e associazioni di categoria. Possono inoltre essere realizzate azioni per rafforzare il ruolo dei consorzi fidi, contribuendo ad adeguare la struttura e l'azione dei Confidi alla nuova realtà di Basilea 2¹²⁵ e saranno considerate azioni di sostegno allo sviluppo del *venture capital* e *private equity* per sollecitare, in generale, meccanismi diretti a migliorare la capitalizzazione delle PMI¹²⁶.

7.3. Qualificare e finalizzare in termini di occupabilità e adattabilità gli interventi 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

¹²⁴ Quali ad esempio il Documento Unico di Regolarità Contributiva.

¹²⁵ In particolare per quanto riguarda la dimensione/capitalizzazione e la tipologia delle garanzie offerte (evoluzione delle garanzie sussidiarie verso altri strumenti di mitigazione del rischio coerenti con il nuovo sistema di regole).

¹²⁶ L'attività di investimento in capitale di rischio rappresenta un importante volano di sviluppo, non soltanto per le imprese oggetto di investimento, ma anche nelle realtà territoriali in cui si diffonde. Il mercato italiano del *private equity* e del *venture capital* registra però segnali di ritardo rispetto ai principali Paesi europei, sotto un profilo sia quantitativo, sia qualitativo. Gli investimenti si concentrano, infatti, in operazioni di medio-grandi dimensioni che interessano imprese già affermate, localizzate prevalentemente nelle regioni settentrionali. Ridotta è la quota di capitale di rischio investita in nuove iniziative imprenditoriali, soprattutto se caratterizzate da tecnologie innovative. L'esigenza di promuovere il mercato del capitale di rischio è da tempo al centro del dibattito internazionale. L'Unione Europea si è espressa più volte a favore dello sviluppo del mercato del *venture capital*, quale strumento a sostegno dell'innovazione e della competitività.

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 due **obiettivi specifici**:

7.3.1. *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. 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 dimostrate 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'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 *target*. 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.

7.3.2. *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 geografica¹²⁷.

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 sviluppo¹²⁸. 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, 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. La politica regionale unitaria si concentrerà sui temi dello sviluppo e dell'attrazione, dei collegamenti materiali e immateriali e della qualità della vita, tenendo in debito conto le tipologie territoriali e le peculiarità dei contesti.

Le complesse sfide multisettoriale 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.

¹²⁷ 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.

¹²⁸ 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.

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*

8.1.1. *Promuovere la diffusione di servizi avanzati di qualità nei bacini territoriali sovracomunali e regionali di riferimento*

Questo obiettivo mira, da un lato, a favorire lo sviluppo e l'attrazione di investimenti per servizi 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, per competere a livello internazionale.

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 perseguimento 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 localizzate soprattutto, ma non esclusivamente, nelle aree urbane.

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, non solo attraverso collegamenti aerei, marittimi, ferroviari, ma anche attraverso reti immateriali per la fornitura di servizi integrati tra centri di eccellenza della ricerca, dell'innovazione, della conoscenza e del partenariato internazionale.

Esso inoltre intende promuovere la logistica per favorire una più razionale distribuzione delle merci, ottimizzare i servizi di mobilità al fine di migliorare la qualità urbana e territoriale.

Tali 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, e del relativo sistema di vincoli e opportunità in un'ottica di sviluppo; della 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.

Nello specifico, l'analisi delle tendenze demografiche e occupazionali evidenzia che la popolazione cresce significativamente nelle aree peri-urbane, ma che le maggiori opportunità occupazionali si concentrano ancora nelle zone più centrali; tale elemento è alla base dell'enfasi

posta sugli obiettivi di ampliamento dei servizi e di mobilità su scala comunale e sovra-comunale. La medesima analisi segnala che la concentrazione del disagio in aree periferiche e peri-urbane rende 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.

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.

L’apporto delle azioni di *cooperazione territoriale*, volto a rafforzare lo sviluppo policentrico a livello europeo, concorre al perseguimento degli obiettivi fissati per favorire la creazione di reti di città come “risorsa culturale” per l’attivazione di servizi integrati di accessibilità, fruizione, e valorizzazione. La cooperazione territoriale può favorire 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.).

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, laddove inseriti in progetti di sviluppo urbano e ritenuti ammissibili ai fini della politica di sviluppo regionale.

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, fornitrici 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 perseguimento 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 al Sud che al Centro Nord, sembrano essere caratterizzati da interventi piuttosto frammentati e da scarsa riconducibilità a obiettivi e strategie generali.

Per assicurare il concreto ed effettivo perseguimento 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 perseguimento 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 coerenza. 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.

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 progetti integrati e 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 TUEL) 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.

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 mobilitazione 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 STU), 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, tecnico-urbanistiche, finanziarie, gestionali e istituzionali. La programmazione operativa regionale potrà prevedere un ruolo di *advisoring* 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).

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 nazionali. I processi di coordinamento – da cui emergerà la rispettiva compatibilità, complementarità 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 rendano 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 progetti e programmi per le città e 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 la 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-operative – 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, comuni agli indirizzi strategici rappresentati nelle altre priorità del Quadro. Essa riguarda quindi in modo orizzontale tutte le priorità, ma implica anche che, con iniziative specifiche e autonome, siano perseguiti obiettivi di internazionalizzazione e di apertura del sistema pubblico e privato, 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 collegata, 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.

Seguendo gli indirizzi esposti, per ogni area tematica, sotto le diverse Priorità e rispondendo a un impianto strategico unitario (cfr. par. VI.2.9), 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 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 esistano le condizioni per l'attrazione e mirando l'azione di attrazione su specifiche fasce dell'imprenditoria globale.

È allora indispensabile rafforzare l'azione è 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 alla 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 localizzata 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 e dei capitali concorrenziali ed efficaci: sono questi i due requisiti istituzionali affinché l’intera politica regionale unitaria produca risultati significativi. 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 sistemica, 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 quattro **obiettivi specifici**:

10.1. Elevare le capacità delle amministrazioni per la programmazione e gestione della politica regionale aggiuntiva e rafforzare il coinvolgimento del partenariato economico e sociale. Contribuire all'apertura dei mercati dei servizi e dei capitali. Accrescere i livelli di legalità in particolare nei processi della Pubblica Amministrazione

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 Governo¹²⁹ 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.

¹²⁹ 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).

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 *capacity building* da conseguire. Componenti distinte di tale strategia sono:

- le azioni di accompagnamento e di supporto tecnico all'attuazione dei programmi della politica regionale unitaria, comunitaria e nazionale, destinate a risolvere esigenze puntuali e di breve periodo e progettate e attuate allo scopo di ottenere un adeguamento rapido dell'azione amministrativa;
- 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.

Le azioni di accompagnamento e supporto tecnico 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. Esse potranno riguardare:

- 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.

Le azioni di sistema, intese in questo senso, 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, 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, infine, 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.

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. 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 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 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 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.2.7).

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 dieci indicatori di seguito presentati. Per alcuni servizi, quindi, è proposto più di un indicatore, perché appare opportuno misurare aspetti diversi dell'obiettivo finale¹³⁰.

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. I due 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;

¹³⁰ 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.

2. livello delle competenze degli studenti, misurato con la percentuale di studenti 15-enni con un livello basso di competenza nell'area della lettura, della matematica, delle scienze e della risoluzione di problemi.

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. Il secondo indicatore esprime 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 coinvolti¹³¹; 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);
4. incidenza percentuale della spesa per l'assistenza domiciliare integrata sul totale della spesa sanitaria regionale per l'erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza.

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 Mezzogiorno¹³². La mancanza di informazioni omogenee sul territorio ha impedito invece la scelta anche di misure che qualificano l'offerta del servizio. Per quanto riguarda gli indicatori relativi alla 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. L'indicatore è comunque affiancato da una misura che approssima la qualità del servizio, pari all'incidenza della spesa per l'assistenza domiciliare integrata; tale scelta è ad oggi obbligata per l'attuale mancanza di altre misure di qualità del servizio¹³³.

¹³¹ 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).

¹³² 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.

¹³³ 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. Proseguono comunque approfondimenti per verificare la disponibilità di misure più adeguate.

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:

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, si è scelto un solo indicatore:

1. copertura (percentuale) del servizio idrico integrato in funzione degli abitanti serviti, calcolata come media pesata dell'approvvigionamento idrico, della fognatura e della depurazione¹³⁴.

La ricognizione di altri indicatori di servizio che potrebbero affiancare quello proposto per meglio cogliere il grado di soddisfazione dell'utenza finale non ha dato ad oggi esiti positivi, in quanto l'informazione non è disponibile o non sono soddisfatti i requisiti di misurabilità e omogeneità sul territorio. Tuttavia proseguono approfondimenti con gli Enti predisposti alla produzione dell'informazione.

A eccezione degli indicatori relativi al livello di competenza degli studenti e alla copertura del servizio idrico integrato 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 annuale¹³⁵.

L'indagine OCSE-PISA sulle competenze degli studenti, (che rappresenta la fonte informativa per il secondo indicatore dell'obiettivo istruzione), ha cadenza triennale e indaga su quattro aree di competenza con un approfondimento in ogni indagine di una delle quattro aree¹³⁶. Le informazioni,

¹³⁴ Per ciascuno dei tre servizi viene calcolato il rapporto tra abitanti serviti e abitanti totali. Per i servizi di fognatura e depurazione nel calcolo dell'indicatore dovrebbe essere inclusa anche una stima degli abitanti fluttuanti e del carico inquinante delle industrie. Tuttavia in assenza di una stima omogenea tra territori si sceglie di calcolare l'indicatore solo sugli abitanti residenti.

¹³⁵ 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.

¹³⁶ Con la definizione del *target* pertinente per questo indicatore saranno quindi specificate le modalità di raggiungimento nelle quattro aree oggetto

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 gli indicatori del settore idrico ad oggi non sussistono elementi di garanzia sulla disponibilità futura dell'informazione¹³⁷, pertanto è necessario stabilire le modalità di raccolta, validazione e diffusione dei dati disponibili presso i gestori del servizio, e individuare a chi affidare tali funzioni.

L'informazione disponibile per i dieci 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 meccanismo prevede l'accantonamento di una percentuale delle risorse finanziarie destinate alla politica regionale unitaria per il settennio 2007-2013. Le risorse dedicate al meccanismo incentivante per gli obiettivi di servizio sono a valere sulle risorse del Fondo Aree Sottoutilizzate per il settennio 2007-2013. Orientativamente l'ammontare di risorse dedicate al meccanismo di incentivazione per gli obiettivi di servizio sarà pari a circa 2,5-3 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 (ancora da determinarsi), 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 che hanno raggiunto più obiettivi di servizio; di conseguenza una Amministrazione può ottenere risorse finanziarie più elevate della propria quota accantonata a inizio periodo.

dell'indagine.

¹³⁷ Le informazioni regionali più recenti provengono dall'aggiornamento dell'indagine censuaria del 1999 sul Sistema delle Acque effettuata dall'Istat nel 2006 e dall'indagine effettuata presso le Autorità d'Ambito nello stesso anno dal Comitato di Vigilanza delle Risorse Idriche. Tuttavia per entrambe le fonti non sembra essere assicurata in questo momento la replicabilità dell'indagine.

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 settennio; 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 (o di un sottoinsieme di questo); 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 (da definire) 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 saranno stabiliti successivamente in collaborazione con le Regioni e le Amministrazioni competenti per materia, e comunque prima dell'avvio del meccanismo di incentivazione, e specificati in un documento tecnico che sarà approvato dal Comitato Nazionale del QSN. 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 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 unicamente in base a quanto ciascuna Regione ha migliorato la propria situazione di partenza rispetto al valore iniziale, indipendentemente dal valore soglia da raggiungere al 2013 e dalla posizione delle altre Regioni.

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 espliciti 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 QSN (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 per 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 supervisione delle attività finalizzate alla misurazione degli obiettivi di servizio che potrà vedere coinvolto l'Istat e la conclusione di accordi formali con i soggetti che elaborano e diffondono tali dati.

III.4 ESPLICITAZIONE DELLA STRATEGIA PER IL MEZZOGIORNO E RIPARTO DELLE RISORSE FRA PRIORITÀ

Nelle aree del Mezzogiorno, la politica regionale unitaria interviene 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 e Occupazione si accompagna, infatti, la scelta nazionale di destinare al Mezzogiorno l'85 per cento dei Fondi nazionali destinati alla politica regionale (FAS). La politica regionale unitaria nel suo complesso dispone così nel Mezzogiorno, per il ciclo 2007-2013, di fondi che si possono con buona approssimazione considerare equivalenti a circa il 7 per cento del Pil dell'intera 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 (Tav. 1), 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.3), 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 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, un'assai 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 prossimo ciclo in parte ricondotti nella responsabilità della politica ordinaria, che può meglio della politica regionale unitaria gestire strumenti di incentivazione automatica¹³⁸). Tale scelta, in parte 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

¹³⁸ 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.

a valori intorno al 25 – 30 per cento¹³⁹. 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 che hanno visto progressivamente ridimensionarsi le risorse destinate a strumenti di incentivazione a favore di interventi di investimento in senso stretto.

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 2006¹⁴⁰ 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, 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 accrescersi 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 in presenza di 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.

Tavola 1 – Ripartizione programmatica tra le Priorità del QSN delle nuove risorse della politica regionale per il 2007-2013

Priorità del Quadro Strategico Nazionale		Allocazione programmatica delle risorse della politica regionale nazionale e comunitaria (valori percentuali al netto della Riserva)
1	<i>Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane</i>	9,0
	<i>di cui: programma comune sull'istruzione</i>	5,0
2	<i>Promozione, valorizzazione e diffusione della Ricerca e dell'Innovazione per la competitività</i>	14,0
3	<i>Uso sostenibile e efficiente delle risorse ambientali per lo sviluppo</i>	15,8
	<i>di cui: progetti interregionali per l'energia rinnovabile</i>	2,8
4	<i>Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale</i>	8,8
	<i>di cui: programma comune sulla sicurezza</i>	1,4
5	<i>Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività per lo sviluppo</i>	9,0
	<i>di cui: progetti interregionali su attrattori culturali, naturali e turismo</i>	2,3
6	<i>Reti e collegamenti per la mobilità</i>	17,0
7	<i>Competitività dei sistemi produttivi e occupazione</i>	16,0
8	<i>Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani</i>	7,2
9	<i>Apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse</i>	1,2
10	<i>Governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali e efficaci</i>	2,0
Totale (al netto della Riserva)		100

¹³⁹ 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.

¹⁴⁰ Per gli incentivi di natura più generale, in particolare, le modifiche introdotte riguardano: la riduzione del contributo in conto capitale, con

Ciò è visibile 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 all'uso di incentivi alle imprese da parte della politica regionale. Essa 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 e 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 crescita consapevole sulla centralità delle competenze degli individui nell'innescare 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 – “Uso sostenibile e efficiente delle risorse ambientali 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. 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

possibilità di rinuncia anche totale da parte dell'impresa, e l'introduzione di un meccanismo di finanziamento agevolato concesso dalla Cassa depositi e prestiti.

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 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*¹⁴¹ – 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

¹⁴¹ In base all'art. 19, par 3, del Regolamento 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.

programmazione operativa, e per il suo stesso successo è però rilevante considerare per tempo le ragioni delle posizioni più critiche.¹⁴² 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 imm modificabile 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 inquadrano 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 potenzialità del Mezzogiorno restano ancora oggi inesprese, 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.

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

¹⁴² 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.

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 Regioni¹⁴³. 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.

III.5 ESPLICITAZIONE 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

¹⁴³ 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.

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 complementarità 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 1081/2006, la strategia nazionale del Fondo Sociale Europeo si articola, con declinazioni e specificazioni legati 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 perseguimento 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 perseguimento 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 accordi 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 creare 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 *lifelong 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 da un lato 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.6 COERENZA E COMPLEMENTARIETÀ DELLA POLITICA REGIONALE CON LE POLITICHE NAZIONALI E COMUNITARIE

III.6.1 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 Memorandum¹⁴⁴ 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

¹⁴⁴ 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.

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) o 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.

1. Sviluppare i circuiti della conoscenza

Le azioni previste nell'ambito delle Priorità del Quadro 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'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 sovregionale 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 "sogettiva", (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 quindi 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 2 - Sviluppare i circuiti della conoscenza: raccordo tra priorità Orientamenti Strategici Comunitari e Priorità del Quadro

Orientamenti strategici	1. Sviluppare i circuiti della conoscenza	
	Priorità 1 <i>Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane</i>	Priorità 2 <i>Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività</i>
Priorità 2 Promuovere la conoscenza e l'innovazione a favore della crescita	4.2.3 Rendere accessibile a tutti la Società dell'Informazione	4.2.1 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 la Priorità 3 "Uso sostenibile ed efficiente delle risorse ambientali per lo sviluppo" e 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 della 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 "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 sistemico 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 3 - Accrescere la qualità della vita, la sicurezza e l'inclusione dei territori: Raccordo

Orientamenti strategici	Quadro	<i>2. Accrescere la qualità della vita, la sicurezza e l'inclusione nei territori</i>	
		<i>Priorità 3 Uso sostenibile e efficiente delle risorse ambientali per lo sviluppo</i>	<i>Priorità 4 Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale</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 4.1.3 Ridurre l'uso intensivo delle fonti energetiche tradizionali in Europa	
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			4.3.1 Far sì che un maggior numero di persone arrivi e rimanga nel mercato del lavoro e modernizzare i sistemi di protezione sociale
			4.3.5 Contribuire a mantenere in buona salute la popolazione attiva

tra priorità Orientamenti Strategici Comunitari e Priorità del Quadro

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 macroobiettivo 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 sistemica e interregionale, dalle quali dipende il necessario salto di qualità delle politiche dedicate.

Rientra in questo macroobiettivo 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 macroobiettivo 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 4 - Potenziare le filiere produttive, i servizi e la concorrenza: Raccordo tra priorità Orientamenti Strategici Comunitari e Priorità del Quadro

Orientamenti strategici	3. Potenziare le filiere produttive, i servizi e la concorrenza			
	Priorità 5 Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività e lo sviluppo	Priorità 6 Reti e collegamenti per la mobilità	Priorità 7 Competitività dei sistemi produttivi e occupazione	Priorità 8 Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani
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		5.1 Contributo delle città alla crescita e all'occupazione
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	
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 5 - Internazionalizzare e modernizzare: Raccordo tra priorità Orientamenti Strategici Comunitari e Priorità del Quadro

Orientamenti strategici	4. Internazionalizzare e modernizzare	
	Priorità 9 <i>Apertura internazionale e attrazione di investimenti e risorse</i>	Priorità 10 <i>Governance, capacità istituzionali e dei mercati</i>
Priorità 1 Rendere l'Europa e le Regioni più attraenti 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.5.3) e delle integrazioni con la politica di sviluppo rurale e della pesca, (cfr. par. III.5.4) il Quadro assolve, infine, alla prescrizione del Regolamento Generale e interpreta le indicazioni degli Orientamenti per favorire le specifiche sinergie.

III.6.2 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 aversi 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 settennali 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 complementarità 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)¹⁴⁵. In questo ambito¹⁴⁶ si realizza la complementarità fra politica economica e politica regionale che indirizzano e governano rispettivamente gli interventi ordinari e aggiuntivi (cfr. Premessa al Quadro) e, in particolare, i raccordi con il Piano presentato dall'Italia¹⁴⁷, 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, parte integrante della stessa. La tabella 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 la presentazione del Disegno di Legge Finanziaria 2007, e con il Primo Rapporto sullo Stato di attuazione del Programma Nazionale di Riforma 2006-2008¹⁴⁸, 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

¹⁴⁵ Cfr. Documento di programmazione economico-finanziaria 2007-2011.

¹⁴⁶ 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).

¹⁴⁷ 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.

¹⁴⁸ "Programma Nazionale di Riforma 2006-2008", Primo rapporto sullo stato di attuazione; Roma 18 ottobre 2006

perseguimento 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.

Infine, per quanto riguarda gli interventi per le PMI, i sistemi turistici e la sicurezza, le complementarità 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 definizione del Disegno di 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 (PNR) 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 direttrici 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 dall'art. 9 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 l'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 I° 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 .

Al fine di rendere visibile e monitorabile il concreto sviluppo delle complementarità 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 complementarità con il Piano Nazionale d'Azione per l'inclusione sociale 2003-2005¹⁴⁹. 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.

¹⁴⁹ 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 6 - Raccordo tra Priorità del QSN e Priorità del Piano Nazionale di Riforma

Priorità Nazionale di Riforma	I	II	III	IV	V
	Ampliare l'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese	Incentivare la ricerca scientifica e l'innovazione tecnologica	Rafforzare l'istruzione e la formazione del capitale umano, nonché accrescere l'efficacia del relativo beneficio alla popolazione con particolare riferimento ai giovani	Adeguare le infrastrutture materiali e immateriali	Tutelare l'ambiente
Priorità Quadro	Linee Guida integrate: 21		Linee Guida integrate: 17, 18, 19, 20, 23, 24	Linee Guida integrate: 9	
1 Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane			- a sostegno della riforma si è articolato un piano di interventi Obiettivi PICO Occupazione: - investire di più e in maniera più efficace sul capitale umano e sulla formazione lungo tutto l'arco della vita - offrire più persone al lavoro e fare del lavoro una possibilità effettiva per tutti	- infrastrutture materiali e immateriali con impatto di sistema (potenziamento qualitativo e quantitativo delle dotazioni informatiche nelle scuole e famiglie)	
2 Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività	Linee Guida integrate: 10, 12, 13, 14, 15 - favorire un allargamento dell'area di mercato competitivo e migliorare la legislazione - rafforzare la base produttiva	Linee Guida integrate: 7, 8 - riordinare il sistema di ricerca nazionale - concedere incentivi alla spesa in ricerca - favorire l'innovazione e il trasferimento tecnologico	Linee Guida integrate: 23	Linee Guida integrate: 9 - infrastrutture materiali e immateriali con impatto di sistema: infrastrutture per ridurre il digital divide; progetti specifici a impatto microeconomico e settoriale	
3 Uso sostenibile e efficiente delle risorse ambientali per lo sviluppo	Linee Guida integrate: 10, 13			- infrastrutture materiali e immateriali con impatto di sistema (interventi nel settore energia)	Linee Guida integrate: 11
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				Linee Guida integrate: 16 - infrastrutture materiali e immateriali con impatto di sistema: reti TEN-T in Italia; Piano Nazionale per la Logistica	
7 Competitività dei sistemi produttivi e occupazione	Linee Guida integrate: 10, 15, 21 - rafforzare la base produttiva		Linee Guida integrate: 17, 19, 20, 21 Obiettivi PICO Occupazione: - offrire più persone al lavoro e fare del lavoro una possibilità effettiva per tutti - accrescere l'adattabilità di lavoratori e imprese		
8 Competitività attrattiva delle città e dei sistemi urbani					
9 Apertura internazionale e attrazione di investimenti e risorse	Linee Guida integrate: 13		Linee Guida integrate: 20, 24	- infrastrutture materiali e immateriali con impatto di sistema (infrastruttura di supporto all'internazionalizzazione delle imprese ex legge 56/05)	
10 Governance, equità istituzionali e dei mercati	Linee Guida integrate: 3, 12, 13, 14 - favorire un allargamento dell'area di mercato competitivo e migliorare la legislazione				

III.6.3 Coordinamento e complementarità 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 complementarità 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 della 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 complementarità 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 sviluppino 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 complementarità 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 basi 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 dei Fondi Strutturali e dei programmi dell'Obiettivo Convergenza e competitività 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 QSN farà eventuale riferimento, adottando le opportune iniziative, una volta che tale Azione sarà stata formalmente definita e adottata.

III.6.4 Il collegamento e l'integrazione finanziaria fra la politica regionale unitaria, la politica di sviluppo rurale, della pesca e altri strumenti finanziari

L'integrazione tra politica regionale unitaria e politica di sviluppo rurale è una priorità per il più efficace perseguimento dello sviluppo delle aree rurali. Il Quadro Strategico Nazionale e il Piano strategico nazionale per lo sviluppo rurale (Piano) 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.

A partire dall'articolazione territoriale per aree omogenee in corso di definizione 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 politiche¹⁵⁰.

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,

¹⁵⁰ 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).

l'agevolazione dell'innovazione e l'accesso alla ricerca e sviluppo¹⁵¹. La politica regionale unitaria può quindi facilitare il recepimento di temi di ricerca cruciali per le aree rurali, per l'agro-industria e per le foreste (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 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).

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, è necessario agire su tre piani. Il primo riguarda la realizzazione di poli logistici agro-alimentari - 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 incanalare in flussi di traffico locali, nazionali ed internazionali le produzioni agro-alimentari, in specie quelle meridionali. 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 dell'ICT (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.

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.

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 sono¹⁵²: il miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni rurali, assicurando anche un adeguato

¹⁵¹ 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.

¹⁵² 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.

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 raccordo 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 idrica¹⁵³; 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 ampia¹⁵⁴. 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 territoriale¹⁵⁵.

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. 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.

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-

¹⁵³ In coerenza con l'applicazione della Direttiva 2000/60 sull'acqua.

¹⁵⁴ Ovvero quando non di competenza Fondo Europeo per l'Agricoltura e lo Sviluppo Rurale (FEASR).

¹⁵⁵ 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.

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. In linea generale si ritiene che i percorsi previsti per il settore agro-alimentare possano specularmente ripetersi per il settore della Pesca.

L'operatività e la ricerca degli strumenti. 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 programmi¹⁵⁶. 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 area¹⁵⁷;
- prevedere forme di programmazione che permettano, su determinate questioni, l'integrazione a livello multi-regionale¹⁵⁸;
- prevedere strumenti che consentano di mettere a sistema risorse nazionali, Fondi strutturali e Fondo europeo per l'agricoltura e lo sviluppo rurale (FEASR)¹⁵⁹;
- evitare, a livello regionale, sfasature temporali nella gestione dei rispettivi programmi monofondo e nella gestione della progettazione integrata¹⁶⁰;
- 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

¹⁵⁶ 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.

¹⁵⁷ Si potrebbe anche riflettere sull'inserimento di criteri di premialità a favore di quei programmi che, più di altri, si organizzano per il perseguimento e la realizzazione dell'Integrazione oppure degli specifici criteri di selezione comuni ai vari programmi.

¹⁵⁸ Ad esempio quelle attinenti alla logistica delle merci, per le quali sono necessarie soluzioni sovra-regionali.

¹⁵⁹ Ad esempio, grandi infrastrutture irrigue; infrastrutture di tipo logistico e reti di trasporto.

¹⁶⁰ Anche assicurando la presenza delle condizioni di base o delle precondizioni per l'attivazione delle singole misure.

regionale¹⁶¹. 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*.

¹⁶¹ 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)

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, 3 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.

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 tabelle 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 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*	X			
Pon Istruzione	X	X	Pnm Istruzione	X
Pon Ricerca e competitività*	X		Pnm Ricerca e competitività	X
Pon Reti e mobilità	X		Pnm Reti e mobilità	X
Pon Governance e AT	X	X	Pnm Governance e AT	X
PON COMPETITIVITA' REGIONALE E		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 1083/06.

IV.4 I PROGRAMMI OPERATIVI INTERREGIONALI

Sulla scorta delle indicazioni del Documento Strategico del Mezzogiorno¹⁶² 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 sovra-regionale) 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

¹⁶² Predisposto a cura delle otto Regioni del Mezzogiorno nel 2005 nel percorso preparatorio del Quadro.

IV.5 I PROGRAMMI OPERATIVI DELL'OBBIETTIVO "COOPERAZIONE TERRITORIALE EUROPEA"

L'Obiettivo Cooperazione territoriale sarà perseguito attraverso l'attuazione di Programmi operativi di cooperazione territoriale in un ambito di forte coerenza e integrazione con la programmazione della politica regionale unitaria, comunitaria e nazionale.

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 Sudorientale	x
Po Mediterraneo	x

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 122 miliardi di euro, considerando congiuntamente le risorse dei fondi strutturali comunitari e 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. 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.

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, inclusi 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 dal DDL Finanziaria 2007 (art. 105). 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 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 2006¹⁶³ sono stati assegnati alla “Rubrica

¹⁶³ Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell’Unione n. C139/9 del 14 giugno del 2006.

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 tabella:

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 e occupazione, C(2006)3473 per l’Obiettivo Cooperazione territoriale, C(2006)3474 per l’Obiettivo Convergenza e per le regioni in sostegno transitorio, C(2006)3480 per le regioni dell’Obiettivo Competitività ed 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 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 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 Provincie 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 secondo quanto previsto dall’articolo 18 del Regolamento del Consiglio 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 tabella 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 Coompetitività 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 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 1083/06.

Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 - Italia
Dotazione indicativa annuale per Fondo e per programma
(Importi in Euro a prezzi 2004 indicizzati del 2% per anno)

Convergenza	Partecipazione comunitaria									
	PO	Fondo	Totale	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Por Basilicata ST	FESR	282.908.040	59.561.616	53.628.481	47.434.195	40.970.686	34.229.664	27.202.612	19.880.786	
Por Calabria	FESR	1.499.120.026	201.649.567	205.682.558	209.796.210	213.992.134	218.271.977	222.637.416	227.090.164	
Por Campania	FESR	3.284.920.224	441.861.046	450.698.266	459.712.231	468.906.476	478.284.605	487.850.297	497.607.303	
Por Puglia	FESR	2.802.414.901	376.958.310	384.497.476	392.187.426	400.031.174	408.031.798	416.192.434	424.516.283	
Por Sicilia	FESR	3.464.176.545	465.973.163	475.292.627	484.798.479	494.494.449	504.384.338	514.472.024	524.761.465	
Pon Istruzione	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	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 AT	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	146.912.744	30.930.052	27.849.004	24.632.342	21.275.875	17.775.295	14.126.182	10.323.994	
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	706.477.375	95.029.654	96.930.247	98.868.852	100.846.229	102.863.153	104.920.416	107.018.824	
Por Puglia	FSE	456.207.077	61.365.306	62.592.612	63.844.465	65.121.354	66.423.781	67.752.257	69.107.302	
Por Sicilia	FSE	855.245.581	115.040.756	117.341.571	119.688.403	122.082.171	124.523.814	127.014.290	129.554.576	
Pon Istruzione	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 AT	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		18.095.225.288	2.455.531.252	2.497.517.509	2.540.201.003	2.583.592.831	2.627.704.253	2.672.546.691	2.718.131.749	
Di cui sostegno transitorio		282.908.040	59.561.616	53.628.481	47.434.195	40.970.686	34.229.664	27.202.612	19.880.786	
Totale FSE		3.545.200.008	488.040.319	494.101.477	500.209.865	506.364.948	512.566.148	518.812.854	525.104.397	
Di cui sostegno transitorio		146.912.744	30.930.052	27.849.004	24.632.342	21.275.875	17.775.295	14.126.182	10.323.994	
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 2004 indicizzati del 2% per anno)

Competitività regionale e occupazione	Partecipazione comunitaria								
	PO	Fondo	Totale	2007	2008	2009	2010	2011	2012
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	9.963.255	10.162.522	10.365.773	10.573.088	10.784.550	11.000.241	11.220.245
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	220.887.281	29.711.980	30.306.220	30.912.344	31.530.591	32.161.203	32.804.427	33.460.516
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	81.526.776	10.966.326	11.185.653	11.409.366	11.637.553	11.870.304	12.107.710	12.349.864
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	729.291.176	172.004.566	146.756.421	120.429.548	92.990.898	64.406.530	65.694.660	67.008.553
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	16.189.266	16.513.051	16.843.313	17.180.178	17.523.782	17.874.257	18.231.742
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	328.017.613	44.122.291	45.004.737	45.904.831	46.822.929	47.759.386	48.714.573	49.688.866
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	26.903.836	3.618.888	3.691.265	3.765.091	3.840.393	3.917.200	3.995.544	4.075.455
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	243.097.059	57.334.855	48.918.807	40.143.183	30.996.966	21.468.843	21.898.220	22.336.185
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		3.213.786.199	506.198.851	487.634.592	468.125.281	447.640.546	426.149.172	434.672.158	443.365.599
Di cui sottogno transitorio		729.291.176	172.004.566	146.756.421	120.429.548	92.990.898	64.406.530	65.694.660	67.008.553
Totale FSE		3.111.103.908	443.116.067	442.415.643	441.509.957	440.391.075	439.050.833	447.831.847	456.788.486
Di cui sottogno transitorio		243.097.059	57.334.855	48.918.807	40.143.183	30.996.966	21.468.843	21.898.220	22.336.185

Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 - Italia
Dotazione indicativa annuale per Fondo e per programma
(Importi in Euro a prezzi 2004 indicizzati del 2% per anno)

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	63.955.270	66.347.090	68.430.679	70.571.073
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	8.036.126	8.336.663	8.598.471	8.867.416
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	9.439.620	9.628.411	9.820.979	10.017.397
PO ENPI-CBC Italia-Tunisia	FESR	12.595.744	1.013.568	1.731.680	1.892.856	1.930.715	1.969.327	2.008.714	2.048.884
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 ai programmi comunitari è determinato, secondo quanto stabilito dagli articoli 52 e 53 del Regolamento Generale sui Fondi Strutturali, e puntualmente specificati all'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, 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 sovrafinanziamento. 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

finanziaria¹⁶⁴. 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 dal DDL Finanziaria 2007 (art. 105) che ha previsto la settennalizzazione dell'impegno di bilancio sul FAS e stabilito la sua entità (circa 63 miliardi di euro). Ciò consente di definire nella programmazione unitaria, pur con le necessarie e opportune flessibilità¹⁶⁵, 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 2000¹⁶⁶ ammontano complessivamente a circa 72 miliardi di euro (comprehensive 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 1998¹⁶⁷. 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 generale¹⁶⁸. Le risorse del FAS già assegnate risultano comunque solo parzialmente programmate¹⁶⁹ soprattutto perché è ancora in corso l'iter di programmazione delle risorse del 2005 e 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 2009¹⁷⁰.

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 ancora in corso di programmazione sono orientati anche dalle linee programmatiche presentate nel Quadro.

Con l'istituzione del Fondo Aree Sottoutilizzate nel 2003, per tutte le risorse della politica regionale nazionale sono stati previsti principi e forme di monitoraggio o nell'ambito degli Accordi di Programma Quadro¹⁷¹ o attraverso comunicazioni inoltrate direttamente al CIPE, mentre lo sono

¹⁶⁴ 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.

¹⁶⁵ 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.4).

¹⁶⁶ 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.

¹⁶⁷ La legge 208 del 1998 istituisce 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.

¹⁶⁸ Anche se, negli ultimi anni, tale destinazione diminuisce in relazione a quella per investimenti o regimi di aiuto di carattere orizzontale.

¹⁶⁹ Ovvero attribuite a specifici progetti, e impegnate, attraverso obbligazioni giuridicamente vincolanti delle stazioni appaltanti

¹⁷⁰ Di questi oltre 11 miliardi sono relativi ad assegnazioni per i territori del Mezzogiorno.

¹⁷¹ Nei soli Accordi di programma Quadro, strumento con cui si attuano soprattutto gli interventi di competenza delle Regioni, a inizio 2006

solo in parte quelle precedentemente assegnate, anche se successivamente formalmente confluite nel FAS. Le delibere CIPE di attuazione del Quadro specifichero 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 in Premessa 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 principio¹⁷².

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)¹⁷³. 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 Mezzogiorno¹⁷⁴ e alle modalità di proseguire nella 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 (incidendo 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 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

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.

¹⁷² Anche se, rispetto all'attuale formulazione della bozza di 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.

¹⁷³ 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.

¹⁷⁴ 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 riallocazione territoriale della spesa tesa ad aumentarne la quota del Mezzogiorno sul totale Italia".

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 nazionale¹⁷⁵, 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'ADDIZIONALITÀ

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 obiettivi¹⁷⁶. 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 condotte¹⁷⁷ 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 norma¹⁷⁸ a causa: di una non adeguata coerenza 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;

¹⁷⁵ 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.

¹⁷⁶ 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.

¹⁷⁷ Cfr. Documento Strategico Preliminare Nazionale, capitolo II.

¹⁷⁸ 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 coerenza 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 assicurino 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 (cap. 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 Convergenza¹⁷⁹, infatti (cfr. par. V.6), pur inferiore nell'incremento a quello stabilito ex ante nel ciclo 2000-2006 - 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 12,1 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 DPEF 2007-2011, sia in relazione all'incidenza della spesa in conto capitale sul Pil sia in relazione alla quota da destinare al

¹⁷⁹ 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.

Mezzogiorno. È 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 1083/2006¹⁸⁰, 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 CPT¹⁸¹, 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 riferimento¹⁸², le ipotesi di crescita e le chiavi di riparto adottate nel QFU più aggiornato. (cfr. cap. V.1).

¹⁸⁰ 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.

¹⁸¹ 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>.

¹⁸² Tutti i passaggi da QFU ad addizionalità sono individuabili e ricostruibili. È 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..

La verifica dell'addizionalità ha luogo in tre momenti differenti: ex ante, in itinere e alla fine del periodo.

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 20.949,67 milioni di euro (prezzi 2006). Tale cifra rappresenta un aumento del 12,1 per cento rispetto alla spesa media per il periodo 2000-2006 (18.685,26). 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.

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'1,62 per cento 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, 6,5 per cento nell'attuale previsione ex ante).

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'art. 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 il 30.06.2016.

VERIFICA EX ANTE DEL PRINCIPIO DI ADDITIONALITA' PER IL PERIODO 2007-2013

Tabella riassuntiva finanziaria della spesa strutturale pubblica o equivalente nelle regioni dell'obiettivo Convergenza

(milioni di euro, prezzi 2006)

	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
Infrastrutture di base	12.949,64	4.415,55	1.200,57	1.166,07	10.582,99	11.749,07	14.922,43	5.006,31	1.395,08	1.399,84	12.127,51	13.527,35
Trasporti	4.206,51	1.481,81	432,86	498,99	3.274,66	3.773,65	4.824,37	1.780,05	377,54	410,28	4.036,55	4.446,83
Telecomunicazioni	342,00	330,54	36,67	32,11	273,22	305,33	476,21	318,50	80,62	77,06	318,52	395,59
Energia	2.051,59	1.937,15	41,18	44,21	1.966,20	2.010,41	2.382,90	2.405,93	52,82	54,52	2.275,56	2.330,08
Ambiente e acqua	1.670,10	329,81	417,98	389,52	862,59	1.252,11	1.820,52	211,40	481,24	477,98	861,30	1.339,28
Sanità	687,39	1,76	7,27	7,01	673,10	680,12	1.117,73	2,46	0,00	0,00	1.117,73	1.117,73
Edilizia	1.519,67	333,26	57,21	59,77	1.402,70	1.462,46	1.651,51	284,03	117,20	119,59	1.414,73	1.534,31
Infrastrutture varie	2.472,38	1,22	207,40	134,46	2.130,52	2.264,98	2.649,19	3,94	285,66	260,40	2.103,13	2.363,53
Risorse umane	2.410,45	24,08	530,58	317,51	1.562,37	1.879,88	2.851,25	51,79	655,27	586,79	1.609,19	2.195,98
Istruzione	1.432,36	0,53	167,37	131,70	1.133,29	1.264,99	1.600,72	0,27	263,41	253,97	1.083,34	1.337,31
Formazione	609,63	21,18	135,71	57,92	416,00	473,92	784,94	43,82	162,38	129,81	492,75	622,56
Ricerca e sviluppo	368,46	2,38	227,49	127,89	13,08	140,97	465,58	7,70	229,48	203,00	33,10	236,10
Ambiente produttivo	5.563,01	501,01	1.043,24	885,29	3.634,48	4.519,76	5.788,81	413,65	1.119,63	1.000,95	3.668,24	4.669,18
Agricoltura e pesca	824,36	111,79	342,33	213,49	268,55	482,04	984,31	57,70	491,49	369,09	123,73	492,82
Industria	3.794,40	228,25	525,64	516,01	2.752,76	3.268,77	3.804,68	205,49	431,60	437,38	2.935,70	3.373,08
Servizi	514,68	160,97	41,79	23,26	449,63	472,89	542,93	150,45	51,29	44,73	446,91	491,64
Turismo	429,56	0,00	133,49	132,53	163,53	296,06	456,89	0,00	145,25	149,75	161,89	311,64
Altro	589,09	0,27	52,54	28,05	508,50	536,55	625,28	0,00	68,11	60,21	496,95	557,17
Totale	21.512,19	4.940,91	2.826,93	2.396,92	16.288,34	18.685,26	24.187,77	5.471,74	3.238,09	3.047,79	17.901,89	20.949,67

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.

Dalla 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 e 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 dalle 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 previsti nei paragrafi successivi, 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 alla 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 il coordinamento dell'azione complessiva della politica regionale (nazionale e comunitaria) e: i) le politiche di intervento più rilevanti (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 vigenza 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 adoterà 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;
4. definire una strategia di partecipazione alla politica regionale di coesione unitaria articolata territorialmente (con specifici quadri regionali);
5. 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;

6. 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;
7. 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 perseguibili 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 collegati, 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 tecnico¹⁸³; 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 Quadro¹⁸⁴; 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.

Accanto alla individuazione delle amministrazioni capofila per fondo (rispettivamente MiSE – DPS per il FESR e Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale per l'FSE) e alla identificazione delle Autorità di gestione e Autorità di certificazione dei singoli programmi operativi, la delibera

¹⁸³ 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 coerenza) 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.

¹⁸⁴ 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.

CIFE 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 le Regioni dell'Obiettivo Convergenza. 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.

VI.2.2 Coinvolgimento 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 QSN, anche alla componente nazionale della politica regionale aggiuntiva.

La programmazione 2000-2006 dei fondi strutturali in Italia, nei differenti obiettivi in cui è stata 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.

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.

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 parastituzionali 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 comunitarie¹⁸⁵, dovranno essere ispirate a tre criteri guida:

- l'esigenza di *sistematizzare 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.

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 (maggiore 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 esplicherà 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

¹⁸⁵ Comunicazione della Commissione europea COM (2002) 275 def, del 5.6.2002: "Governance Europea: legiferare meglio".

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 ricomprendere: 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 attuazioni, 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 attori 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 e da integrare progressivamente a seconda delle esigenze, fermo restando il rispetto delle indicazioni e degli specifici obblighi del Regolamento generale dei Fondi strutturali.

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 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 ai criteri di selezione dei progetti;
- 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 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.

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 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 scadenze 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 della prima riunione dei Comitati di sorveglianza dei programmi operativi 2007-2013 in cui potranno essere approvati i pertinenti criteri di selezione dei progetti, dovranno essere individuate le opportune misure che permettano di assicurare lo svolgimento delle funzioni di sorveglianza sui nuovi programmi in materia di selezione dei progetti.

A tal fine si potranno eventualmente costituire, contestualmente alla presentazione dei Programmi operativi alla Commissione europea, Comitati di Sorveglianza incaricati dell'adozione dei criteri di selezione coerenti con la strategia della programmazione 2007-2013, sottoposti a successiva ratifica dei Comitati di Sorveglianza costituiti nei termini previsti dalle norme comunitarie di riferimento.

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;
- se esistano 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 2008¹⁸⁶. 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. IV.2.2) 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.

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.

¹⁸⁶ 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.

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.

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 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, corredato 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 suo 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 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.

Nella programmazione 2007-2013 deve crescere l'intensità dello sforzo in comunicazione. Gli stessi articoli iniziali del Regolamento della Commissione, ancora in fase di definizione, di attuazione del Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio sono dedicati alle azioni informative e

pubblicitarie, 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 perseguite; 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.

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 della 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 potranno 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 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 (Obiettivo 3) 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 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 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 frontaliere, 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 nel riorientamento delle politiche.

In sostanza il gruppo svolgerà compiti di indirizzo, in relazione alle diverse fasi di sviluppo della cooperazione territoriale, costituendo anche il luogo di raccordo complessivo per i comitati nazionali o gli organismi equivalenti da istituirsi in attuazione dei diversi programmi operativi:

- *in fase di programmazione*: 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 anche valorizzando i risultati e le migliori pratiche.