

Roma, 27 dicembre 2012

**METODI E OBIETTIVI**  
**PER UN USO EFFICACE DEI FONDI COMUNITARI 2014-2020**

Documento di apertura del confronto pubblico\*

---

\* Presentato dal Ministro per la Coesione Territoriale, d'intesa con i Ministri del Lavoro e delle Politiche Sociali e delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali.

# Sommario

Sintesi .....	4
<b>1 LE INNOVAZIONI GENERALI DI METODO .....</b>	<b>14</b>
1.1 <i>Sette radicali innovazioni</i> .....	14
1.1.1 Risultati attesi .....	14
1.1.2 Azioni .....	16
1.1.3 Tempi previsti e sorvegliati .....	18
1.1.4 Apertura .....	19
1.1.5 Partenariato mobilitato .....	19
1.1.6 Valutazione di impatto.....	20
1.1.7 Forte presidio nazionale .....	21
<b>2 TRE OPZIONI STRATEGICHE .....</b>	<b>23</b>
2.1 <i>Mezzogiorno: Cittadinanza e "Industria"</i> .....	24
2.2 <i>Città</i> .....	29
2.3 <i>Aree interne</i> .....	31
<b>3 IL METODO TEMA PER TEMA .....</b>	<b>36</b>
<b>4 RISULTATI ATTESI E AZIONI PER CIASCUNA AREA TEMATICA .....</b>	<b>39</b>
4.1 <i>Ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione (Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione)</i> ....	39
4.1.1 Indirizzi .....	39
4.1.2 Risultati attesi .....	41
4.1.3 Azioni .....	43
4.1.4 Partenariato .....	44
4.2 <i>Agenda digitale (Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime)</i> .....	45
4.2.1 Indirizzi .....	45
4.2.2 Risultati attesi .....	46
4.2.3 Azioni .....	47
4.2.4 Partenariato .....	48
4.3 <i>Competitività dei sistemi produttivi (Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo e il settore della pesca e dell'acquacoltura)</i> .....	49
4.3.1 Indirizzi .....	49
4.3.2 Risultati attesi .....	51
4.3.3 Azioni .....	51
4.3.4 Partenariato .....	54
4.4 <i>Energia sostenibile e qualità della vita (Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori)</i> .....	54
4.4.1 Indirizzi .....	54
4.4.2 Risultati attesi .....	55
4.4.3 Azioni .....	56
4.4.4 Partenariato .....	57
4.5 <i>Clima e rischi ambientali (Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi)</i> .....	57
4.5.1 Indirizzi .....	57
4.5.2 Risultati attesi .....	58
4.5.3 Azioni .....	59
4.5.4 Partenariato .....	59

4.6	<i>Tutela dell'ambiente e valorizzazione delle risorse culturali e ambientali (Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse)</i> .....	60
4.6.1	Indirizzi.....	60
4.6.2	Risultati attesi .....	62
4.6.3	Azioni .....	63
4.6.4	Partenariato .....	64
4.7	<i>Mobilità sostenibile di persone e merci (Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete)</i> .....	64
4.7.1	Indirizzi.....	64
4.7.2	Risultati attesi .....	66
4.7.3	Azioni .....	67
4.7.4	Partenariato .....	67
4.8	<i>Occupazione (Promuovere l'occupazione e sostenere la mobilità dei lavoratori)</i> .....	67
4.8.1	Indirizzi.....	67
4.8.2	Risultati attesi .....	69
4.8.3	Azioni .....	70
4.8.4	Partenariato .....	71
4.9	<i>Inclusione sociale e lotta alla povertà (Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà)</i> .....	72
4.9.1	Indirizzi.....	72
4.9.2	Risultati attesi .....	75
4.9.3	Azioni .....	77
4.9.4	Partenariato .....	78
4.10	<i>Istruzione e formazione (Investire nelle competenze, nell'istruzione e nell'apprendimento permanente)</i> .....	79
4.10.1	Indirizzi .....	79
4.10.2	Risultati attesi .....	81
4.10.3	Azioni.....	83
4.10.4	Partenariato .....	84
4.11	<i>Capacità istituzionale e amministrativa (Rafforzare la capacità istituzionale e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente)</i> .....	85
4.11.1	Indirizzi .....	85
4.11.2	Risultati attesi .....	87
4.11.3	Azioni.....	88
4.11.4	Partenariato .....	89
<b>5</b>	<b>PERCORSO PER IL CONFRONTO PARTENARIALE</b> .....	<b>89</b>
5.1	<i>Sintesi del percorso</i> .....	89
5.2	<i>Confronto partenariale (gennaio-primavera 2013)</i> .....	90

## SINTESI

L'utilizzo dei Fondi comunitari per la coesione 2014-2020 e del relativo cofinanziamento nazionale avverrà sulla base di un "Accordo di partenariato" e di Programmi operativi da concordare con la Commissione Europea<sup>1</sup>.

Questo documento di indirizzo avvia il confronto pubblico per preparare l'Accordo e i Programmi, secondo la proposta di percorso trasmessa alla Conferenza Stato Regioni nel giugno 2012. Il documento è stato elaborato dal Ministro per la Coesione Territoriale d'intesa con i Ministri del Lavoro e delle Politiche Sociali e delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, responsabili per tre dei quattro Fondi che alimentano la politica di coesione<sup>2</sup>. Ne è stata data informativa al Consiglio dei Ministri nel giorno 17 dicembre 2012.

Il documento propone:

- 7 innovazioni di metodo;
- 3 opzioni strategiche relative a Mezzogiorno, città, aree interne;
- ipotesi di metodo e operative in merito a ognuna delle 11 aree tematiche individuate per l'intera Unione Europea.

1. Il bilancio europeo 2014-2020, se approvato a inizio 2013 lungo le linee contenute nell'ultima proposta della Presidenza dell'Unione Europea nel novembre 2012, assegnerà all'Italia finanziamenti cospicui per la coesione economica, sociale e territoriale in tutte le aree del Paese. Queste risorse e le risorse di cofinanziamento nazionale, e, in generale, le risorse per lo "sviluppo e coesione" che vi si aggiungeranno<sup>3</sup>, dovranno essere utilizzate in modo più tempestivo ed efficace di quanto avvenuto per il bilancio europeo 2007-2013. Ciò è reso indispensabile dall'urgenza di rilanciare sviluppo e coesione del Paese e, segnatamente, dalla necessità di contribuire, con un **riscatto della qualità dell'azione pubblica**, sia alla ripresa della produttività in tutti i territori, sia a un salto di qualità dei servizi essenziali nel Mezzogiorno dove grave è la violazione di elementari diritti di cittadinanza.

2. **Il documento propone un metodo per raggiungere questo risultato.** Non si tratta di un piano strategico, né per il Mezzogiorno, né tantomeno per l'Italia. Perché la sua elaborazione e proposta (nell'Accordo di partenariato) competono al prossimo Governo, che ne gestirà l'avvio e l'attuazione, trovando nei Fondi comunitari un grado importante di libertà della propria azione. E perché tale piano strategico dovrà essere integrato con i principali indirizzi di impiego e di "revisione della spesa" delle risorse ordinarie che il prossimo Governo adotterà; in assenza dei quali l'azione realizzata con i fondi comunitari sarà, specie per il Mezzogiorno, inefficace<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> La Proposta di Accordo di partenariato 2014-2020, una volta elaborata, sarà portata alla Conferenza Unificata per l'intesa e, successivamente, all'approvazione del CIPE, per i profili di competenza e la formalizzazione del mandato all'interlocuzione formale con la Commissione europea, durante l'anno 2013.

<sup>2</sup> Si tratta dei fondi comunitari collegati al Quadro Strategico comune 2014-2020 e, segnatamente, del Fondo europeo di Sviluppo regionale (FESR), del Fondo Sociale europea (FSE), del Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP), del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR). Questi due fondi sono di diretta responsabilità del Ministro delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, che ha anche responsabilità di coordinamento.

<sup>3</sup> La chiave di riparto territoriale dei fondi comunitari è in larga misura decisa a livello di Unione Europea. Al trasferimento di fondi comunitari si aggiungerà il cofinanziamento nazionale nell'importo e nelle modalità che l'Italia deciderà di stabilire. Tale importo, muovendo dalla quota consolidata nei precedenti periodi di programmazione, terrà conto dell'opportunità di riformare e integrare davvero, con i fondi comunitari, i fondi per lo sviluppo e la coesione regionale previsti in attuazione dell'art.119, comma 5 della Costituzione. Ciò avrà luogo anche seguendo la strada aperta dal Piano d'Azione per la Coesione (cfr. oltre), e quindi valutando l'opportunità di affiancare la programmazione comunitaria con una programmazione ulteriore, del tutto coerente quanto a finalità e regole, alimentata dalle risorse nazionali appostate sul Fondo di rotazione *ex lege* 183/1987.

<sup>4</sup> È questa la conclusione dello studio biennale condotto dalla Banca d'Italia sugli esiti della svolta impressa alla politica per il Mezzogiorno con l'utilizzo dei Fondi comunitari del bilancio europeo 2000-2006. Cfr. "Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia", Banca d'Italia e intervento di apertura del Governatore Mario Draghi al Convegno di presentazione dello studio (Roma, 26 novembre 2009). Cfr. oltre nella Sintesi, punto 9.

Il metodo proposto in questo documento riguarda il “come spendere”. Suggestisce precise, forti innovazioni, sia di natura generale, sia relative a ogni singola tematica di intervento – sono undici – individuata collegialmente a livello di Unione Europea. Per la ricerca e l’inclusione sociale, per la valorizzazione delle risorse culturali e l’istruzione, come per tutte le altre tematiche, il documento propone opzioni di metodo da discutere. È un “come spendere” che si potrà utilmente decidere di estendere anche ai fondi per lo sviluppo e la coesione regionale previsti ai sensi dell’art. 119, comma 5 della Costituzione, se si deciderà di integrarli pienamente con i Fondi comunitari<sup>5</sup>.

3. L’innovazione metodologica principale consiste nel fatto che per aspirare a trasformare la realtà attraverso l’azione pubblica è necessario che i risultati cui si intende pervenire siano definiti in modo circostanziato e immediatamente percepibile, sia da coloro che sono responsabili dell’attuazione, sia da coloro che ne dovrebbero beneficiare al fine di dare vita a una vera e propria *valutazione pubblica aperta*. L’individuazione dei *risultati desiderati* deve essere effettuata *prima* di scegliere quali *azioni* finanziare e mettere in pratica. Si tratta di un requisito ovvio, eppure nella pratica comune quasi mai rispettato. E’ usuale, infatti, che vengano prima definite le azioni, in modo spesso generico, razionalizzandone semmai *ex-post* le finalità, con un conseguente sbilanciamento tra mezzi e fini. Non è dunque un caso che spesso alla spesa e alla realizzazione fisica, quando finalmente hanno luogo, non seguano benefici per i cittadini, il lavoro, le imprese.

Questa, come le altre innovazioni di metodo proposte, sono suggerite in primo luogo dalla prassi e dalla teoria delle esperienze internazionali di “politica di sviluppo rivolta ai luoghi”.

Esiste un crescente consenso nell’interpretare le “trappole del non-sviluppo” – sia attorno a equilibri di arretratezza, come nel Mezzogiorno, sia attorno a un blocco della produttività, come nel Centro-Nord – quale risultato di **scelte consapevoli delle classi dirigenti locali e nazionali**. Tali scelte sono dettate dalla convenienza a estrarre un beneficio certo dalla conservazione dell’esistente – giovani non istruiti, accessibilità inadeguate, imprese inefficienti assistite, barriere amministrative all’entrata, ambiente non tutelato, bandi di gara e progetti mal fatti – anziché competere per un beneficio incerto in un contesto innovativo e in crescita – dove i giovani sono competenti, l’accessibilità buona, le imprese inefficienti acquisite da quelle efficienti, l’entrata è facile, l’ambiente è tutelato, bandi di gara competitivi e progetti ben fatti attraggono l’offerta dei migliori. In altri termini, l’azione pubblica è di cattiva qualità non per l’incapacità delle classi dirigenti che ne sono responsabili, ma per la loro espressa volontà.

Se così stanno le cose, l’azione pubblica per la coesione, nel mirare a creare per tutti i cittadini opportunità di vita, lavoro e impresa che dipendano il meno possibile dalle condizioni e luogo di nascita, deve **destabilizzare queste trappole del non-sviluppo, evitando di fare affluire i fondi nelle mani di chi è responsabile dell’arretratezza e della conservazione. Aprendo invece varchi per gli innovatori sia nei beni pubblici che produce, sia nel modo in cui li produce**. Le innovazioni di metodo proposte sono rivolte ad aprire tali varchi. Ecco perché il “come spendere” è così rilevante.

---

<sup>5</sup> Anche il confronto su questo profilo e su quello connesso della chiave di riparto di tali fondi (oggi noti come Fondo per lo sviluppo e la coesione, regolato dal decreto legislativo 31 maggio 2011 n. 88) viene lasciato alla fase che segue al confronto pubblico. In tale fase andrà anche stabilita la chiave di riparto dei Fondi comunitari per quella limitata parte che non è prestabilita dall’Unione Europea (Cfr. nota 3).

4. Questa valutazione è confermata e si trasforma in *soluzioni metodologiche operative* sulla base di tre robusti contributi:

- La **diagnosi**<sup>6</sup> del grave peggioramento nell'uso dei Fondi comunitari avvenuto nel quinquennio 2007-2011, soprattutto nel Mezzogiorno<sup>7</sup> (pure con forti diversificazioni) e la **diagnosi** dei “risultati inferiori alle attese” raggiunti nel Mezzogiorno nel precedente periodo di programmazione 2000-2006<sup>8</sup>.
- Le **innovazioni di metodo** introdotte dall'Unione Europea – seppure in modo ancora non formalmente approvato – nella proposta di Regolamento CE per il 2014-2020<sup>9</sup>, sulla base di una rivisitazione del ruolo della politica di coesione europea e dei suoi limiti<sup>10</sup>.
- L'**esperienza nazionale** positiva realizzata, sia nel Mezzogiorno, sia nel Centro-Nord, da alcune Regioni e da alcune Amministrazioni Centrali anche negli anni recenti, e quella acquisita di recente, nel corso del 2012, con la realizzazione del **Piano d'Azione per la Coesione**. Quest'ultima ha anticipato le innovazioni di metodo della prossima programmazione e ha consentito di attuare l'impegno al rilancio del programma comunitario assunto al Vertice dell'Area Euro del 26 ottobre 2011, attraverso l'accelerazione dell'utilizzo dei fondi – dal 15,2 % di spesa certificata dell'ottobre 2011 a un valore stimabile in almeno il 32% a fine 2012 per l'intera Italia – e la riprogrammazione di 12,1 miliardi di euro. Per il Mezzogiorno, il Piano Azione Coesione ha mostrato che con il nuovo metodo è possibile affiancare sulla base di una valutazione pubblica aperta: a) progetti per i servizi di cittadinanza, b) progetti mirati per aree di vitalità “industriale”, c) grandi progetti strategici di rete, prima di tutto ferroviari, per l'intera area.

5. Le sette innovazioni generali di metodo proposte dal documento sulla base di queste considerazioni configurano un sistema di *valutazione pubblica aperta* e possono essere così riassunte:

- 1) **Risultati attesi**. Nella programmazione operativa, gli obiettivi stabiliti saranno definiti sotto forma di risultati attesi che si intende attuare in termini di qualità di vita delle persone e/o di opportunità delle imprese. I risultati attesi saranno in genere misurati da uno o più “indicatori di risultato”, la cui misurazione, con tempi prestabiliti, sarà parte integrante e condizionante degli impegni del programma. A questi indicatori saranno associati valori obiettivo (*target*). L'esperienza italiana degli “obiettivi di servizio” indica la realizzabilità di questa innovazione. Lo conferma la sua estensione sistematica nel Piano Azione Coesione. L'esplicitazione e misurabilità dei risultati attesi consentirà di rendere evidenti le finalità degli interventi, di promuovere per le infrastrutture la definizione di piani di esercizio, di dare un pungolo forte agli amministratori per la loro azione, e soprattutto di fornire a cittadini e alle loro organizzazioni un metro per la verifica dell'azione pubblica e per l'esercizio della propria pressione. Consentirà, infine, alla valutazione di impatto (Cfr. punto 6) di avere una base di riferimento.
- 2) **Azioni**. I programmi operativi faranno seguire alla indicazione dei risultati attesi quella delle azioni con cui conseguirli. Anche questa, che pare un'ovvietà, è in realtà un'innovazione se – come dovrà essere perché siano approvati – i programmi operativi conterranno indicazioni non generiche, ma circostanziate delle azioni che si intendono finanziare: liste di interventi

<sup>6</sup> Si veda la Relazione del Ministro per la Coesione Territoriale al Parlamento del 6 dicembre 2012 (<http://www.camera.it/824?tipo=I&anno=2011&mese=12&giorno=06&view=&commissione=05c05>).

<sup>7</sup> Si noti che alla fine del quinto anno di programmazione 2007-2013, l'Italia ha ricevuto rimborsi comunitari per una quota pari al 21,7% delle risorse programmate (6,1 miliardi di euro) rispetto al 36,1% (9,7 miliardi di euro) del corrispondente periodo del precedente ciclo di programmazione 2000-2006. Pertanto, il rallentamento della programmazione attuale ha comportato un minor volume di rimborsi alla fine del 2011 pari a 3,9 miliardi di euro.

<sup>8</sup> Cfr. il già citato studio della Banca d'Italia.

<sup>9</sup> Proposta di Regolamento (CE) recante disposizioni comuni sui Fondi comunitari (COM(2011)615final/2 del 14.03.2012) [[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation/general/genera\\_l\\_proposal\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation/general/genera_l_proposal_it.pdf)].

<sup>10</sup> Cfr. “*An agenda for a Reformed Cohesion Policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*”, Aprile 2009 [[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/policy/future/barca\\_it.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/barca_it.htm)].

infrastrutturali con riferimento al loro stato di progettazione; tipologie di servizi da finanziare con i criteri per assegnare i fondi; misure per la concessione di agevolazioni, con la individuazione *ex ante* delle procedure e della tempistica per la definizione di bandi/avvisi; progetti complessi di valorizzazione di aree territoriali con l'esplicitazione di modalità innovative di selezione degli interventi più rispondenti ai bisogni territoriali (es. concorsi di idee, stimolo alla domanda pubblica, etc.). In virtù di questa caratteristica, all'approvazione dei programmi operativi non seguirà, come in passato, l'avvio di un confronto su "cosa effettivamente fare" per riempire di contenuto concreto vaghe indicazioni, ma l'attuazione delle decisioni già assunte.

- 3) **Tempi previsti e sorvegliati.** Le due innovazioni precedenti ne consentono una terza: quella di "prendere sul serio l'attuazione e i suoi tempi". La scarsa attenzione all'attuazione e al "tempo" è uno dei principali mali dell'azione pubblica in Italia, con effetti particolarmente gravi nel caso degli investimenti per lo sviluppo. Per rompere con questa tradizione, i Programmi Operativi assoceranno a ogni azione i suoi tempi previsti di attuazione. Tali tempi saranno tradotti in previsioni novennali dei flussi di pagamento – l'orizzonte temporale della spesa dei programmi comunitari - che consentiranno una programmazione ordinata, coerente con gli obiettivi di finanza pubblica. A questo sistema previsivo, che consentirà modalità sistematiche (non estemporanee) di revisione delle previsioni, corrisponderà un forte sistema centrale di sorveglianza, rendendo sistematiche le "campagne dei sopralluoghi" realizzate nel 2012 dall'Unità di Verifica degli Investimenti Pubblici del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica<sup>11</sup>.
- 4) **Apertura.** Le precedenti tre innovazioni non sarebbero efficaci senza due altri requisiti: trasparenza e apertura delle informazioni che quelle innovazioni producono; e rafforzamento delle possibilità di mobilitazione dei soggetti interessati e del partenariato. Per quanto riguarda la trasparenza e l'apertura, le informazioni verranno rese disponibili secondo formati unificati, nazionali, in modo al tempo stesso comprensibile e scaricabile per usi di ogni genere, sulla falsariga del prototipo "OpenCoesione" [<http://www.OpenCoesione.gov.it/>] introdotto nel 2012. È questa la condizione affinché i cittadini, singoli o organizzati, possano esercitare una pressione sugli amministratori, spronandoli a far bene. E affinché l'attività di monitoraggio sia di qualità. Alla trasparenza concorrono anche il sistema di sopralluoghi di cui si è detto (punto 3) e le innovazioni del sistema di monitoraggio.
- 5) **Partenariato mobilitato.** Il principio europeo del partenariato non è una novità, ma a esso dovrà essere data vera attuazione, sia estendendolo alla fase discendente della programmazione (al disegno dei bandi in primo luogo), sia coinvolgendo nella "valutazione pubblica aperta", oltre alle parti economiche e sociali, tutti i soggetti che dalle azioni che sono potenzialmente influenzati o che alle azioni possano dare un contributo di conoscenza. Alcuni principi di riferimento si ritrovano nel "Codice di condotta europea nel partenariato", predisposto dalla Commissione europea [[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/working/strategic\\_framework/swd\\_2012\\_106\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/strategic_framework/swd_2012_106_en.pdf)]. La mobilitazione per ogni intervento anche dei soggetti detentori delle conoscenze rilevanti, sarà soddisfatta indicando in ogni programma i "centri di competenza" rilevanti e il modo in cui essi sono coinvolti.
- 6) **Valutazione di impatto.** La valutazione non è certo una novità per i programmi dei Fondi strutturali, ma deve salire di rango nello strumentario delle decisioni politiche. In primo luogo, sarà consolidata l'organizzazione istituzionale dedicata – i Nuclei di valutazione – (cfr. punto 1) costruita negli ultimi due cicli di programmazione, mettendola maggiormente al servizio delle domande del partenariato e dei beneficiari ultimi. In secondo luogo sarà data centralità e impulso

---

<sup>11</sup> Oltre al Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica, svolgono funzioni di sorveglianza a livello centrale, attraverso le strutture dedicate, il Ministero dell'Economia e delle Finanze (IGRUE) [<http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Attivit--i/Rapporti-f/>], il Ministero del Lavoro – DG Politiche Attive e Passive del lavoro - [<http://europalavoro.lavoro.gov.it/EuropaLavoro/default.aspx>], il Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali.

alla valutazione di impatto, ossia alla valutazione del se, in quale misura ed eventualmente per quali soggetti, le azioni adottate abbiano effettivamente effetti per la qualità di vita delle persone e/o le opportunità delle imprese. Esplicitare i risultati attesi orienterà il focus della valutazione di impatto, qualunque sia il metodo adottato. L'avvio della valutazione d'impatto contemporaneamente all'attività di programmazione, contribuirà a inserire la valutazione e i suoi esiti nelle scelte e confronto sulle azioni pubbliche. Esprimere risultati attesi e azioni puntuali a un tempo consente e impone di definire la domanda di valutazione e la ricerca sugli effetti/impatti del programma e sul ruolo avuto dai suoi protagonisti, mentre l'esito di tale analisi può alimentare in modo significativo il processo generale di "valutazione pubblica aperta".

- 7) **Forte presidio nazionale.** Sia l'esperienza italiana, sia il ruolo che la riflessione sullo sviluppo assegna al centro come "destabilizzatore di trappole di non-sviluppo", suggeriscono un rafforzamento del presidio nazionale. Rifuggendo da pericolose tentazioni neo-centraliste che negano il principio europeo di sussidiarietà, è utile realizzare tre innovazioni: consolidare la natura non-contrattabile delle "regole del gioco" che saranno approvate nell'Accordo di partenariato (una volta concluso il confronto aperto da questo documento); prevedere il lancio da parte nazionale di azioni di co-progettazione strategica territoriale in aree selezionate sulla base dei prototipi già avviati con il Piano Azione Coesione; rafforzare il presidio assicurato dal Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica, trasformandone l'organizzazione in modo più consono all'esercizio delle funzioni di coordinamento e affiancamento dei programmi della politica di coesione (Agenzia). Sarà inoltre necessario, nel confronto, sottoporre a valutazione attenta la possibilità che il centro assuma più ampi ruoli di gestione dei programmi operativi, senza che le scelte del passato – specie quando rivelatesi inefficaci – precostituiscono l'esito del confronto.

Attorno a queste sette "parole d'ordine" dovranno essere costruiti i futuri "programmi", traducendo in documenti davvero "operativi" quelli che ancora in questo ciclo corrente sono stati "programmi indicativi", largamente indeterminati e compatibili con innumerevoli soluzioni pratiche. In questi programmi le decisioni cruciali sul "che cosa fare", "perché farlo" e "con chi" sono state assunte tardivamente. Così non sarà più.

6. Alle sette innovazioni di metodo descritte nel documento corrispondono proposte relative al "come spendere" per ognuna delle undici aree tematiche individuate dall'Unione Europea:

- Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione,
- Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione,
- Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo e il settore della pesca e dell'acquacoltura,
- Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio,
- Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, prevenzione e la gestione dei rischi,
- Tutelare l'ambiente e l'uso efficiente delle risorse,
- Promuovere sistemi di trasporto sostenibili e eliminare le strozzature delle principali infrastrutture di rete,
- Promuovere l'occupazione e sostenere la mobilità dei lavoratori,
- Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà,
- Investire nelle competenze, nell'istruzione e nell'apprendimento permanente,
- Rafforzare la capacità istituzionale e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente.

Le proposte presentate per la discussione considerano, per ogni area tematica, quattro profili relativi sia alle indicazioni strategiche dell'Unione Europea<sup>12</sup>, sia alle linee di riforma contenute nel Programma Nazionale di Riforma<sup>13</sup>, sia all'esperienza italiana e alle scelte già compiute nel Piano Azione Coesione:

- a) Indirizzi e requisiti minimi da seguire se si sceglie di dare priorità al tema.
- b) Esempificazione dei risultati attesi e dei relativi indicatori. La scelta dei risultati attesi dovrà essere effettuata dalle autorità responsabili dei Programmi. Gli esempi non devono dunque essere intesi come una lista da adottare, ma come una guida di metodo per le caratteristiche che tali risultati attesi e gli indicatori devono avere.
- c) Esempificazione delle azioni.
- d) Indicazione provvisoria dei beneficiari e dei centri di competenza da coinvolgere (in aggiunta al partenariato generale).

A questi quattro profili si aggiungerà la fissazione dei requisiti da cui dipende l'efficacia degli interventi nelle singole aree tematiche, secondo il meccanismo comunitario delle cosiddette "condizionalità *ex ante*", volto a evitare che siano finanziati interventi in aree dove mancano i presupposti minimi di efficacia dell'azione pubblica. A tale riguardo, sarà indispensabile rifuggire da ogni formalismo e sfruttare al massimo la leva offerta da questa nuova regola per spingere all'azione tutti i soggetti da cui dipende il conseguimento dei risultati attesi. L'applicazione di queste regole è in corso di confronto in sede di negoziato sulla proposta di Regolamento (CE) recante disposizioni comuni sui fondi del Quadro Strategico Comune 2014-2020 Allegato IV<sup>14</sup>.

7. Le undici aree tematiche individuate dall'Unione Europea non costituiscono – nonostante l'ambiguità del linguaggio usato ("*thematic objectives*") – ipotetici obiettivi del programma da costruire, ma un raggruppamento possibile delle azioni da realizzare. In molti casi, il conseguimento di obiettivi di sviluppo di dati territori richiederà la contemporanea realizzazione di azioni provenienti da molteplici "aree tematiche".

Per rendere evidente questa considerazione, il documento individua quattro missioni/obiettivi in cui è possibile tradurre lo "*slogan*" europeo per il 2020 di uno sviluppo sostenibile, inclusivo e intelligente:

- 1) Lavoro, competitività dei sistemi produttivi e innovazione;
- 2) Valorizzazione, gestione e tutela dell'ambiente;
- 3) Qualità della vita e inclusione sociale;
- 4) Istruzione, formazione e competenze.

Nella tavola che segue, per ognuna di queste missioni vengono individuate provvisoriamente le aree tematiche che possono essere serventi della missione. E' evidente che la stessa area tematica può essere servente di più di una missione.

---

<sup>12</sup> *Position paper* dei servizi della Commissione sulla programmazione dei fondi del Quadro Strategico Comune 2014-2020, 9 novembre 2012 disponibile in [[http://www.dps.tesoro.it/view.asp?file=2012/153019\\_news3dic12.htm&img=new](http://www.dps.tesoro.it/view.asp?file=2012/153019_news3dic12.htm&img=new)].

<sup>13</sup> Programma Nazionale di Riforma [<http://www.tesoro.it/doc-finanza-pubblica/def/2012/>].

<sup>14</sup>[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation/general/gener\\_al\\_proposal\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation/general/gener_al_proposal_it.pdf)

**TAVOLA 1 – Missioni e aree tematiche collegate**

Missioni	Aree tematiche comunitarie rilevanti per le singole missioni	(a)
<b>A. Lavoro, competitività dei sistemi produttivi e innovazione</b>	1 Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione.	***
	2 Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime.	***
	3 Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo e il settore della pesca e dell'acquacoltura.	***
	4 Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori.	**
	5 Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, prevenzione e la gestione dei rischi.	**
	6 Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse	**
	7 Promuovere sistemi di trasporto sostenibili e eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete.	***
	8 Promuovere l'occupazione e sostenere la mobilità dei lavoratori.	***
	9 Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà.	**
	10 Investire nelle competenze, nell'istruzione e nell'apprendimento permanente.	**
<b>B. Valorizzazione, gestione e tutela dell'ambiente</b>	2 Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime	*
	4 Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori.	***
	5 Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, prevenzione e la gestione dei rischi.	***
	6 Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse.	***
	7 Promuovere sistemi di trasporto sostenibili e eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete	**
<b>C. Qualità della vita e inclusione sociale</b>	2 Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime	**
	6 Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse	**
	7 Promuovere sistemi di trasporto sostenibili e eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete	**
	8 Promuovere l'occupazione e sostenere la mobilità dei lavoratori.	***
	9 Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà.	***
	10 Investire nelle competenze, nell'istruzione e nell'apprendimento permanente.	**
<b>D. Istruzione, formazione, e competenze</b>	1 Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione.	***
	2 Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime.	**
	9 Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà.	*
	10 Investire nelle competenze, nell'istruzione e nell'apprendimento permanente.	***

(a) : valenza dell'area tematica per la missione: \*= la declinazione dell'area tematica deve tenere conto dell'impatto che può avere sulla missione prevedendo almeno alcuni risultati/ azioni di ausilio alla missione; \*\* = la declinazione dell'area tematica deve fornire certamente un contributo alla missione privilegiando risultati/azioni che possono direttamente contribuire alla realizzazione della missione; \*\*\*= l'area tematica è caratterizzante per la missione e la scelta dei risultati/azioni è decisiva per definire l'interpretazione che la politica regionale dà della missione.

8. Nonostante il documento non proponga una strategia generale per l'uso dei Fondi comunitari nel 2014-2020, esso propone per la discussione tre opzioni strategiche che sono emerse dal lavoro straordinario di rilancio del programma 2007-2013 e dal Piano Azione Coesione e che sono suggerite dal dibattito europeo e nazionale. Tali opzioni riguardano: Mezzogiorno, Città, Aree interne.

9. **Per il Mezzogiorno** e segnatamente per le sue cinque Regioni “in ritardo di sviluppo” (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sicilia) è indispensabile muovere dai due *deficit* che caratterizzano l’area in modo diffuso, anche se con intensità differenziata al proprio interno, e di cui il documento richiama i dati essenziali:

- un deficit di cittadinanza: dalla sicurezza personale, alla legalità, alla giustizia, all’istruzione, alla qualità dell’aria e dell’acqua, al trasporto pubblico, alla cura di infanzia e anziani, alla rete digitale;
- un deficit di attività produttiva privata, in primo luogo manifatturiera, ma anche agricola, commerciale e di servizi del welfare – diciamo “industriale”, a indicare non il settore ma il metodo di produzione organizzato e a forte contenuto innovativo, che può dare risposte alla necessità di aumento dell’occupazione.

Ne discende che nel Mezzogiorno, la strategia per i Fondi comunitari, oltre che ad applicare con particolare forza le sette innovazioni generali di metodo e gli spunti tematici proposti nel documento, dovrà essere rivolta a colpire i due *deficit* qui indicati. Ciò dovrà avere luogo, si propone nel documento, secondo quattro indirizzi:

- Primo, nessun risultato potrà essere conseguito in modo pieno e permanente se l’intera massa delle **risorse ordinarie pubbliche impiegate nel Sud** non verrà utilizzata secondo la logica territoriale e le sette innovazioni metodologiche qui suggerite. Insomma, è necessaria una strategia nazionale per il Mezzogiorno che sia congruente e “contenga” la strategia per l’uso dei fondi comunitari, soprattutto per quanto riguarda scuola, sicurezza, sanità, giustizia, servizio ferroviario.
- Secondo, si dovrà distinguere con chiarezza fra azioni rivolte all’**inclusione sociale** – ossia all’aumento della quota di persone che accedono a livelli essenziali di servizio nelle principali dimensioni del proprio vivere – risultato indispensabile per un nuovo “patto di cittadinanza” - e azioni rivolte alla **crescita**, ossia all’innovazione e alla produttività: la confusione fra i due obiettivi ne ha in passato frenato il conseguimento e ha aperto la strada alle classi dirigenti conservatrici.
- Terzo, la **concentrazione delle risorse a sostegno della tutela dei diritti di cittadinanza** deve essere assai forte e diffusa sul territorio, recuperando la logica degli “obiettivi di servizio”, come si è iniziato a fare con il Piano d’Azione per la Coesione, sia per interventi sulle reti strategiche nazionali (rete ferroviaria e digitale), sia per interventi diffusi sul territorio, come istruzione, giustizia e cura dell’infanzia e degli anziani. Sarà realisticamente non evitabile proseguire per alcuni anni nella pratica di compensazione della carenza di fondi ordinari, ma ciò dovrà avere luogo in base a un “patto”, che includa il partenariato e i cittadini, che preveda la progressiva crescita delle risorse ordinarie nella seconda fase del periodo di programmazione.
- Quarto, il resto delle risorse sarà destinato a **valorizzare e sviluppare la base “industriale”** – manifatturiera, agro-alimentare e terziaria – concentrando le azioni nei territori dove massimo può essere il rendimento, coordinandole con quelle dettate dalle due priorità strategiche orizzontali delle città e delle aree interne e creando nuove occasioni di lavoro. In contesti territoriali che affiancano situazioni di potenziale vitalità e forte immaturità progettuale, l’intervento in questa direzione potrà avvenire ricorrendo alla modalità dei bandi internazionali di idee che, sulla base del lavoro svolto nel 2012 sarà sperimentata nelle prime settimane del 2013 nei casi del Sulcis-Iglesiente<sup>15</sup>, di Pompei e di Reggio Calabria (Museo Archeologico Nazionale).

L’attuazione di questi indirizzi terrà conto del disegno strategico che verrà stabilito per le città e per le aree interne.

10. **Città**. Il più forte ruolo che l’Unione Europea chiede di dare alle città nell’impiego dei Fondi comunitari 2014-2020 deve trovare l’Italia particolarmente disponibile perché la carenza di innovazione

---

<sup>15</sup> <http://www.coesioneterritoriale.gov.it/wp-content/uploads/2012/11/SULCIS-Protocollo-13-novembre-2012-finale.pdf>.

produttiva e sociale che caratterizza il Paese può essere contrastata solo a partire da una politica di sviluppo che porti il proprio baricentro sulle città. Fermo restando che solo una strategia generale nazionale può conseguire questo obiettivo, la programmazione dei Fondi comunitari può costruire prototipi e svolgere un ruolo di sprone. Per farlo dovrà soddisfare alcuni requisiti:

- considerare le città come “città funzionali”;
- distinguere tra grandi città/aree metropolitane, città medie e sistemi di piccoli comuni;
- puntare sulla “rete delle grandi città metropolitane” per rafforzare la competitività dell’Europa;
- rafforzare la cooperazione e co-decisione tra diversi livelli di governo.

Su queste basi, nella costruzione della strategia, si dovranno considerare tre opzioni, non mutualmente esclusive:

1. ridisegnare e modernizzare i servizi urbani per i residenti e gli utilizzatori delle città;
2. sviluppare pratiche e progettazione per l’inclusione sociale per i segmenti di popolazione più fragili e per aree e quartieri disagiati;
3. rafforzare la capacità delle città di potenziare segmenti locali pregiati di filiere produttive globali.

A questo disegno dovrà corrispondere una *governance* che veda un ruolo di maggiore responsabilità (vigilata e condizionata ai risultati) delle città stesse.

**11. Aree interne.** La forte diversificazione naturale, climatica e culturale del territorio e il suo accentuato policentrismo costituiscono un tratto distintivo dell’Italia che offre opportunità di sviluppo solo assai parzialmente sfruttate. Questi aspetti assumono particolare rilievo nelle “aree interne”, ossia in quella parte del Paese – circa tre quinti del territorio e poco meno di un quarto della popolazione - distante da centri di agglomerazione e di servizio e con traiettorie di sviluppo instabili ma al tempo stesso dotata di risorse che mancano alle aree centrali, “rugosa”, con problemi demografici ma al tempo stesso fortemente policentrica e con elevato potenziale di attrazione. A queste aree interne è opportuno valutare se destinare nella programmazione 2014-2020 una particolare strategia di intervento. Tre possono essere i suoi obiettivi:

- 1) Tutelare il territorio e la sicurezza degli abitanti affidandogliene la cura. Intervenire in modo sporadico ed emergenziale sui suoli e sulle risorse fisiche territoriali comporta costi assai cospicui, anche umani. La messa in sicurezza diventa efficiente solo in presenza di una popolazione residente nel territorio.
- 2) Promuovere la diversità naturale e culturale e il policentrismo aprendo all’esterno. La duplice diversità naturale e poi frutto dell’azione umana delle aree interne è ricchezza del Paese, ma richiede un modello economico e sociale coeso, che sappia assicurare modelli di vita nelle aree interne competitivi con quelli offerti dalle aree urbane e sia aperto ai contributi esterni.
- 3) Rilanciare lo sviluppo e il lavoro attraverso l’uso di risorse potenziali male utilizzate. Fra tutela del territorio e della sicurezza degli abitanti e promozione delle diversità e sviluppo esiste una relazione biunivoca: i primi offrono opportunità forti al secondo; ma solo se c’è il secondo la popolazione troverà attraente e conveniente vivere in questi territori e potrà quindi assicurare manutenzione e promozione della diversità. Una valorizzazione adeguata delle aree interne può consentire nuove, significative opportunità di produzione e di lavoro. Così come un disegno efficiente delle piattaforme dello stato sociale - prima di tutto della salute e dell’istruzione - è necessario per consentire a un tempo migliori servizi per tutti - e quindi attrattività dei luoghi - e minori costi.

Una strategia che miri a questi tre obiettivi deve essere concettualmente robusta, condivisa e leggera. Non deve costituire una gabbia, prima teorica e poi procedurale, per irreggimentare le iniziative private e pubbliche già esistenti - come spesso accade nel nostro Paese - ma una maglia analitica affidabile entro cui: dare forza, riconoscimento e propulsione a ciò che è già in corso; aprire varchi alle energie umane innovative, specie dove oggi predominano rendita e miope conservazione; promuovere una visione culturale della straordinaria qualità di vita che questi territori possono assicurare. Nel costruire questa strategia sono necessari due passi:

- sviluppare a partire dai passi già compiuti una **“mappa di larga massima”** di queste aree che tenga conto non solo dei loro tratti naturali, di dispersione abitativa e di accessibilità, ma anche della adeguatezza dei servizi fondamentali quali scuola e salute, una mappa che serva a misurare tendenze e ragionare, non certo, come erroneamente si è fatto in passato, a predeterminare dove intervenire;
- **mettere in chiaro “chi è contro” e “chi è a favore” del progetto:** sono contro coloro che dalle aree interne estraggono oggi risorse anziché innovare (discariche, cave, progetti per l'energia eolica o le biomasse che non lasciano alcun ritorno per il territorio) e sono contro la cultura del “comunitarismo chiuso” (che postula il ripiegamento su mono-identità locali, chiuse all'apporto esterno e al confronto col diverso); sono a favore gli innovatori di ogni età che per motivi ideali o di profitto abbiano idee robuste sull'uso del territorio e siano pronti a confrontarle in modo concorrenziale con altri, interni o esterni al territorio stesso.

Sull'ipotesi di costruire questa strategia si è già aperto il confronto con il seminario tenuto il 15 dicembre, dove sono stati presentati numerosi contributi, discusse alcune prime mappe, assunto un impegno politico da cinque Ministri<sup>16</sup>. Al termine del processo di valutazione pubblica aperta, se verranno sciolte le riserve, andranno individuate:

- **politiche settoriali ordinarie, nazionali e regionali** nei comparti che producono servizi essenziali, in primo luogo salute e scuola, ma anche servizi sociali, apprendistato e scuola-lavoro, condizioni per fare impresa e per assicurare sviluppo dell'attività agricola, energie rinnovabili, manutenzione del territorio, ferrovia, che andranno **orientati secondo le priorità e gli indirizzi territoriali che scaturiscono dal progetto;**
- **misure nazionali**, di tipo fiscale, assicurativo o di altra natura complementari e forse essenziali al successo del resto;
- azioni pubbliche aggiuntive da finanziare con i **fondi comunitari** 2014-2020, da immaginare come il **fattore propulsivo** del progetto, necessarie ma insufficienti senza le prime due;
- la **governance** per realizzare tali politiche in un disegno unitario che veda chiara assegnazione di responsabilità, un forte coordinamento fra Governo e Regioni, un ruolo centrale dei Comuni alleati in coalizioni che abbraccino assieme la progettazione dei fondi aggiuntivi e la produzione di servizi ordinari.

---

<sup>16</sup> Cfr. la nota “Un progetto per le aree interne”, i contributi alla discussione e le “Conclusioni dei Ministri” disponibili in <http://www.coesioneterritoriale.gov.it/seminario-15-dicembre-nuove-strategie-per-la-programmazione-2014-2020-della-politica-regionale-le-aree-interne/>.

# 1 LE INNOVAZIONI GENERALI DI METODO

## 1.1 Sette radicali innovazioni

Il metodo della programmazione 2014-2020 sarà profondamente rinnovato attorno a sette parole chiave:

1. Risultati attesi
2. Azioni
3. Attuazione: tempi previsti e sorvegliati
4. Apertura
5. Partenariato mobilitato
6. Valutazione
7. Forte presidio nazionale

È attorno a questi sette concetti che dovranno essere costruiti i futuri “Programmi”, traducendo in documenti davvero “operativi” quelli che ancora in questo ciclo corrente sono stati piuttosto “programmi indicativi”, con obiettivi e azioni largamente indeterminati e compatibili con innumerevoli soluzioni pratiche, il che ha spostato in avanti nel tempo le decisioni sul cosa fare, perché farlo e con chi. I Programmi non saranno approvabili in assenza di questi requisiti.

Le sette innovazioni derivano in parte dal nuovo Regolamento (CE)<sup>17</sup>, recante disposizioni comuni sui cinque Fondi del Quadro Strategico Comune, ma sono anche il risultato delle lezioni apprese nell’ultimo decennio e dell’insuccesso della programmazione comunitaria italiana 2007-2013<sup>18</sup>. Esse sono state in gran parte anticipate dal Piano d’Azione per la Coesione (PAC<sup>19</sup>), che offre anche molti spunti per azioni prototipali per i futuri Programmi operativi. Il confronto su come attuare queste pratiche in forma stabile e generale in tutti i programmi 2014-2020 può avvenire ora sulla base di fatti e esperienze in corso, non solo di ipotesi concettuali.

Vediamo le sette innovazioni.

### 1.1.1 RISULTATI ATTESI

Nella programmazione operativa, gli obiettivi concordati dovranno essere definiti sotto forma di risultati attesi dalle azioni previste, cioè “cosa” si intende ottenere in termini di qualità della vita delle persone e di progressi delle imprese “dove” e “per chi”. Esprimere anticipatamente e in modo misurabile e verificabile i risultati attesi serve, infatti, a rendere comprensibile “perché” e “per chi” si spendono i fondi, evitando ambizioni troppo generiche e garantendone, appunto, la verificabilità.

I risultati attesi costituiscono la promessa verificabile del programma, anche politica, e pertanto devono esprimere le trasformazioni cui si ambisce, in modo che esse siano osservabili e scrutinabili dal pubblico e quindi misurabili attraverso indicatori/variabili segnaletiche in modo non controverso. Un risultato atteso può essere misurato, in genere, da più “indicatori di risultato”, ma è comunque il primo che deve guidare la scelta dei secondi e non viceversa. Un esempio è rappresentato dalle misure di contrasto alla dispersione scolastica, il cui risultato è espresso dalla “riduzione del fallimento formativo precoce e della dispersione scolastica a parità di contesto” e a cui possono essere associati tre diversi indicatori di risultato: tasso di abbandono al biennio delle scuole superiori; tasso di passaggio alla classe successiva;

---

<sup>17</sup> COM(2011) 615 final/2 del 14.3.2012  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation/general/general\\_proposal\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation/general/general_proposal_it.pdf)

<sup>18</sup> Cfr. Relazione al Parlamento del Ministro della Coesione territoriale del 6/12/2012 e Rapporto DPS 2011, capitolo IV.

<sup>19</sup> Si rinvia al sito [http://www.dps.tesoro.it/pac\\_2012.asp](http://www.dps.tesoro.it/pac_2012.asp).

quota di *drop-out* reinseriti in percorsi di istruzione. Occorre, quindi, innanzitutto definire l'aspetto che si vuole modificare (occupabilità, qualità dell'istruzione, costo/disponibilità di energia) e poi verificare se sono già disponibili soddisfacenti misurazioni, ovvero se è necessario attrezzarsi per costruirle. Occorre quindi mirare ad associare al risultato atteso un indicatore pertinente (una buona *proxy* identificativa della natura del risultato), cui possa essere associato un valore obiettivo (*target*), come richiesto dal Regolamento<sup>20</sup>. Ogni impegno deve essere profuso a questo fine. Anche nei casi in cui ciò non sarà possibile, un risultato atteso espresso in modo univoco costituisce una guida indispensabile per indirizzare lo sforzo di misurazione.

Non si è affatto privi di esperienza in questo senso. Nel caso dell'iniziativa cd. degli Obiettivi di servizio, l'esplicitazione univoca dei risultati e i primi indicatori a essi collegati hanno guidato utilmente gli affinamenti successivi nella misurazione, che nel tempo ha raggiunto un livello di chiarezza non immaginabile nella fase iniziale. Successivamente, nel Piano d'Azione per la Coesione è stata sperimentata l'identificazione di risultati attesi per tutti gli interventi del programma. I "Sopralluoghi" effettuati sulle opere realizzate nell'ambito dei programmi operativi di alcune Regioni del Sud offrono, d'altro canto, molti esempi in cui gli interventi realizzati sono accompagnati dalla identificazione di risultati attesi. Gli stessi sopralluoghi mostrano che esiste una forte correlazione fra la chiara identificazione dei risultati attesi e l'effettiva utilità dell'intervento. Infatti, si può argomentare che nel caso di interventi infrastrutturali l'identificazione chiara di risultati attesi è legata alla previsione di "piani di esercizio" dell'infrastruttura ben articolati.

Esprimere un risultato atteso per un programma operativo significa anche bilanciare la tensione verso una trasformazione desiderata con la capacità delle azioni adottate di poterla significativamente provocare. Significa cioè riflettere insieme sulle ambizioni che si nutrono di modificare, sul contesto di riferimento e sul nesso fra azioni e risultati (teoria della causazione). Alcuni ambiti saranno più facilmente trattabili di altri, laddove le azioni hanno capacità più dirette di causare il risultato. La richiesta di definire i risultati attesi non deve però essere intesa come un suggerimento di perseguire solo "obiettivi facili" per cui è più chiaro il nesso causa-effetto, ma piuttosto come il dovere di mostrare le intenzioni del programma in modo esplicito e, soprattutto, rilevante e comprensibile per i cittadini. Se non si percorre questa strada, sarà difficile ottenere risultati davvero utili.

### **Riquadro 1 - ESEMPI DI RISULTATI ATTESI<sup>21</sup>**

#### Tema Istruzione

Affermare che si intende 'rafforzare il sistema dell'istruzione' senza ulteriori qualificazioni NON è un modo di esprimere un risultato atteso, tale da orientare in modo univoco la scelta delle azioni in un programma della politica di coesione che è per definizione limitato nelle risorse e nel tempo, in quanto tale espressione è compatibile con un numero assai elevato di risultati rilevanti per i cittadini e non esprime, né favorisce il raggiungimento di un consenso sugli scopi e le azioni del programma. Una modalità più chiara (e che sottintende una specifica scelta di priorità) è, ad esempio, esprimere il risultato atteso come: *'incremento delle competenze degli studenti in matematica'*, o *'incremento delle competenze degli studenti in lettura'*, o *'incremento del numero di studenti che completano il ciclo di istruzione dell'obbligo'*. Questo modo di esprimere i risultati attesi è congeniale a essere verificabile e a circoscrivere, e poi valutare, le azioni da realizzare.

<sup>20</sup> Cfr. *paper* Fabrizio Barca - Philip McCann "Outcome indicators and targets- towards a performance oriented EU Cohesion Policy" – febbraio 2011 [[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/policy/future/barca\\_it.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/barca_it.htm)].

<sup>21</sup> Cfr. [http://www.dps.tesoro.it/documentazione/comunicati/2012/ALLEGATI%20pac%20aggiornamento%202%20\(seconda%20fase\)\\_11052012.pdf](http://www.dps.tesoro.it/documentazione/comunicati/2012/ALLEGATI%20pac%20aggiornamento%202%20(seconda%20fase)_11052012.pdf); [http://www.dps.tesoro.it/obiettivi\\_servizio/indicatori\\_target.asp](http://www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/indicatori_target.asp).

### Tema Mobilità/Mobilità sostenibile

Esempi in quest'ambito che, come quello che precede, riguarda una sfera di intervento su cui è molto abbondante la conoscenza accumulata su "cosa è utile", sono risultati attesi espressi come: *'riduzione dei tempi di percorrenza'*; *'incremento degli utenti del trasporto pubblico/collettivo'*; *'incremento delle merci trasportate su ferrovia sulle lunghe percorrenze'*; *'incremento della disponibilità di servizio di infomobilità nelle città'*.

### Tema servizi

La consolidata esperienza in questo ambito ha permesso di affinare la capacità di individuazione dei risultati attesi misurabili e verificabili. Esempi possono riguardare i servizi alla persona o i servizi ambientali: *'incremento della presa in carico di bambini 0-3 anni da parte dei servizi di cura per l'infanzia'*; *'presa in carico degli anziani per il servizio di assistenza domiciliare integrata'*; *'utenza servita da impianti di smaltimento della frazione organica'*; *'frazione organica smaltita (t/a), risparmio dei costi di trasporto fuori regione (€/t), energia prodotta tramite cogenerazione'*.

### Tema Competitività delle imprese

A differenza degli esempi precedenti, l'esperienza è qui assai più controversa. Questo non deve indurre però a rinunciare al dettaglio di risultati attesi, ma deve portare a circoscrivere e a specificare gli ambiti, seguendo la teoria e la ricerca applicata sui fattori di competitività, sia in generale sia per le realtà particolari e di territorio su cui interviene il programma. Non è di grande aiuto esprimere un risultato atteso in termini di variabili molto lontane dalle azioni e sostanzialmente poco tangibili alla sfera di un programma operativo, quali ad esempio *'l'incremento del prodotto per occupato'*, di per sé dipendente da molte e diverse variabili. Meglio pensare a condizioni utili quali ad esempio: *'minor costo unitario dell'energia per le imprese'*; *'maggiore presenza delle imprese a eventi di contatto con il mercato internazionale'*; *'incremento sul territorio di servizi avanzati per le imprese'*; *'incremento di figure professionali qualificate nella compagine di impresa'*, *'maggiore presenza di ricercatori nelle imprese'*, etc.

L'operatività del requisito "risultati attesi" rende necessario, in ogni Programma, non solo che essi siano indicati per ogni gruppo di azioni, non solo che siano scelti gli indicatori con cui misurarli (lasciando comunque aperta la possibilità di modificarli e affinarli nel tempo), ma anche che siano precisati i metodi con cui rilevare quegli indicatori (quando non già disponibili) e le risorse finanziarie e umane per farlo. Assai rilevante e frequente potrà essere il ricorso a indagini campionarie *ad hoc* (*survey*) da programmare e finanziare nel Programma, o all'obbligo di fornitura appropriata di dati da parte dei beneficiari. Per alcuni indicatori che si individueranno come di interesse per più programmi e che non sono disponibili a un livello territoriale fine, si dovranno condividere le metodologie di rilevazione dei dati e di costruzione dell'indicatore di riferimento o anche la complessiva rilevazione (mettendo insieme le risorse finanziarie necessarie), per rispettare i requisiti di solidità statistica che il Regolamento richiede a tutela, innanzitutto, dell'oggettività della rappresentazione nei confronti dei cittadini.

#### **1.1.2 AZIONI**

Le azioni sono il mezzo con cui raggiungere i risultati. Esse devono essere quindi chiaramente collegate ai risultati che si intende raggiungere (risultati attesi). Possono essere certamente previste più azioni (azioni cioè diverse) per un unico risultato atteso.

Nella teoria *standard* della programmazione i risultati attesi rappresentano gli obiettivi del programma e le azioni sono gli strumenti, quello che si pensa di poter fare per conseguire (o contribuire a raggiungere) quei risultati. Le azioni possono essere semplici o complesse. Pensare con attenzione e dettaglio alle azioni in fase di programmazione aiuta a guadagnare tempo nelle fasi successive. Se le azioni sono definite in modo generico, infatti, si rimanda nel tempo il momento in cui si dovrà comunque decidere sulle loro caratteristiche e ciò di per sé rallenta l'attuazione del programma. Sono quindi da evitare espressioni del tipo: *'azioni per il miglioramento delle competenze'* o *'azioni dirette a*

gruppi svantaggiati'. Nel futuro, non potranno essere assentiti programmi che non individuino le azioni in modo sufficientemente chiaro.

Le azioni da mettere in campo devono pertanto essere definite nel modo più circostanziato possibile, devono cioè costituire una guida operativa per la messa in campo di: attuazione diretta di iniziative, bandi, destinazione di risorse a soggetti e a territori, etc. E' questa un'acquisizione non nuova in sé, ma nei fatti assai innovativa rispetto al modo prevalente con cui, non solo in Italia, si usa programmare. Restare sul generico ha infatti rappresentato l'opzione largamente preponderante, motivata da esigenze di flessibilità operativa, che hanno finito con il rendere del tutto oscure, e quindi non percepibili né verificabili, le scelte di programmazione.

Ove possibile, le azioni andranno circostanziate fino a identificare puntualmente le opere da realizzare, le caratteristiche dei bandi da lanciare, i territori per cui avviare progettazione strategica, le città in cui concentrare dati interventi. A tale riguardo, il disegno e l'attuazione del Piano d'Azione per la Coesione è già una traccia molto chiara [<http://www.coesioneterritoriale.gov.it/fondi/piano-di-azione-coesione/>] di cosa debba intendersi per azioni adeguatamente specificate. Si prendano, quali buoni esempi, gli interventi in materia di istruzione, per i quali il Piano ha identificato in maniera puntuale il set di azioni su cui intervenire per rafforzare il sistema educativo; gli avvisi pubblici "Giovani per il sociale" e "Giovani per la valorizzazione di beni pubblici", rivolti al mondo del non-profit, che sono stati elaborati anche grazie al coinvolgimento preventivo del partenariato sin dalla fase di definizione degli interventi; i servizi di assistenza alla prima infanzia e agli anziani non autosufficienti per i quali è stata preliminarmente avviata un'attività ricognitiva sul territorio, al fine di individuare i bisogni specifici, anche valorizzando le progettualità esistenti e intensificando alcune misure già in atto sul territorio; l'iniziativa "Messaggeri della conoscenza" per la quale sono stati definiti puntualmente tutti gli elementi per la tempestiva messa in opera. Al contrario, le azioni del Piano per le quali non è stato possibile individuare preventivamente le concrete condizioni di attuazione hanno richiesto successive fasi di istruttoria per la loro traduzione operativa in interventi: ciò è avvenuto, ad esempio, per la selezione dei territori del Piano Sicurezza Giovani e per l'individuazione delle aree tematiche tecnologiche su cui concentrare gli acquisti di prodotti/servizi capaci di produrre "domanda pubblica qualificata", idonea a stimolare il sistema della ricerca industriale dell'area Convergenza.

## **Riquadro 2 – ESEMPI AZIONI**

### Tema Istruzione

Se il risultato atteso è *'incremento delle competenze degli studenti in matematica'*, allora azioni chiare sono, ad esempio:

*'erogazione di ore di didattica di recupero in matematica'; 'formazione dei docenti a nuovi metodi per l'insegnamento della matematica'; 'distribuzione di software per l'apprendimento della matematica';*

Se il risultato atteso è *'incremento delle competenze degli studenti nelle lingue straniere'*, allora azioni chiare sono, ad esempio:

*'offerta di soggiorni di studio all'esterno nel periodo delle vacanze estive'; 'integrazione nella didattica di momenti di visione di documentari con voce in lingua straniera'.*

### Tema Inclusione sociale/servizi alla prima infanzia

Se il risultato atteso è *'incremento della presa in carico di bambini 0-3 anni da parte dei servizi di cura per l'infanzia'*, allora azioni chiare sono ad esempio:

*'costruzione/ampliamento di asili nido'; 'organizzazione di sistemi di buoni servizio per la fruizione del servizio di asilo nido'.*

## Tema Competitività delle imprese

Se il risultato atteso è *‘maggiore presenza di ricercatori nelle imprese’*, allora azioni chiare sono ad esempio: *‘incentivi all’assunzione di ricercatori nelle imprese’*; *‘organizzazione di eventi di incontro tra dottorandi e imprese’*.

### **1.1.3 TEMPI PREVISTI E SORVEGLIATI**

La programmazione comunitaria ha fatto poco e cattivo riferimento al tempo, dimensione cruciale nell’operatività. In un programma, il dominio dei tempi è fondamentale, perché è il tempo di avviare una procedura, di progettare, di realizzare, di valutare, che determina il “se” e il “quando” potranno verificarsi le trasformazioni auspiccate (i risultati attesi). Il tempo di realizzazione deve pertanto divenire una variabile fondamentale nella programmazione.

Nel programma operativo, a ogni azione prevista deve essere quindi associato un tempo medio atteso di attivazione (quando comincia) e di conclusione (quando termina). Questo tempo deve essere ragionevole e non ipotetico (o eroico), deve quindi essere basato su un calcolo il più possibile esaustivo di cosa è necessario (atti formali, condizioni di operatività indispensabili, etc.) affinché quell’azione possa effettivamente essere realizzata; se dal calcolo dovesse emergere che i tempi sono troppo lunghi, è necessario comprendere rapidamente in che modo possano essere compressi.

Il tempo di realizzazione determina il flusso di spesa effettivo, variabile molto rilevante per la gestione contabile e di bilancio nazionale e per una corretta esecuzione del bilancio comunitario, dove l’Italia ha accumulato gravi ritardi. Non vi sono pertanto scorciatoie. E’ solo controllando i tempi di realizzazione che è possibile predeterminare i flussi di spesa (il profilo dei pagamenti del programma). Nel prossimo periodo di programmazione, soprattutto per i Fondi comunitari, sarà indispensabile che ciascun Programma stimi *ex ante* (e aggiorni tempestivamente) i flussi novennali di pagamento da eseguire per ciascun fondo. Tale stima sarà basata sui dati relativi all’attuazione prevista delle azioni; terrà cioè conto delle azioni che il programma mette in campo e dei loro tempi di realizzazione e quindi di pagamento.

Sarà così anche possibile, ove non intervenissero cambiamenti in relazione all’impegno assunto nel Consiglio Europeo del 30 gennaio 2012, una migliore gestione dei vincoli imposti dal Patto di Stabilità Interno. Sarà necessaria la massima trasparenza delle decisioni di spesa sotto tali vincoli, in assenza della quale, è forte il rischio di una competizione distorta tra priorità di spesa, con l’effetto di rendere intenzionalmente sostitutivo l’utilizzo dei fondi strutturali in alcuni settori di intervento.

La previsione novennale dei pagamenti permetterà anche di definire nel Programma, responsabilmente fin dall’inizio, la composizione interna tra azioni più rapide nell’attuazione (e quindi nei pagamenti) e azioni più complesse, che richiedono più tempo di preparazione e di attuazione.

A questo nuovo sistema previsivo si affiancherà il potenziamento del sistema centrale di sorveglianza sull’attuazione.

Sviluppando le modalità del sistema di controllo adottate dall’Unità di verifica degli investimenti pubblici, e prendendo a riferimento le campagne di sorveglianza realizzate durante il 2012, si realizzeranno campagne di verifica mirate e periodiche, "sopralluoghi", volti ad accompagnare in tutto il territorio nazionale la realizzazione dei progetti, facendo emergere tempestivamente eventuali criticità, e a stimolare, al contempo, la vigilanza dell’opinione pubblica e dei beneficiari degli interventi. Ciò consentirà anche una tempestiva revisione delle previsioni di spesa e le necessarie riallocazioni di fondi.

Assicurare un flusso ordinato di pagamenti, che possa quindi consentire l’ordinata esecuzione del Bilancio UE, è un obiettivo non più rinviabile perché la sua mancata attuazione danneggia contemporaneamente l’efficacia della politica di coesione e la situazione di finanza pubblica.

#### 1.1.4 APERTURA

Le precedenti tre innovazioni a presidio dei risultati attesi, della concretezza delle azioni (sin dal Programma) e dei tempi di attuazione non saranno efficaci senza trasparenza e apertura delle informazioni e dei processi decisionali.

I risultati attesi e la misura dei relativi indicatori, le informazioni del sistema di monitoraggio, le azioni che effettivamente si realizzano, i tempi e le loro revisioni assieme agli esiti delle campagne di sorveglianza: tutte queste informazioni devono essere rese disponibili secondo formati unificati, nazionali, e in modo al tempo stesso comprensibile e scaricabile per uso di ogni genere, sul modello del sito “OpenCoesione” [<http://OpenCoesione.gov.it>] introdotto nel 2012. Si tratta del primo portale pensato per comunicare in modo trasparente l'attuazione delle politiche di coesione, che consente ai cittadini di visualizzare, in modo semplice, gli interventi attivi sul territorio e di accedere ai dati e alle informazioni relativi al singolo progetto sotto forma di dati aperti. E' questa la condizione perché ogni singolo cittadino (sia esso, beneficiario, esponente del partenariato rilevante o altro) possa esercitare una pressione consapevole e correttamente orientata sugli amministratori pubblici e sui propri rappresentanti eletti. E' la condizione per spronare questi ultimi a conseguire buoni risultati. E' la condizione per dare un senso alla stessa attività di monitoraggio e migliorarne la qualità. Come sta avvenendo in questi mesi proprio con l'avvio del sito OpenCoesione.

Una maggiore trasparenza (e maggior ordine nella comunicazione ai cittadini) e sforzo di comunicazione su decisioni prese e opportunità per gli interessati sono previsti dai Regolamenti in corso di discussione che rafforzano, pertanto, alcune previsioni già in essere<sup>22</sup>. Ma l'Italia si è già spinta e deve spingersi oltre.

Accanto al sistema dei sopralluoghi di cui si è già detto al punto 3, gli strumenti che si utilizzeranno saranno:

- La piena disponibilità e accessibilità, per ogni programma operativo, di tutta la documentazione rilevante per la selezione e attuazione dei singoli interventi, per la quale non ne sia espressamente vietata la pubblicazione, in modo significativamente più completo, ordinato, intellegibile e tempestivo di quanto sia oggi. Ciò significa assicurare adeguata e tempestiva pubblicità alla programmazione temporale degli interventi che saranno di volta in volta attivati sul territorio, consentendo così a tutti coloro che possono beneficiare dei fondi disponibili di prepararsi in tempo utile, prima ancora della effettiva emanazione di bandi e avvisi;
- un sistema di monitoraggio per progetto la cui alimentazione sarà legata all'attività di certificazione, quale evoluzione di quello già in uso. Nella nuova banca dati unitaria verranno previsti requisiti di monitoraggio più leggeri nei contenuti informativi, capitalizzando un migliore, più parsimonioso (ma più utile), set di variabili che alimenterà il consolidamento dell'attuale esperimento di “OpenCoesione”<sup>23</sup>.

A questi strumenti si aggiungerà una nuova prassi di coinvolgimento aperto del partenariato nella costruzione dei bandi (cfr. punto 5).

#### 1.1.5 PARTENARIATO MOBILITATO

Il principio di partenariato non è in sé una novità nei programmi dei Fondi comunitari. Nuova è invece la convinzione, maturata a livello europeo, che sia necessario far riferimento a uno schema comune di principi fondamentali per rafforzare l'efficacia della pratica partenariale. A questo scopo la

---

<sup>22</sup> I regolamenti 2014-2020 disciplinano la materia anche in modo indiretto in più punti, ma contengono previsioni specifiche nella sezione delle disposizioni comuni dedicata a “Informazione e Comunicazione”. Tra le disposizioni rilevanti è presente la nozione di mettere a disposizione del pubblico ‘un punto unico di accesso per ciascun Stato Membro’ attraverso cui facilmente arrivare all'informazione rilevante sia per quanto riguarda l'Accordo di partenariato, sia per quanto riguarda i Programmi operativi.

<sup>23</sup> Cfr. <http://OpenCoesione.gov.it/>.

Commissione ha elaborato un contributo<sup>24</sup> per arrivare a un Codice di condotta europeo sul partenariato. Nonostante le possibilità di una sua approvazione siano remote e nonostante alcuni limiti, l'Italia lo ha fatto suo per due ragioni: va nella direzione di un coinvolgimento sostanziale delle parti anche nella fase discendente; estende il concetto di “parti” a tutti i soggetti rilevanti, ovvero a tutti coloro i cui interessi il programma va a toccare o che possono influire sulla sua attuazione. Particolarmente rilevante è la sollecitazione al coinvolgimento delle parti nelle attività volte alla definizione dei bandi, allo scopo di utilizzare le loro competenze specifiche in una fase decisiva cruciale per la corretta definizione dell'intervento, nella quale spesso assai limitate sono le conoscenze dell'amministrazione sulle effettive esigenze o caratteristiche dei beneficiari. Tale ruolo sarà evidentemente gestito nel rispetto dei principi di trasparenza e informazione.

Nel caso italiano, è utile focalizzarsi su due gruppi di soggetti la cui “voce” appare indispensabile per costruire e attuare programmi migliori:

- a) I beneficiari, da intendere come i soggetti i cui interessi sono direttamente toccati dal programma e/o quelli a favore dei quali le azioni sono realizzate, rappresentati dalle loro organizzazioni. In questo contesto, un maggior sforzo (bilaterale, ma che deve trovare iniziativa e disponibilità innanzitutto nell'azione delle Autorità di gestione) è richiesto nei confronti delle organizzazioni espressione della società civile e della voce del cittadino.
- b) I centri di competenza, da intendersi come quei soggetti organizzati che per propria missione, pubblica o privata, si occupano stabilmente delle materie in cui il programma interviene, le hanno studiate a lungo, ne comprendono a fondo le implicazioni, sono attivi nella discussione e nella proposta.

Questi soggetti sono da identificare e da includere nel processo di programmazione e nell'attuazione successiva in modo sostanziale. La modalità prescelta può certamente variare, ma in tutti i casi deve rimanere rispettosa del principio che i Regolamenti hanno posto nella consapevolezza che le istituzioni direttamente responsabili del disegno e attuazione degli interventi non sono detentrici della conoscenza completa e che la mobilitazione dei soggetti interessati e competenti è necessaria per l'impostazione e il successo della *policy*.

Una modalità moderna di coinvolgimento dei centri di competenza privati è quella del “bando pre-commerciale di idee” che nel Piano d'Azione per la Coesione si sta sperimentando in tre aree del Sud (Sulcis, Pompei, Reggio Calabria), attraverso l'azione di Invitalia.

### **1.1.6 VALUTAZIONE DI IMPATTO**

La valutazione non è certo una novità per i programmi dei Fondi strutturali, ma deve salire di rango nello strumentario delle decisioni politiche su cosa fare e non fare.

In primo luogo, sarà consolidata l'organizzazione istituzionale dedicata - con la presenza in quasi tutte le amministrazioni coinvolte di Nuclei di valutazione - costruita negli ultimi due cicli di riprogrammazione. Il sistema presenta ancora caratteri di grande variabilità e instabilità che vanno affrontati con determinazione. E' importante rafforzare nel sistema l'atteggiamento di disponibilità all'apprendimento dalla valutazione da parte dei responsabili delle scelte, la densità di competenze specifiche (interne e esterne) per condurre le valutazioni e l'apertura del mercato e delle occasioni di condurre studi valutativi ai ricercatori interessati (anche nelle piccole società di ricerca e nelle università). La valutazione, per suscitare interesse vero nei committenti e discussione aperta, deve essere sempre più ricerca rigorosa e creativa e sempre meno l'applicazione un po' stanca di una routine operativa.

Peraltro, è proprio nella fase in cui si sceglie cosa fare che più si comprende l'apporto che potrebbe venire dall'aver già studiato la questione di interesse (cosa funziona, in quali circostanze, con l'apporto

---

<sup>24</sup> Brussels, 24.4.2012 SWD(2012) 106 final- COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT - *The partnership principle in the implementation of the Common Strategic Framework Funds - elements for a European Code of Conduct on Partnership* [[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/working/strategic\\_framework/swd\\_2012\\_106\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/strategic_framework/swd_2012_106_en.pdf)].

di chi, quali sono le relative certezze e quali i dubbi e l'indeterminato); per fortuna, accanto ai rimpianti per non avere ancora a disposizione tutta l'esperienza valutativa che servirebbe, oggi ci sono non poche valutazioni disponibili (e molti studi di contesto e di area) cui fare riferimento.

Le acquisizioni metodologiche raggiunte nella discussione in questi anni in Italia rimangono valide e si rinvergono anche nelle più recenti indicazioni della Commissione europea<sup>25</sup>. In esse si riafferma l'elemento di apprendimento (piuttosto che quello del giudizio insindacabile) derivante dalla valutazione; la necessità di una pluralità di approcci metodologici a seconda del quesito di interesse (confermando che, se apprendimento operativo si vuole ricavare, un unico approccio non è quasi mai sufficiente); l'importanza della pianificazione delle attività, perché la valutazione è un'attività che richiede risorse e tempo e va progettata scegliendo con ponderazione su cosa concentrarsi (il piano delle valutazioni); il rilievo di condurre valutazioni su esperienze di intervento concluse ma di interesse tematico attuale, anche se formalmente appartenenti a un ciclo di programmazione diverso e pregresso (la valutazione *ex post* è quella da cui si impara di più, e non è bene farsi prendere dall'ansia di valutare solo quello che è in corso oggi, perché quasi mai si è di fronte a un unicum quando si tratta di indagare il nesso empirico tra azioni e risultati); l'importanza della diffusione e accessibilità degli studi valutativi per alimentare la discussione del pubblico e la creatività del *policy making* (argomentazione ripresa anche dal Regolamento quando segnala che le valutazioni devono essere rese pubbliche, e che questo va fatto senza timori, essendo la valutazione un esercizio applicato di scienza sociale di cui vanno controllati gli *standard* di qualità, ma che non va equiparato al giudizio di un tribunale). Non si tratta di sollecitazioni nuove, ma è utile nelle stagioni di ri-inizio ripercorrerle a fondo nel loro significato.

In secondo luogo, saranno dati centralità e impulso alla valutazione di impatto, ossia alla valutazione del se, in quale misura e per quali soggetti le azioni adottate abbiano effettivamente avuto effetti per la qualità di vita delle persone e/o per le opportunità delle imprese. Esplicitare i risultati attesi orienterà la domanda di valutazione, ovvero la riflessione di ricerca sugli effetti/impatto del programma e sul ruolo avuto dai suoi protagonisti. Esplicitare le azioni aiuta a identificare gli attori chiave e dà indirizzi univoci anche per la valutazione cosiddetta in itinere, evidenziando quali soggetti, quali procedure vale la pena di sottoporre anche a un focus valutativo precoce. Esprimere risultati attesi e anche azioni precise aiuta, infatti, a definire la domanda di valutazione. Si dichiara esplicitamente cosa il *policy maker* ritiene importante e quindi l'aspetto su cui richiede anche uno scrutinio dedicato.

L'avvio della valutazione di impatto contemporaneamente all'attività di programmazione contribuirà a inserire la valutazione e i suoi esiti sulle scelte e confronto sulle azioni pubbliche.

Esplicitare le azioni in congiunzione a risultati specifici (chiaramente espressi) migliora il campo anche per gli esercizi di valutazione *ex-ante* sui progetti, perché dà un segnale chiaro sulla utilità economica e sociale da raggiungere e disciplina e orienta per questa via anche le analisi costi benefici o altra metodologia applicativa.

### **1.1.7 FORTE PRESIDIO NAZIONALE**

Sia l'esperienza italiana, sia il ruolo che la riflessione sullo sviluppo assegna al centro come "destabilizzatore di trappole di non-sviluppo" e di pratiche conservatrici chiuse, richiedono un rafforzamento del presidio nazionale: un rafforzamento e una revisione del ruolo del centro e una riconsiderazione del numero e articolazione dei Programmi operativi. Nel valutare e compiere questi passi occorre rifuggire dall'attuale tendenza che, reagendo a eccessi nella direzione opposta, vorrebbe negare il fondamentale principio di sussidiarietà e il ruolo che può avere il decentramento delle responsabilità di gestione agli Enti locali e alle Regioni. Si devono invece valutare con freddezza ipotesi alternative di governo multilivello senza che le scelte del passato preconstituiscano alcuna soluzione e

---

<sup>25</sup> La Commissione, nell'ambito del gruppo di referenti degli Stati Membri (Evaluation network) va da tempo affinando con il contributo dei partecipanti al network un documento di linee guida (The Programming Period 2014-2020, *Monitoring and evaluation of European Cohesion Policy, Guidance document*) che sarà finalizzato all'atto di approvazione dei Regolamenti sul 2014-2020.

tenendo conto dell'esperienza acquisita, anche assai diversa da Regione a Regione, da Amministrazione centrale a Amministrazione centrale.

Il rafforzamento del presidio nazionale dei Fondi comunitari assume quattro diverse forme: le prime tre non controverse, la quarta da sottoporre a serrato confronto.

La prima forma è costituita dalla non contrattabilità delle regole e degli indirizzi generali. E' il contenuto di questo stesso documento che, una volta dibattuto e condiviso, sia nei suoi sette requisiti generali, sia nelle regole del gioco tematico, dovrà essere applicato nell'Accordo di partenariato e in ogni Programma.

La seconda forma di presidio nazionale rafforzato è rappresentata dalla possibilità che il centro lanci, in determinati territori, azioni di co-progettazione strategica territoriale che, partendo dalle analisi e ipotesi elaborate dagli enti territoriali, e ritenendole utili ma inadeguate, apra il territorio ai contributi di soggetti privati e pubblici nazionali o internazionali. E' questo il caso dei bandi pre-commerciali di idee di cui al punto 2.1.5.

La terza forma di presidio nazionale rafforzato è costituita dalla trasformazione, *de facto* e *de jure*, del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica in una Agenzia, proposta dal Governo e non recepita dal Parlamento. Tale trasformazione è necessaria per assicurare la flessibilità organizzativa e le necessarie competenze tecniche per coordinare e affiancare l'azione delle Amministrazioni nell'attuazione di programmi e interventi. Entro tale modello organizzativo possono anche rafforzarsi le funzioni di sorveglianza, di supporto tecnico alla costruzione di indicatori di risultato e alla valutazione, di indirizzo sopra richiamate (Cfr. paragrafi 1.1.1-1.1.6).

La quarta forma di presidio nazionale rafforzato, sulla quale deve aprirsi il confronto, è costituito dalla ipotetica assunzione da parte del centro di maggiori ruoli di gestione dei programmi. A oggi il centro gestisce il 13,5% del FSE, il 30,7 % del FESR, lo 0,5% del FEASR, il 100% del FEP. Devono accrescersi? Perché? In quali casi?

In queste pagine non si propone una soluzione ma si sostiene che il tema è aperto, lo si lega al tema più generale del numero dei Programmi e della loro natura mono/multi-fondo, e si indicano le dimensioni con cui discuterlo.

Partiamo dal certo. La moltiplicazione dei programmi nel ciclo 2007-2013 - dovuta soprattutto al passaggio obbligatorio al programma monofondo - non si è rivelata utile. Le difficoltà sono un dato di fatto, così come lo sono le esigenze: di semplificazione organizzativa, di risparmio di risorse umane dedicate a compiti meramente amministrativi, di ottenimento di economie di scopo. Nel prossimo periodo di programmazione, pertanto, la numerosità dei programmi deve essere ridotta.

Alcuni programmi regionali, in particolare molti dei grandi programmi delle regioni della Convergenza (ma non solo), hanno risentito del compito di doversi occupare di troppi temi diversi e di gestire una strumentazione subordinata troppo articolata. Il tema in discussione, quindi, non è solo quello della numerosità, ma anche dell'articolazione interna per temi dei programmi. Fermo restando l'opportunità di avere programmi a base regionale, è doveroso confrontarsi con la seguente questione: i Programmi operativi regionali si devono sempre occupare di tutto?

I programmi regionali rispondono all'articolazione delle responsabilità programmatiche decentrate in via ordinaria (che interloquiscono su queste basi con le responsabilità centrali di indirizzo, coordinamento e promozione) e costituiscono un impulso al consolidamento diffuso dell'*acquis comunitarie*: il modo di fare e di procedere comunitario, la comprensione del senso della normativa sovranazionale, l'appartenenza a una comunità di amministratori europea. Ma proprio a livello regionale i programmi monofondo non trovano alcuna economia di scopo, poiché proprio un livello di governo relativamente più ravvicinato al territorio richiede di evitare qualsiasi artificiosa segmentazione settoriale

delle responsabilità e attività<sup>26</sup>, mentre non appare in generale giustificata la copertura da parte del programma regionale di ogni ambito di intervento di interesse della politica regionale in quel territorio<sup>27</sup>.

Più in generale, tre appaiono i criteri a cui fare riferimento per scegliere, anche con riferimento a singole aree del territorio nazionale, fra gestione centrale e regionale:

- a) opportunità o necessità di integrare l'intervento con i Fondi comunitari nella scala di programmazione nazionale a valere sulle risorse ordinarie, argomento particolarmente rilevante per interventi relativi a reti infrastrutturali nazionali e europee;
- b) *trade off* fra necessità di assicurare sull'intero territorio nazionale pratiche e metodi utili alle competenze internazionali e necessità di adattarli ai particolari contesti, aspetto particolarmente rilevante nei campi della innovazione;
- c) la necessità di tutelare o sostenere allo stesso modo tutti gli individui, senza che essi aggiungano alle eventuali discriminazioni di cui soffrono per il proprio percorso individuale anche quelle derivanti dall'operato di amministrazioni territoriali che hanno ripetutamente mostrato gravi *deficit* attuativi.

Questi aspetti invocano una scelta meditata sulla costruzione della *governance* delle responsabilità che deve partire dai risultati che si decide di perseguire e dalle azioni da mettere in campo.

L'insieme di queste considerazioni conduce a due ipotesi da valutare con rigore nel confronto:

- i programmi operativi dovranno essere di norma plurifondo (nel caso praticabile per il 2014-2020: FESR e FSE). La costruzione interna dei programmi potrà comunque essere tale da preservare le prerogative di responsabilità di ciascun fondo, per quanto riguarda aspetti specifici meritevoli di attenzione, in modo facilmente verificabile.
- L'attribuzione alla gestione regionale o nazionale dei temi di intervento, oltre che a profili di articolazione delle responsabilità ordinarie, dovrà essere decisa alla luce delle considerazioni di cui ai punti a), b) e c).

L'argomento complessivo merita quindi una discussione franca e approfondita che eviti sia tentazioni neocentralistiche generalizzate sia rivendicazioni regionaliste di mero principio.

## 2 TRE OPZIONI STRATEGICHE

Il lavoro straordinario di salvataggio e rilancio del programma comunitario 2007-2013 in corso, oltre a fornire molti spunti per le proposte di metodo generali e relative ai singoli temi, ha anche fatto maturare alcune "opzioni strategiche". Esse riguardano l'area del Paese – il Mezzogiorno – dove si concentrano tre quarti dei fondi e due temi trasversali all'intero territorio nazionale - le città e le aree interne – decisivi per lo sviluppo. Gli spunti preliminari relativi a queste tre opzioni vengono presentati di seguito poiché possono essere di aiuto al confronto dei prossimi mesi e alla costruzione di una strategia per l'Accordo di Partenariato e per i Programmi operativi.

---

<sup>26</sup> Nel caso dei due fondi FESR e FSE è per esempio evidente che ai fini della consistenza interna dell'intervento, essi hanno comportato l'anomala separazione di due dei più rilevanti e progressivi principi di intervento a scala europea: l'attenzione al rilievo della sostenibilità ambientale e della cultura ambientalista anche in termini di competenze e sensibilità (divenute patrimonio culturale del FESR); l'attenzione al rilievo della parità di genere e del principio di non discriminazione allargato (divenuto patrimonio culturale del FSE).

<sup>27</sup> Nell'esperienza in corso del 2007-2013 parecchi sono i casi che hanno registrato superflui affaticamenti operativi per l'eccesso di articolazione per fondo. Certamente carichi aggiuntivi ne sono derivati per i programmi della Convergenza (che venivano peraltro nell'esperienza da un programma plurifondo) e che hanno talora perso nell'attenzione territoriale nella nuova struttura, ma certamente il caso più emblematico è quello dei due PON Istruzione (uno FESR e l'altro FSE) nei medesimi territori, che non hanno avuto effetto reale alcuno nella loro fittizia pluralità, se non quello di un maggior onere amministrativo e minore intelligibilità strategica verso gli osservatori interessati, il partenariato e il pubblico.

## 2.1 Mezzogiorno: Cittadinanza e “Industria”

L'intera economia italiana dai primi anni Novanta ha visto un arresto della crescita della produttività e un grave arretramento del livello di PIL *pro-capite* rispetto alla media europea. La situazione delle regioni italiane rimane differenziata, con il Mezzogiorno e segnatamente le Regioni “meno sviluppate” – presumibilmente cinque nel ciclo 2014-2020 (Calabria, Campania, Puglia, Sicilia, Basilicata), secondo i parametri della Commissione europea – ancora caratterizzate da un duplice *gap*:

- un deficit in tutti i requisiti di cittadinanza: dalla sicurezza personale alla legalità, alla giustizia, all'istruzione, alla qualità dell'aria e dell'acqua, al trasporto pubblico, alla cura di infanzia e anziani, alla rete digitale;
- un deficit di attività produttiva privata e quindi di lavoro: è carente sia l'attività manifatturiera, sia agricola, sia commerciale e di servizi del welfare – diciamo “industriale”, a indicare non il settore ma il metodo di produzione organizzato e a forte contenuto innovativo – riflesso da tassi di occupazione privata decisamente e strutturalmente inferiori al resto del Paese.

È indubbio che tutti i profili di metodo discussi nei capitoli 1 e 3 sono comuni all'intero Paese e lo stesso è vero per molti aspetti della strategia che verrà messa in campo: generalizzata necessità di crescita e bisogno di trasformazione e innovazione; oculato utilizzo del territorio e dell'ambiente; presa in carico dei destini delle generazioni più giovani. È altresì indubbio che nell'intero Paese la strategia per i Fondi comunitari dovrà tenere conto, regione per regione e territorio per territorio, delle caratteristiche del contesto – spesso così diversificato – come anche della disponibilità e destinazione delle risorse ordinarie. Ma i due tratti prima richiamati suggeriscono che per il complesso del Mezzogiorno siano costruite alcune linee di indirizzo comuni. Pur con differenziazioni in relazione alla categorizzazione delle diverse regioni in due dei tre gruppi rilevanti per la politica di coesione (meno sviluppate e in transizione<sup>28</sup>), sarebbe poco utile ignorare che, per alcuni cruciali aspetti, è quasi l'intero Mezzogiorno a essere ancora indietro.

È utile il richiamo ai principali dati che caratterizzano la differenza del Mezzogiorno per le due dimensioni considerate.

Per quanto riguarda il deficit nei requisiti di cittadinanza, i grafici raccolti nella Figura 1 seguente presentano un quadro evidente. Resta forte la differenza tra Mezzogiorno e Centro Nord nella qualità dei servizi pubblici prestati: dall'istruzione ai servizi per l'infanzia, dall'amministrazione della giustizia a quella del territorio, dalla tutela della sicurezza personale alla diffusione della banda larga.

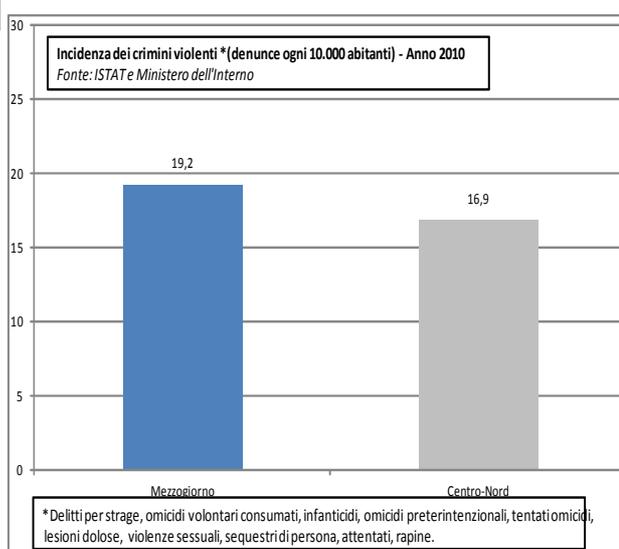
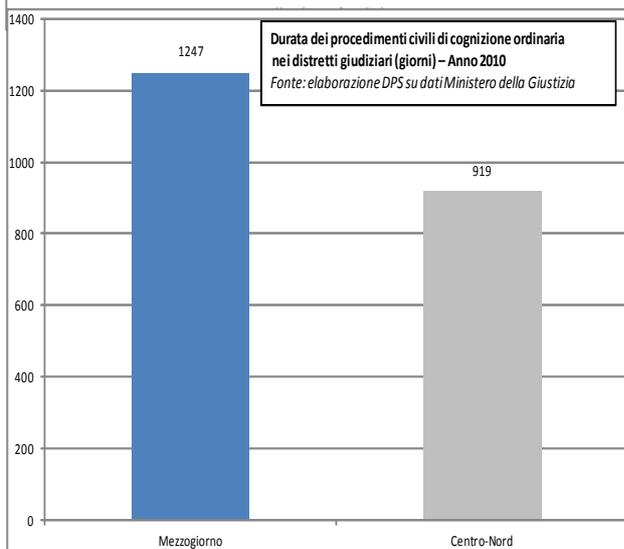
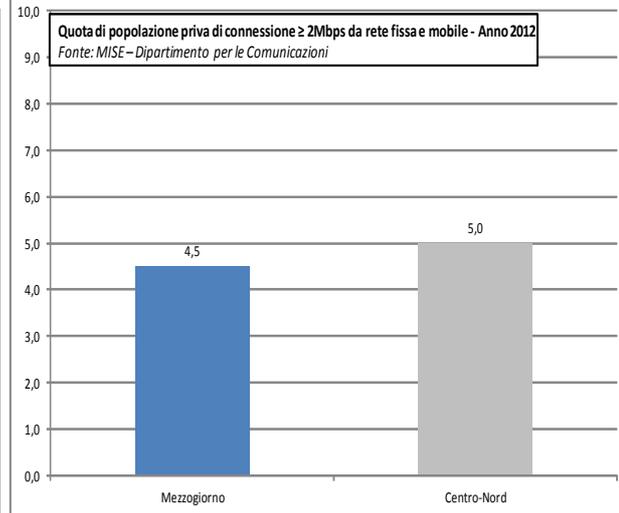
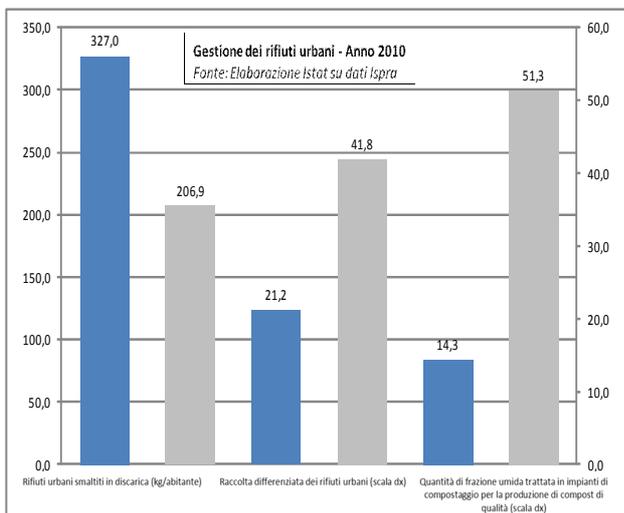
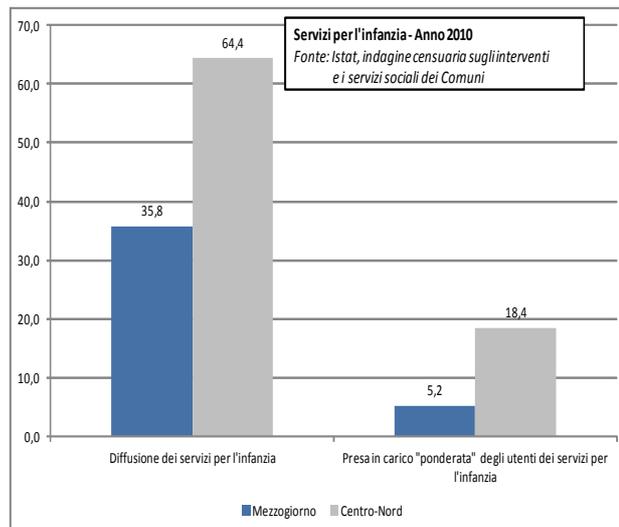
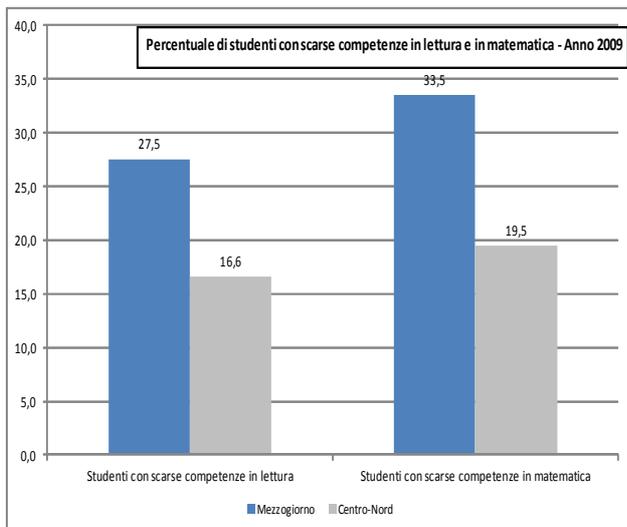
---

<sup>28</sup> La programmazione 2014-2020 introduce una nuova categoria di regioni, le “regioni in transizione”, definite come quelle il cui PIL *pro-capite* si colloca tra il 75% e il 90% del PIL *pro-capite* medio UE27. Nel caso italiano questa categoria include tre regioni: Abruzzo, Molise e Sardegna. L'introduzione della categoria delle regioni in transizione è stata voluta dalla Commissione europea per “attenuare la cesura tra la categoria di regioni meno sviluppate e quella delle regioni più sviluppate e garantire un trattamento più equo per le regioni con livelli di sviluppo simili”. Le Regioni in transizione saranno quindi beneficiarie di risorse aggiuntive rispetto all'ammontare che sarebbe stato loro riconosciuto qualora non fosse stata istituita questa nuova categoria di regioni, in misura che terrà conto della loro distanza, in termini di PIL *pro-capite* medio, dalle altre due categorie di regioni. Dal momento che questa previsione comporta un maggiore onere per l'Italia in termini di saldo netto, la posizione negoziale del Paese è orientata dall'impegno assunto nei confronti di queste Regioni, a riconoscerne la specificità, facendosi carico autonomamente, a valere quindi sul bilancio nazionale, di tale maggiore onere.

Le proposte regolamentari tengono conto della situazione intermedia di queste regioni sia per quanto riguarda l'ambito di intervento dei Fondi, che nel metodo di concentrazione tematica delle risorse. Nel primo caso il regolamento riconosce che le regioni intermedie possano dover colmare ancora dei ritardi nelle dotazioni di infrastrutture e ammette, già nella proposta originaria della Commissione, che in queste regioni il FESR-Fondo per lo sviluppo regionale possa intervenire per finanziare anche le infrastrutture che offrono servizi di base ai cittadini nelle aree dell'ambiente, dei trasporti e dell'ICT, come nelle regioni meno sviluppate. Con riferimento alla concentrazione tematica le regioni in transizione dovranno rispettare gli stessi *target* fissati per le regioni più sviluppate, nel caso del FESR, ma avranno un obbligo di concentrazione meno stringente per quanto riguarda gli investimenti del FSE-Fondo sociale europeo, dovendo concentrare il 70% delle risorse su quattro priorità di investimento (in luogo dell'80% previsto per le regioni più sviluppate).

Non si tratta, quindi, di definire una strategia specifica per le regioni in transizione, ma di assicurare che ad esse siano riservate risorse congruenti con il loro stato di prosperità relativa e che siano considerati in modo appropriato i fabbisogni da colmare in queste regioni al momento della definizione delle azioni volte al miglioramento delle dotazioni infrastrutturali per l'offerta di servizi di base ai cittadini.

**Figura 1 Alcuni deficit nei requisiti di cittadinanza**



La focalizzazione su queste variabili – che costituiscono chiari esempi di indicatori di risultato della metodologia presentata – consente di mettere in luce progressi anche significativi compiuti in alcuni territori o regioni<sup>29</sup>. E suggerisce quindi che cambiare è possibile.

Per quanto riguarda il deficit “industriale” e di occupazione, occorre ricordare che, oltre alla scarsa performance in produttività, ciò che caratterizza l'Italia, rispetto agli altri grandi Paesi UE, è l'insufficiente impiego delle risorse umane. Questa divergenza è dovuta a bassi tassi di occupazione femminile e giovanile e alla cospicua presenza di lavoro irregolare (soprattutto al Sud). Il tasso di occupazione della popolazione in età lavorativa (15-64 anni) si attesta infatti nel 2011 intorno al 56,9 per cento, con forte differenziazione territoriale: nel Mezzogiorno è pari al 44 per cento, esattamente 20 punti in meno del valore del Centro-Nord, pari al 64 per cento.

Anche il differenziale di genere continua a rimanere alto in tutte le regioni, con situazione maggiormente sfavorevole per le donne residenti al Sud: 55,2 per cento è il tasso di occupazione femminile nell'area centro-settentrionale e 30,8 per cento nel Mezzogiorno. Particolarmente grave si presenta la situazione dei giovani 15-24 anni, il cui tasso di disoccupazione, a livello nazionale, è giunto nel 2011 al 29,1 per cento (e nel 2012 continua a crescere); al Sud è stato del 40,4, con un massimo del 44,6 per cento per le donne.

Tra il 2008 e il 2011, l'occupazione in Italia si è contratta di circa 437 mila unità (con una lieve ripresa nel 2011 rispetto al biennio di flessione 2009-2010), di cui circa il 61 per cento al Sud (266 mila unità), dove si concentra il 27,1 per cento dell'occupazione totale (22 milioni e 967 mila addetti). La caduta dell'occupazione nel periodo considerato ha riguardato soprattutto il settore manifatturiero ed è stata attenuata dal ricorso agli ammortizzatori sociali<sup>30</sup>. Il deficit di attività industriale al Sud rispetto al Centro-Nord è chiaramente riscontrabile nella quota del settore manifatturiero rispetto al totale del valore aggiunto: 9 per cento nel Mezzogiorno contro 18 per cento nel Centro-Nord.

E tuttavia esiste una buona presenza di sistemi locali specializzati nell'area meridionale grazie ad attività tecnologico-innovative, all'agro-industria, al turismo-culturale e allo sviluppo di contratti di rete. Accanto a situazioni di ritardo storico-strutturali si accompagnano evidenti miglioramenti in aree rivolte all'innovazione, alla specializzazione e all'esportazione. Basti pensare ai 20 Sistemi locali del lavoro del Sud individuati dall'Istat per l'alta propensione all'export, elencati di seguito in ordine decrescente del valore di fatturato esportato nel 2009: Siracusa, Cagliari, Napoli, Atessa, Bari, Taranto, Melfi, Pescara, Torre del Greco, Nocera Inferiore, Salerno, Brindisi, Vasto, Caserta, Nola, Catania, Avezzano, Barletta, Gioia del Colle e Giulianova. Nell'insieme, essi contribuiscono per circa il 75% alle esportazioni del Mezzogiorno. Si tratta di 5 SLL abruzzesi, 6 campani, 5 pugliesi e 2 siciliani; Basilicata e Sardegna sono ognuna rappresentate da un solo SLL; non sono presenti SLL molisani o calabresi.

Anche con riguardo alla variabile occupazione, la differenziazione interna al Mezzogiorno è significativa. Basti pensare ai più elevati tassi di occupazione osservabili al Sud nel 2011 in alcune province rispetto ad altre della stessa Regione (anche se in riduzione rispetto al 2008): Salerno, Bari, Catanzaro, Potenza-Matera, Ragusa. Oppure alla forte crescita nel triennio 2009-11, nonostante la crisi, degli stessi tassi a Siracusa, Crotone, Sassari e alla loro tenuta nelle province di Taranto e Agrigento.

Per quanto riguarda il settore turistico, nonostante l'incremento delle presenze turistiche registrate nell'ultimo decennio sia più elevato nel Mezzogiorno (12,3 per cento la crescita cumulata) rispetto al Centro-Nord (10,5 per cento), nel 2010, la quota delle presenze turistiche nel Meridione sul totale delle

---

<sup>29</sup> E' possibile osservare dei miglioramenti ad esempio in Puglia per la riduzione della % di studenti 15enni con scarse competenze in matematica dal 43% (2005) al 22,4% (2009), in Sardegna, per l'aumento della % di raccolta differenziata dal 9,9% (2005) al 44,9% (2010) e per l'aumento della % di bambini 0-36 mesi presi in carico da servizi per l'infanzia da 10% (2004) a 17% (2010), a Salerno, per l'aumento della % di bambini 0-36 mesi presi in carico da servizi per l'infanzia da 14,1% (2008) al 22,5% (2010), a Siracusa per l'aumento della % di bambini 0-36 mesi presi in carico da servizi per l'infanzia da 10,9% (2008) al 12,9% (2010).

<sup>30</sup> Si ricorda che con gli Accordi Stato-Regioni del 2009 e del 2011 è stato possibile utilizzare fondi dei programmi regionali FSE per integrare l'intervento di sostegno al reddito con politiche attive volte ad assicurare il reinserimento dei lavoratori nel circuito produttivo.

presenze è solo del 20 per cento, che scende al 14,6 per cento se si considerano le presenze nei mesi non estivi.

Per quanto concerne le *emigrazioni*<sup>31</sup>, quella *verso l'estero* interessa maggiormente i residenti nel Centro-Nord rispetto a quelli meridionali. E' tuttavia grave per il Sud il fenomeno delle migrazioni interne. I giovani laureati meridionali, preferiscono spostarsi verso il Centro-Nord. Nel 2010, risultano più di 20 mila i laureati migrati verso quest'area rispetto ai quasi 1,3 mila che si dirigono verso un Paese estero e, in particolare, la Campania è la regione con le maggiori perdite migratorie mentre la Lombardia è la regione più ricettiva.

Questo quadro di forte sottoutilizzazione delle risorse, di fragilità industriale, di mancata soddisfazione di diritti fondamentali di cittadinanza, assieme alle lezioni del passato suggeriscono che la strategia per l'uso dei Fondi comunitari nel Mezzogiorno dovrà essere governata da quattro indirizzi:

1. Come a suo tempo chiaramente concluso dalla Banca d'Italia in merito alle ragioni del mancato successo della politica adottata nel 2000-2006<sup>32</sup>, nessun risultato può essere pienamente conseguito se l'intera massa delle risorse ordinarie non viene piegata alla logica territoriale e alle metodologie indicate in questo documento: nelle spese per la scuola, nelle spese per la sanità, nelle spese per il trasporto nazionale, nelle spese per la sicurezza. Con riguardo a questo ultimo profilo, ad esempio, a nulla serve la costruzione di un "Programma sicurezza" se l'intera azione pubblica non si prefigge non il contenimento ma l'abbattimento del fenomeno mafioso e della criminalità organizzata, attraverso un salto di qualità della sua azione. Per la scuola, la notevolissima efficienza ed efficacia del Programma nazionale – ora ulteriormente rafforzato – può concorrere a miglioramenti significativi nei livelli di competenza (come è avvenuto), ma lo stato delle cose non cambia definitivamente se ai *deficit*, ben identificati, di date scuole non può corrispondere la selezione e assegnazione mirate di insegnanti con le caratteristiche emerse dalla valutazione, o un graduale ma programmato ammodernamento e messa in sicurezza dei plessi scolastici. E così è in ogni campo di intervento.
2. Specie nel Mezzogiorno, è necessario distinguere chiaramente fra azioni rivolte all'inclusione sociale (equità) ossia all'aumento della quota di persone che accedono a livelli essenziali di servizio nelle principali dimensioni del proprio vivere – indispensabile per un nuovo "patto di cittadinanza" – e azioni rivolte alla crescita, ossia all'innovazione e alla produttività, per una maggiore e reale occupazione. È ben noto che fra i due obiettivi esistono sia sinergie che *trade-off*. Ma nel Sud la confusione fra essi – fra gli interventi per ridurre il numero dei quindicenni con competenze in matematica inferiori alla decenza e quelli per incrementare la relativa fascia di eccellenza, per esempio – ha sempre consentito ai "progettifici" o a chi nulla vuole cambiare di avere spazio e non conseguire né l'uno, né l'altro obiettivo. Che senso ha, ad esempio, moltiplicare all'infinito un grande intervento di tutela e recupero di patrimonio culturale come quello finalmente avviato a Pompei, diluendo risorse finanziarie e risorse umane scarse su decine e decine di siti: una logica egualitaria che andrebbe utilizzata altrove si mescola con una logica di recupero e valorizzazione che richiede, viceversa, una forte concentrazione degli interventi. Nel nuovo ciclo 2014-2020, avendo a disposizione la logica dei "risultati attesi" preannunciati, i responsabili dei progetti possono e devono essere chiamati alle loro responsabilità e al dovere di chiarire in anticipo se perseguono crescita o inclusione sociale.
3. Forte deve essere la concentrazione delle risorse a sostegno della tutela diretta dei diritti di cittadinanza (dalla sicurezza personale alla legalità, dalla giustizia all'istruzione, dalla qualità

---

<sup>31</sup> Svimez, "Rapporto sull'economia del Mezzogiorno, 2012"

<sup>32</sup> Intervento d'apertura del Governatore della Banca d'Italia Mario Draghi al Convegno "Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia" (Roma, 26 novembre 2009): "Le politiche regionali possono integrare le risorse disponibili, consentirne una maggiore concentrazione territoriale, contrastare le esternalità negative e rafforzare quelle positive. Ma non possono sostituire il buon funzionamento delle istituzioni ordinarie. Non è quella delle politiche regionali la via maestra per chiudere il divario tra il Mezzogiorno e il Centro Nord. Occorre dirigere l'impegno soprattutto sulle politiche generali, che hanno obiettivi riferiti a tutto il Paese, e concentrarsi sulle condizioni ambientali che rendono la loro applicazione più difficile o meno efficace in talune aree."

dell'aria e dell'acqua al trasporto pubblico, soprattutto su ferro, dalla cura di infanzia e anziani alla rete digitale). Non si tratta di inventare daccapo alcunché. Ma di seguire l'indirizzo che a suo tempo era stato concettualmente delineato con gli "obiettivi di servizio" e che è stato recuperato, reso operativo e messo alla prova dal Piano d'Azione per la Coesione, imparando dall'esperienza di questi mesi. Attraverso il Piano d'Azione per la Coesione sono state anche individuate le modalità per sostenere il necessario miglioramento della capacità di gestione di alcuni servizi essenziali (destinati all'infanzia e agli anziani non autosufficienti) anche intervenendo a sostegno della stessa gestione, ponendo specifici obiettivi di mantenimento e ampliamento dei livelli di servizio e in una logica, temporalmente definita, di recupero di efficienza. Sempre con il Piano d'Azione per la Coesione è stato avviato un nuovo metodo di programmazione sistemica degli interventi per il rafforzamento, la modernizzazione, la velocizzazione del trasporto ferroviario a media e lunga distanza, ricorrendo allo strumento del Contratto istituzionale di sviluppo: tale strada va proseguita.

4. Allo stesso tempo, per poter sostenere un percorso di autonomia nello sviluppo e nella responsabile presa in carico dei bisogni della cittadinanza, è indispensabile agire per consentire all'area di mantenere e sviluppare una sua base industriale – manifatturiera, agro-alimentare e di terziario innovativo, soprattutto nel welfare. Con maggiore densità di servizi avanzati, sarà ipotizzabile anche l'avvio del necessario salto di dimensione e qualità dell'industria turistica. In questo ambito le politiche di coesione non possono pretendere di essere risolutive e promettere da sole di dare risposta al grande tema del *deficit* di occupazione, ma dispongono di una strumentazione concettuale e di un quadro normativo di riferimento che consente di intervenire in modo selettivo a sostegno dei sistemi e delle filiere produttive dove si manifestino volontà di progresso e solida capacità di proposta. Anche in questo caso sono disponibili le riflessioni e le idee sperimentate nel 2012. Si pensi, in particolare:
  - agli interventi per le "Smart Cities" e ai "Progetti di Innovazione Sociale", finalizzati a risolvere problemi di scala urbana e metropolitana con soluzioni innovative che utilizzano tecnologie, applicazioni, modelli di integrazione e inclusione, nonché all'aggregazione di Cluster tecnologici nazionali, mirati a rafforzare la presenza delle imprese nei settori *high-tech* in alcune aree territoriali opportunamente selezionate e a creare una più forte interazione fra il settore della ricerca pubblica e quella privata;
  - alle misure per il rilancio di aree colpite da crisi industriali, non solo attraverso interventi sulle imprese in crisi, ma anche tramite la valorizzazione dei segnali di natalità imprenditoriale e delle potenzialità dei singoli territori, in una logica di programmazione di area, come sta avvenendo nell'area del Sulcis e di Taranto e si prevede di avviare a Castellammare;
  - al ricorso a metodi innovativi di individuazione degli interventi da finanziare, ad esempio nel settore del turismo, dove sono stati stabiliti *ex ante* precisi criteri di selezione, oppure allo sviluppo di soluzioni innovative da parte delle imprese su sollecitazione della domanda pubblica di prodotti e servizi, attraverso il ricorso ai bandi pre-commerciali;
  - alla concentrazione delle azioni anche su aree di forte attrazione turistica, ricorrendo al metodo di costruire con il territorio e lanciare, attraverso l'azione di Invitalia, bandi internazionali di idee, come è in programma, a inizio 2013, a Pompei, a Reggio Calabria e, ancora, nel Sulcis.

Sono questi quattro punti strategici che nel confronto dei prossimi mesi potranno consolidare e rafforzare il contributo della politica di coesione a sostegno delle filiere produttive, seguendo quindi un approccio selettivo che tenda a far emergere fabbisogni e vocazioni non ancora espressi, in una logica di valorizzazione d'insieme delle aree dove gli investimenti produttivi insistono.

Fondamentale saranno, infine, nel Mezzogiorno le sette innovazioni generali della programmazione 2014-2020 (cfr. Capitolo 1). Infatti è nel Mezzogiorno che più gravi e diffuse sono le trappole del non-

sviluppo legate alla scelta intenzionale delle classi dirigenti locali di non cambiare. E' dunque più necessario e incisivo il nuovo metodo basato su risultati attesi, trasparenza e mobilitazione civile.

## 2.2 Città

Lo sviluppo dell'Italia è segnato da una carenza di innovazione produttiva – da cui l'arresto della produttività – e di innovazione sociale – da cui le crescenti tensioni. Poiché l'una e l'altra innovazione trovano nelle città il centro di propulsione, è evidente che alle città sarà necessario volgere attenzione centrale della strategia di utilizzo dei fondi strutturali 2014-2020.

Una volta ancora i Fondi comunitari nulla potranno in assenza di una strategia generale. Sullo sfondo, come eredità di lungo periodo, permangono importanti profili critici<sup>33</sup>. La normativa per l'uso dei suoli e l'urgenza di raccogliere liquidità attraverso la cessione di diritti edificatori indeboliscono il potere contrattuale delle istituzioni comunali nei confronti di usi impropri e inconsistenti degli spazi urbani (e oggi, per la crisi creditizia e la stasi del mercato immobiliare, sembra venir meno anche questa opzione di valorizzazione del patrimonio). La resistenza delle classi dirigenti locali a disegnare coalizioni, unioni, strategie urbanistiche che superino le barriere di settore e gli attuali confini amministrativi, spesso scavalcata dalla dimensione dei bacini d'utenza, riduce la capacità di far fronte a questioni decisive di scala sovralocale in campo ambientale e su mobilità, sicurezza, *housing* sociale e nuovo welfare. I vincoli di finanza pubblica e la riduzione dei trasferimenti – in un contesto di riforme incompiute su fiscalità locale, decentramento e riorganizzazione degli enti locali – impediscono non solo di dare piena valorizzazione agli investimenti avviati nel recente passato ma anche, in prospettiva, di mantenere gli attuali livelli nei servizi erogati (sociali, culturali, e ambientali, peraltro sempre più a carico del terzo settore) e nella manutenzione ordinaria del patrimonio di infrastrutture esistente.

Tali elementi rafforzano nuove forme di rendita urbana, scoraggiano l'innovazione, respingono i "creativi", producono esclusione sociale infra-urbana e minano la qualità della vita, con dinamiche che difficilmente potranno essere invertite mediante le sole risorse comunitarie e il loro corollario di regole e procedure. E' evidente dunque la necessità di una cornice più ampia di riforme istituzionali, organizzative e nella cultura politico-amministrativa per dare una *veste istituzionale adeguata*<sup>34</sup> alle politiche per le aree urbane.

Ma all'interno di una strategia – che a livello di governo nazionale potrebbe avere nel Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane un punto di coagulo – un utilizzo appropriato dei Fondi comunitari può svolgere un ruolo significativo, di sprone, di efficace sintesi tra investimenti aggiuntivi e politiche ordinarie. Per due ragioni.

Perché le città occupano un posto centrale nell'agenda europea di sviluppo sostenibile e di coesione sociale. L'agenda urbana, sostenuta dal Parlamento Europeo, dal Comitato delle Regioni e dalla Commissione Europea, che incrocia molti degli ambiti di intervento di Europa 2020 – dall'inclusione sociale alla crescita sostenibile – ha trovato una prima traduzione operativa nella proposta di Regolamenti per le politiche di coesione 2014-2020. I Regolamenti comprendono indicazioni e disposizioni per progetti e investimenti per le città: la proposta di riserva regolamentare del 5% delle risorse FESR assegnata a una selezione di ambiti urbani significativi; la previsione dello strumento degli Investimenti Territoriali Integrati-ITI; lo strumento dello Sviluppo locale di tipo partecipativo (*Community led local development*) che, adattato al contesto nazionale, rappresenta una nuova opportunità di mobilitazione diretta di competenze locali delle organizzazioni del terzo settore nella produzione di beni pubblici, in particolare nel campo dell'inclusione sociale.

Perché in Italia si è accumulata negli ultimi due cicli di programmazione comunitaria un'esperienza di intervento significativa, con risultati positivi e con insuccessi che possono guidare la elaborazione di scelte e di programmi concreti di azione. In molti luoghi, le reti partenariali e le strutture tecniche

---

<sup>33</sup> Ben articolati, ad esempio, da Dematteis *et al.* (2011) "Società e territori da ricomporre. Libro bianco sul governo delle città italiane", Consiglio italiano per le Scienze Sociali.

<sup>34</sup> Dematteis *et al.*, cit.

protagoniste degli interventi hanno percorso con successo la curva di apprendimento sulle procedure di gestione delle risorse comunitarie. Ma dovranno essere indotte a rispettare una tempistica più stringente nella fase di formulazione delle scelte di investimento per evitare i ritardi osservati in passato. Esiste un ampio repertorio di idee e strategie, sia su ampia scala che in contesti locali, con progetti in corso di realizzazione che richiedono solo completamenti marginali e, spesso, un'accelerazione della effettiva fruibilità. La valorizzazione di tale patrimonio rappresenta non solo un'opportunità ma un impegno necessario. Gli interventi per lo sviluppo urbano possono inoltre concorrere a velocizzare l'attuazione dei piani ordinari di settore – per ambiente, mobilità, welfare – con ricadute dirette e tangibili sulla qualità dei servizi resi ai cittadini e alle imprese. Peraltro, in molti casi, si tratta di strategie integrate, focalizzate su obiettivi misurabili e già deliberate, che dunque non richiedono ulteriori fasi di decisione.

Nell'elaborare una strategia per le città, che stabilisca alcune condizioni abilitanti anche con riguardo alla politica nazionale ordinaria, si potrà trarre frutto anche di un chiarimento sul fronte concettuale, nazionale ed europeo, che conduce ad alcune conclusioni rilevanti per la *policy*:

- l'esigenza di considerare le città non più come spazi territoriali conclusi, amministrativamente delimitati, ma come “città funzionali”;
- l'opportunità di operare una chiara distinzione tra grandi città/aree metropolitane, città medie e sistemi di piccoli comuni;
- il fatto che sul piano dell'innovazione e della produzione, la capacità competitiva dell'Europa e dei suoi Stati deriverà sempre più dalla “rete delle grandi città metropolitane”;
- la necessità di un rafforzamento della cooperazione e co-decisione tra diversi livelli di governo nell'indirizzare le scelte di programmazione delle città e nel fornire loro piena titolarità e gli strumenti operativi per una efficace attuazione.

Su queste basi potranno essere considerate diverse ipotesi, in parte fra loro integrabili, relative alle aree metropolitane e alle città medie che siano rilevanti per le funzioni assicurate al territorio più vasto che su esse gravita. Se ne indicano tre:

### **1) Ridisegno e modernizzazione dei servizi urbani per i residenti e gli utilizzatori delle città.**

Le politiche di coesione potrebbero sostenere l'avvio (o la prosecuzione) di piani di investimenti per il miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia delle infrastrutture di rete e dei servizi pubblici delle maggiori aree urbane per fornire migliori servizi ai cittadini residenti e utilizzatori della città. Ciò potrebbe avvenire anche sostenendo le autorità metropolitane e il nuovo assetto delle loro attribuzioni funzionali<sup>35</sup>. Di particolare rilievo sono i principi di cittadinanza digitale e i nuovi servizi pubblici legati al paradigma delle *smart cities*, anche per come adottati ed articolati nell'Agenda Digitale Italiana nel 2012<sup>36</sup>. Le politiche di coesione potrebbero promuovere dunque l'utilizzo evoluto di tecnologie abilitanti da parte delle amministrazioni locali anche per assicurare pari opportunità di accesso ai servizi (es. tra zone centrali e quartieri svantaggiati). Si tratta anche di valutare se e in quale misura ciò possa riguardare lo sviluppo organizzativo e la capacitazione istituzionale e manageriale delle strutture e burocrazie urbane.

### **2) Pratiche e progettazione per l'inclusione sociale per i segmenti di popolazione più fragile e per aree e quartieri disagiati.**

Proseguendo il percorso avviato con il Piano d'Azione per la Coesione, la programmazione 2014-2020 potrà assegnare una forte priorità a interventi di inclusione sociale che rafforzino le filiere delle politiche ordinarie e che coinvolgano il tessuto associativo e l'economia sociale. I piani di intervento potrebbero essere rivolti a diversi gruppi obiettivo (minori, anziani, disabili, migranti, vecchie e nuove povertà) secondo il fabbisogno espresso localmente per segmenti di popolazione, e in aree e quartieri caratterizzati da gravi concentrazioni di disagio socioeconomico e svantaggio nell'accesso ai servizi essenziali. Gli strumenti dello Sviluppo locale partecipativo potranno sostenere la micro-

---

<sup>35</sup> Mobilità e logistica, reti infrastrutturali, strumenti di pianificazione territoriale. sicurezza del territorio a scala metropolitana (gestione integrata degli interventi di difesa del suolo, prevenzione e pianificazione d'emergenza in materia di protezione civile, tutela e valorizzazione dell'ambiente, etc.); e servizi collettivi a scala metropolitana (risorse idriche, gestione dei rifiuti, edilizia scolastica, formazione professionale e servizi per l'impiego).

<sup>36</sup> Si veda anche paragrafo 3.1.1.

progettualità e l'innovazione che organizzazioni già radicate localmente (cooperative, associazioni, ONG, volontariato) mettono in campo per rispondere a domande di servizi (di prossimità, mutuo-aiuto, sostegno alla persona) che non sempre trovano risposte nelle filiere istituzionali. L'individuazione delle aree di intervento e dei gruppi obiettivo potrà basarsi su dati oggettivi su scala micro-territoriale aggiornati al Censimento 2011. Gli stessi dati permetteranno di individuare specifici e misurabili risultati attesi per il monitoraggio e la valutazione degli interventi.

### **3) Rafforzamento della capacità delle città di potenziare segmenti locali pregiati di filiere produttive globali.**

Le politiche di coesione dovrebbero concorrere, in un numero selezionato di città, ad attrarre l'insediamento di segmenti pregiati delle filiere produttive locali a vocazione urbana (creatività, innovazione dei servizi del welfare, *governance* aziendale, relazioni pubbliche, comunicazione, servizi avanzati per le imprese industriali e agricole). A ciò potrebbe mirare soprattutto la promozione di servizi avanzati per le imprese. I progetti e gli interventi potrebbero coinvolgere i presidi stabili di ricerca e innovazione che andrebbero incoraggiati a rappresentarsi anche come attori urbani e a stimolare attività comuni delle rappresentanze degli interessi dell'impresa. In quest'ambito potrebbero considerarsi iniziative di promozione della funzione strategica delle città nella fornitura di alcuni servizi a favore di filiere produttive anche esterne, per localizzazione immediata, ai confini urbani.

Ognuna di queste opzioni strategiche, per tradursi in iniziative concrete, ha bisogno di essere declinata sulle caratteristiche effettive e sulle capacità mobilitabili di città "reali". L'intervento della politica di coesione può dare un indirizzo e un sostegno finanziario importante, ma non potrà intervenire in assenza di un disegno e di un'assunzione forte di responsabilità degli attori urbani rilevanti.

Queste ipotesi si prestano pertanto ad avere successo solo se la città grande e la città media importante a cui ci si riferisce e la sua amministrazione non vedranno il proprio ruolo limitato a quello di "beneficiario" di un progetto *standard*. A quelle città dovrà piuttosto essere riconosciuta forte responsabilità nella definizione strategica, nella progettazione, e nell'attuazione di progetti ed interventi e nella stessa sua delimitazione territoriale, aprendosi laddove necessario a coalizioni con altre entità amministrative. Come esplicitamente indicato per lo sviluppo urbano dal *Position Paper* della CE per la programmazione 2014-2020 in Italia, sarà inoltre necessario adottare un approccio multifondo in considerazione del fatto che ognuna delle linee indicate richiede l'integrazione di azioni materiali e immateriali. Sempre in coerenza con il medesimo *Position Paper*, e in particolare con la quarta priorità, occorrerà, inoltre, sviluppare specifiche azioni di *empowerment* amministrativo, agendo nel senso della capacitazione istituzionale di realtà che necessitano di un salto di qualità organizzativo e gestionale come condizione per perseguire le tre priorità sopra indicate.

Le ipotesi che precedono non escludono la possibilità di sostenere alcuni grandi interventi infrastrutturali localizzati all'interno delle città, ma non sono questi di per sé a caratterizzare la strategia per le città ed attivata dalle città. Non va inoltre esclusa l'ipotesi di proseguire nel supporto, distribuito su più cicli di programmazione, di alcuni grandi progetti di rivitalizzazione urbana già avviati e con necessità di ulteriore finanza per il completamento, in cui prevale la parte di trasformazione fisica ed il recupero di manufatti in chiave sociale o produttiva. Tale ipotesi dovrà tuttavia essere valutata rispetto all'effettiva possibilità di fornire un contributo risolutivo, e ponderata in relazione a modalità di finanziamento e coinvolgimento di soggetti privati che diano di per sé adeguate garanzie.

## **2.3 Aree interne**

Il rilancio economico e sociale dell'Italia richiede anche che al centro dell'impegno pubblico per lo sviluppo siano messe – o "rimesse", se pensiamo all'Italia del dopoguerra, - le "aree interne": ossia quella parte del territorio nazionale – circa tre quinti del territorio e poco meno di un quarto della popolazione - distante da centri di agglomerazione e di servizio e con traiettorie di sviluppo instabili ma al tempo stesso dotata di risorse che mancano alle aree centrali, "rugosa", con problemi demografici ma al tempo stesso fortemente policentrica e con elevato potenziale di attrazione.

Il rilancio di queste aree sta già avvenendo ma solo in alcuni luoghi e a macchia di leopardo. Affinché divenga un fattore diffuso di sviluppo del Paese occorre dargli forte impulso. La programmazione dei Fondi comunitari 2014-2020 offre l'opportunità di costruire una strategia che, muovendo da azioni private e pubbliche già in corso e unendosi a politiche nazionali, dia loro forza, efficacia e visione, con traguardo al 2020 e oltre. Senza distinzioni di Nord e di Sud. Ma con fortissima attenzione ai singoli contesti territoriali.

Nelle aree interne molte iniziative, private e pubbliche sono in corso: rilancio di attività agricole; borghi in ristrutturazione; interventi sulle scuole e sugli ospedali; infrastrutturazione digitale; progetti culturali e sociali; etc. Talora con risultati assai interessanti in termini di demografia, di turismo, di produzione. Ma manca una strategia nazionale. Soprattutto non c'è consapevolezza del fatto che politiche ordinarie fondamentali come quelle per la salute e la scuola hanno effetti decisivi nel rendere attraenti o inospitali i territori delle aree interne. Disegnare viceversa un progetto per le aree interne del Paese, può consentire di **raggiungere assieme tre distinti ma interconnessi obiettivi generali**:

- tutelare il territorio e la sicurezza degli abitanti affidandogliene la cura;
- promuovere la diversità naturale, culturale, del paesaggio e il policentrismo aprendo all'esterno;
- rilanciare lo sviluppo e il lavoro attraverso l'uso di risorse potenzialmente male utilizzate.

**La tutela del territorio e della sicurezza delle aree interne è oggi inadeguata e non incentrata sul ruolo dei loro abitanti.** Intervenire in modo sporadico ed emergenziale sui suoli e sulle risorse fisiche territoriali, trascurare la manutenzione ordinaria, continua, degli invasi e corpi idrici, dei versanti, delle aree boschive e di quelle incolte e, ancora, degli insediamenti (agricoli, ma anche dei borghi antichi e dei piccoli insediamenti) e dei sentieri determina a un tempo: rischi elevati per le pianure litoranee, dove si accumulano popolazione e ricchezza; costi assai cospicui per gli interventi rimediali e talora per le vite umane; perdita di occasioni di reddito e di vita. La messa in sicurezza diventa efficiente e possibile solo quando viene effettuata o promossa o supportata da una popolazione residente nel territorio, che sia capace di rappresentare gli interessi collettivi e possa divenirne "custode", anche perché ne trae vantaggi.

**Promuovere la diversità naturale, culturale, del paesaggio e il policentrismo aprendo all'esterno.** Le aree interne presentano una straordinaria diversità climatica e naturale che, unite alle ugualmente varie pratiche di coltivazione, hanno a loro volta favorito la diffusione e la sopravvivenza di prodotti agricoli straordinariamente diversi, giunti in Italia attraverso successive, secolari ondate, e creato un paesaggio non statico che è il risultato dell'integrazione di fattori economici, sociali ed ambientali.

Questa duplice diversità, naturale e poi frutto dell'azione umana, si è mescolata nei singoli luoghi con la diversità di lingue, culture e tradizioni, favorita dalla separazione fra i luoghi. In presenza di una nuova ondata di globalizzazione, la diversità dei luoghi e il policentrismo assumono un ruolo crescente nelle aspirazioni delle persone e come opportunità di sviluppo: l'Italia è assai ben posizionata: il policentrismo non lo deve inseguire, come altre nazioni europee, lo deve solo tutelare e valorizzare. Anche sotto questo punto di vista, la presenza di popolazioni demograficamente assortite (giovani e vecchi, residenti fissi e temporanei, nati nei luoghi, immigrati di ritorno, immigrati o "globali") è garanzia del risultato. Ma richiede **un modello economico e sociale coeso**, che sappia assorbire le inefficienze connesse alla diffusione di piccoli insediamenti e assicurare modelli di vita nelle aree interne competitivi rispetto a quelli offerti dalle città. Che sappia disegnare fondamentali centri di servizio pubblico, prima di tutto scuola e salute, in modo funzionale a rendere queste aree attrattive.

**La tutela delle aree interne e la promozione delle diversità offrono opportunità di sviluppo ma a loro volta richiedono che nelle aree interne vi sia sviluppo.** Solo se si aprono nuove opportunità di sviluppo - per cui si intende tanto la crescita economica quanto l'inclusione sociale (ossia accesso del maggior numero di persone a livelli socialmente accettabili di servizio e di opportunità di vita) - la popolazione troverà attraente e conveniente vivere in questi territori, in modo permanente o per una parte della propria vita, e potrà quindi assicurare manutenzione e promozione della diversità. Tra i primi due obiettivi e questo terzo obiettivo esiste quindi una relazione biunivoca. Una valorizzazione adeguata delle aree interne, dei loro boschi, campi, pascoli, valli, fiumi, cime, borghi e centri maggiori,

può consentire nuove, significative opportunità di produzione e di lavoro: nei comparti del turismo, dei servizi sociali, dell'agricoltura (dove l'idealtà ecologica può divenire politica agricola positiva), della rivitalizzazione e valorizzazione degli antichi mestieri, dove possono combinarsi saperi stratificati e innovazione. Così come un disegno efficiente delle piattaforme dello stato sociale – prima di tutto della salute e dell'istruzione – può consentire a un tempo migliori servizi per tutti – e quindi attrattività dei luoghi – e minori costi.

Una strategia che miri a questi tre obiettivi deve essere concettualmente robusta, condivisa e leggera. Non deve costituire una gabbia, prima teorica e poi procedurale, per irreggimentare le iniziative private e pubbliche già esistenti - come spesso accade nel nostro Paese - ma una maglia analitica affidabile entro cui: dare forza, riconoscimento e propulsione a ciò che è già in corso; porre grande attenzione alla comunità di produttori agricoli, e al tempo stesso introdurre forti innovazioni nell'offerta di servizi che, come scuola e salute, sono “requisito di cittadinanza”; aprire varchi alle energie umane innovative, specie dove oggi predominano rendita e miope conservazione; promuovere una visione culturale della straordinaria qualità di vita che questi territori possono assicurare.

L'azione pubblica aggiuntiva proposta dalla strategia si configura come lo strumento per passare dallo scenario tendenziale a quello desiderato.

Ogni strategia rivolta al complesso delle aree interne del Paese deve infatti prima di tutto misurarsi con una valutazione delle tendenze in atto a medio-lungo termine, ossia dello **scenario economico, sociale e ambientale che è presumibile prevalga in assenza di azione pubblica aggiuntiva**. Questo esercizio richiede la identificazione di massima dei confini generali dell'area in questione<sup>37</sup> e può avere bisogno di essere riferito anche a distinte tipologie di area: in base all'altimetria, all'attività economica prevalente o anche alla discriminante Mezzogiorno/Centro-Nord (stante che il divario di servizi essenziali fra le due aree del Paese introduce nelle aree interne un fattore di profonda differenziazione che sembra avere significativi riflessi demografici). L'esercizio deve scontare le azioni pubbliche che si ritiene avrebbero luogo comunque nei prossimi anni.

Nel costruire la strategia sono necessari due passi:

- sviluppare, a partire dai passi già compiuti, una “**mappa di larga massima**” di queste aree che tenga conto non solo dei loro tratti naturali, di dispersione abitativa e di accessibilità, ma anche della adeguatezza dei servizi fondamentali quali scuola e salute, una mappa che serva a misurare tendenze e ragionare, non certo, come erroneamente si è fatto in passato, a predeterminare dove intervenire.
- **aver chiaro chi è “contro” e chi è a “favore” del progetto**. Sono contro, prima di tutto, coloro che dalle aree interne estraggono oggi risorse anziché innovare: discariche, cave, progetti per l'energia eolica o le biomasse che non lasciano alcun ritorno per il territorio dove vengono realizzati e ogni altro utilizzo al quale le amministrazioni locali si assoggettano perché in condizioni negoziali rese deboli dalle scarse fonti di finanziamento. Contro è anche la cultura del “comunitarismo chiuso”, ossia quella spesso prevalente in società civili meno dense ed estese che postula il ripiegamento su mono-identità locali chiuse all'apporto esterno e al confronto col diverso. Sono invece a favore gli innovatori di ogni età che per motivi ideali o di profitto abbiano idee robuste sull'uso del territorio e siano pronti a confrontarle in modo concorrenziale con altri, all'interno e all'esterno del territorio stesso. Il progetto dovrà essere costruito per sfuggire alla cattura da parte dei primi e per dare spazio ai secondi. L'effettiva capacità di costruire gli incentivi, i filtri, le selezioni atti a produrre questo esito non è un “in più” del progetto aree interne: è la condizione per decidere di realizzarlo.

---

<sup>37</sup> L'Italia ha un territorio caratterizzato da una rete di centri urbani di media dimensione attorno ai quali gravitano aree caratterizzate da diversi livelli di perifericità. Questa rete di centri urbani è estremamente fitta e differenziata e tali centri offrono una rosa estesa di servizi essenziali. Il livello di perifericità dei territori (in un senso spaziale) rispetto alla rete di poli urbani influenza – anche a causa delle difficoltà di accesso ai servizi di base - la qualità della vita dei cittadini. Le relazioni funzionali che si creano tra centri urbani e territori più o meno periferici possono essere assai diverse, a seconda delle tipologie di aree considerate (peri-urbane, intermedie e periferiche).

La strategia potrebbe costituire – se maturerà - uno degli indirizzi per l'utilizzo dei fondi comunitari 2014-2020. In tal caso sarà opportuno distinguere con rigore: da un lato le azioni pubbliche aggiuntive totali, e dunque finanziate con tutte le risorse disponibili (nazionali o comunitarie, ordinarie o straordinarie, centrali o locali), che appaiono necessarie per il cambio di scenario in un arco temporale ampio, diciamo necessarie per cambiamenti profondi (2014-2030); dall'altro il più limitato insieme di azioni pubbliche finanziabili nell'arco 2014-2020 dai soli fondi comunitari, che può agire da volano e può aiutare a far emergere le capacità progettuali di queste aree, producendo risultati.

Per quanto riguarda le azioni di natura generale, esterne al perimetro dei fondi comunitari, ma che potrebbero dare forza al loro impiego, si raccolgono dai contributi recenti i seguenti spunti:

- a) **Strumenti fiscali o di altra natura che scoraggino gli utilizzi del suolo con maggiore rischio idrogeologico**, compensando così il fatto che fattori quali la termoregolazione, la stabilità del terreno o l'alimentazione delle acque di falda non assumono valore di mercato (perché non internalizzabili).
- b) **Copertura assicurativa obbligatoria contro le calamità naturali**. L'introduzione di tale strumento, che pure andrebbe subordinata ad una robusta ricognizione informativa, fornirebbe attraverso segnali di prezzo orientamenti chiari per la localizzazione degli edifici e per i criteri di costruzione.
- c) **Un riequilibrio nella formazione scolastica, per tutte le età e fasce, del valore e del tempo dedicato alle "attività manuali"**, stante che il progressivo svilimento di queste nella società e nell'immaginario giovanile e studentesco ha certamente concorso al distacco dal mondo agricolo e dei mestieri di una parte crescente dei giovani. Lo sviluppo della formazione tecnica, con particolare riferimento a recenti provvedimenti legislativi, va in questa direzione; essa potrebbe essere integrata da interventi sul *curriculum* di tutti gli ordini di scuola: anche reintroducendo manualità "alte", quali quelle necessaria a potare un olivo, mungere una capra, fare il formaggio.
- d) **Promozione con strumenti fiscali differenziati della manutenzione straordinaria, del restauro, dell'adeguamento anti-sismico, dell'efficientamento energetico degli edifici** mediante l'applicazione di criteri di bio-architettura.
- e) **Promozione dell'attività agricola**, anche facendo leva sulle innovazioni della Politica agricola comunitaria, con riferimento alle "condizionalità rafforzate" e al "greening", e al riequilibrio che essa consente nell'allocazione degli aiuti fra zone intensive e aree di montagna e di collina, e alla valorizzazione di zone di particolare interesse paesaggistico.

Per quanto riguarda i fondi comunitari 2014-2020, il progetto aree interne andrebbe inteso come lo strumento per avviare la strategia, per lanciare **una serie di progetti pilota sui territori** e per orientare, in un'ottica integrata, un migliore utilizzo delle risorse ordinarie in questi territori, ma in sé non sufficiente a conseguire l'obiettivo.

In considerazione dell'impianto suggerito e della centralità di scuola e salute nel rendere le aree interne attrattive, le azioni del progetto comunitario dovrebbero includere tra l'altro:

- interventi su scuola, salute, cura infanzia e anziani volti a un riposizionamento baricentrico e a una riqualificazione dei servizi essenziali;
- interventi per promuovere lo sviluppo delle attività agricole;
- interventi sull'accessibilità e sulle telecomunicazioni;
- interventi per l'istruzione e la formazione, anche per gli adulti;
- azioni per la manutenzione del territorio e l'ammodernamento (energetico, antisismico, etc.) degli edifici pubblici, selezionati in modo trasparente e monitorabile;
- promozione delle attività produttive, segnatamente turistiche, boschive e agricole, congruenti con il disegno
- azioni per facilitare la cooperazione inter-istituzionale e gli accordi tra privati, pubblici e associazioni non governative per facilitare l'offerta e l'accessibilità dei servizi, anche culturali.

L'efficacia di questi interventi dovrà essere garantita dall'applicazione piena e decisa al progetto della nuova metodologia di impiego dei fondi comunitari che segnerà, per altro, l'intera programmazione 2014-2020. Particolare rilievo assume la previsione fondata sull'adozione già nei Programmi operativi dei **risultati attesi** (in termini di qualità della vita dei cittadini), delle **azioni** da realizzare e dei **tempi di pagamento**, di un **metodo partenariale aperto**.

Ciò dovrà consentire di assicurare incentivi adeguati agli innovatori, spazi di pubblico e vivace confronto, promozione di reti di comuni, emersione di *leadership*, forte collaborazione fra pubblico e privato. Torneranno qui utili, opportunamente rinnovate esperienze di progettazione locale che l'Italia ha già sperimentato. E potrà certamente essere utilizzato e plasmato il nuovo strumento comunitario del *Community Led Local Development*. Si dovrà a tale riguardo valutare la possibilità che i Comuni che intendano coalizzarsi per l'uso di questo strumento si debbono impegnare anche a costituire una Unione (ai sensi dell'art.19 del decreto 95/2012). E' infatti questo il solo modo per fare sì che risorse aggiuntive comunitarie e risorse ordinarie siano utilizzate in modo coerente (come la strategia richiede) e che vi sia una sola forte *leadership*.

Il progetto qui delineato non è semplice. Se non ben realizzato potrà essere dannoso. Se ben realizzato, potrà essere un forte volano di sviluppo economico e sociale. È dunque necessario un confronto particolarmente serrato e la mobilitazione di buone capacità analitiche che entro la primavera 2013 conducano a decidere se e come realizzare il progetto. Tale confronto è stato avviato il 15 dicembre con la presentazione di numerosi contributi, l'esame di ipotesi metodologiche e dell'esito della costruzione di mappe, discusse alcune prime mappe, e l'assunzione di un impegno politico da parte di cinque Ministri<sup>38</sup>.

Seguendo le indicazioni del documento politico approvato, il lavoro potrà svolgersi lungo due direttrici. Sul piano analitico, proseguirà il lavoro del Dipartimento politiche sviluppo con Istat, Banca d'Italia e Inea per chiarire le tendenze in atto con riguardo a mappe di riferimento che divengano "bene comune". Sul piano strategico, è stato avviato **un processo di co-progettazione** da parte delle comunità delle aree interne, del mondo dell'impresa e della cultura, delle associazioni che faccia anche affidamento su una ricognizione delle esperienze in corso o recenti, al fine di utilizzarne le lezioni. In questo processo i partecipanti, pubblici e privati, saranno consapevoli del fatto che, **a differenza di operazioni fatte in passato, non si sta competendo per le risorse finanziarie attraverso una supposta "gara fra progetti"**. Al contrario, se la co-progettazione collettiva non darà segnali convincenti, ovvero se si assisterà a una corsa alle "candidature", sarà chiaro che non vi sono le condizioni per realizzare il progetto. Non vi saranno risorse finanziarie per questa strategia, ossia la strategia non verrà inclusa nella programmazione 2014-2020. Sarà dunque nell'interesse di ogni grumo locale di intelligenze collaborare con gli altri coaguli di energie positive per fare emergere entro la primavera del 2013 le linee di un progetto possibile. Un apposito Forum entro fine febbraio 2013 agirà come catalizzatore di questa riflessione.

---

<sup>38</sup> Cfr. la nota "Un progetto per le aree interne", i contributi alla discussione e le "Conclusioni dei Ministri" disponibili in <http://www.coesioneterritoriale.gov.it/seminario-15-dicembre-nuove-strategie-per-la-programmazione-2014-2020-della-politica-regionale-le-aree-interne/>

### 3 IL METODO TEMA PER TEMA

I regolamenti presentano 11 aree tematiche, ciascuna di esse assai ampia in quanto ad applicazione operativa potenziale. Nonostante siano denominate “obiettivi” esse non costituiscono l'identificazione di risultati attesi (nel senso discusso nel paragrafo 1.1.1.) e non attengono agli effetti perseguiti, quanto piuttosto rappresentano panieri di azioni che la politica comunitaria deve perseguire.

La scelta di dove indirizzare l'azione che sarà compiuta nell'Accordo di Partenariato e nei Programmi operativi dovrà essere improntata a una logica di concentrazione sia tematica<sup>39</sup> sia e soprattutto in merito ai risultati che si intendono raggiungere (e che possono essere “serviti” da diversi temi).

---

<sup>39</sup> Rispetto al 2007-2013 la nuova programmazione prevede una più netta concentrazione delle risorse su pochi obiettivi tematici, in linea con le priorità della strategia Europa 2020. Le risorse dovranno essere concentrate sia sugli obiettivi tematici più direttamente legati alla crescita intelligente e sostenibile (obiettivi tematici: 1–rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione; 2- migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime, 3-promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, 4-sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori), sia alla crescita inclusiva (obiettivi tematici: 8-promuovere l'occupazione e sostenere la mobilità dei lavoratori; 9-promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà e 10-investire nelle competenze, nell'istruzione e nell'apprendimento permanente). Una quota rilevante dei Fondi strutturali (45-50% nelle regioni più sviluppate, 35-40% in quelle in transizione, 20-25% in quelle meno sviluppate) deve essere assegnata agli obiettivi tematici 8-promuovere l'occupazione e sostenere la mobilità dei lavoratori; 9-promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà e 10-investire nelle competenze, nell'istruzione e nell'apprendimento permanente, per assicurare che vi siano adeguati investimenti a sostegno dell'inclusione sociale, dei giovani, della conoscenza, dell'occupazione. Una ulteriore concentrazione tematica dovrà essere rispettata anche nell'utilizzo delle risorse destinate ai singoli Fondi (FESR e FSE). Il 20% almeno, a livello complessivo nazionale, delle risorse del FSE dovrà essere utilizzato per promuovere l'inclusione sociale, quindi destinato a priorità di investimento ricomprese nell'obiettivo tematico 9-promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà. Le risorse allocate al FESR dovranno rispondere a una duplice concentrazione: una quota elevata di risorse (80% nelle regioni più sviluppate e in transizione, 50% in quelle meno sviluppate) dovrà essere destinata agli obiettivi tematici: 1–rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione; 2- migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime, 3-promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, 4-sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori. Al tempo stesso deve essere assicurato che una parte significativa delle risorse, nell'ambito della concentrazione tematica sopradescritta, vada a finanziare le priorità d'investimento in attuazione dell'obiettivo tematico 4-sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori (20% nelle regioni più sviluppate e in transizione, 10% in quelle meno sviluppate). Il nuovo metodo di concentrazione richiede di orientare gli interventi nelle regioni italiane in modo diverso dal 2007-2013. In tutte le categorie di regioni si prospetta la necessità di rivedere la concentrazione delle risorse FESR, al fine di raggiungere i *target* previsti. Nel periodo attuale di programmazione, infatti, l'allocazione delle risorse FESR mostra una concentrazione già sufficiente di risorse per quanto riguarda l'obiettivo tematico 4-sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori, ma un investimento nei settori della ricerca, dell'innovazione, della società dell'informazione non sufficiente a far conseguire il *target* complessivo. Nelle regioni in transizione e nelle regioni meno sviluppate, si evidenzia, oltre a ciò, anche la necessità di aumentare la concentrazione delle risorse sugli obiettivi tematici orientati alla crescita inclusiva (8-promuovere l'occupazione e sostenere la mobilità dei lavoratori; 9-promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà e 10-investire nelle competenze, nell'istruzione e nell'apprendimento permanente), che non sono sufficientemente rappresentati nella programmazione 2007-2013. La concentrazione tematica necessaria per assicurare sufficienti investimenti a sostegno dell'inclusione sociale, dell'occupazione, dei giovani e delle conoscenze dovrà essere ottenuta ricercando in ogni territorio la combinazione più efficace delle priorità di investimento, tenendo conto degli specifici campi di azione propri dei due Fondi che concorrono ad assicurare tale concentrazione tematica (FSE e FESR), ma assicurando che gli interventi di carattere infrastrutturale siano realizzati solo laddove effettivamente indispensabili per poter erogare con maggiore efficienza i servizi essenziali per il miglioramento della qualità della vita dei cittadini e per ampliare le opportunità di crescita personale dei giovani. Si potrà fare ricorso alle forme di flessibilità previste dal pacchetto legislativo (fino al 10% delle risorse allocate a un asse prioritario può essere finanziato da uno dei due Fondi per realizzare interventi eleggibili all'altro; i *target* previsti a livello di categoria di regione possono essere superati purché vi siano compensazioni nelle altre categorie di regioni tali da mantenere il rispetto dei *target* a livello complessivo nazionale) solo nel caso in cui ciò serva ad aumentare l'efficienza degli investimenti e assicurare risultati concreti meglio rispondenti alle effettive esigenze da soddisfare e, perciò, migliori.

**TAVOLA 1. – Missioni e aree tematiche collegate: numerosità e valenza**

Missioni	Aree tematiche comunitarie rilevanti per le singole missioni	(a)
<b>A. Lavoro, competitività dei sistemi produttivi e innovazione</b>	1 Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione	***
	2 Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime	***
	3 Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo e il settore della pesca e dell'acquacoltura	***
	4 Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori	**
	5 Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, prevenzione e la gestione dei rischi	**
	6 Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse	**
	7 Promuovere sistemi di trasporto sostenibili e eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete	***
	8 Promuovere l'occupazione e sostenere la mobilità dei lavoratori	***
	9 Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà	**
	10 Investire nelle competenze, nell'istruzione e nell'apprendimento permanente	**
<b>B. Valorizzazione, gestione e tutela dell'ambiente</b>	2 Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime	*
	4 Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori	***
	5 Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, prevenzione e la gestione dei rischi	***
	6 Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse	***
	7 Promuovere sistemi di trasporto sostenibili e eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete	**
<b>C. Qualità della vita e inclusione sociale</b>	2 Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime	**
	6 Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse	**
	7 Promuovere sistemi di trasporto sostenibili e eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete	**
	8 Promuovere l'occupazione e sostenere la mobilità dei lavoratori	***
	9 Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà	***
	10 Investire nelle competenze, nell'istruzione e nell'apprendimento permanente	**
<b>D. Istruzione, formazione e competenze</b>	1 Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione	***
	2 Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime	**
	9 Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà	*
	10 Investire nelle competenze, nell'istruzione e nell'apprendimento permanente	***

(a) : valenza dell'area tematica per la missione: \*= la declinazione dell'area tematica deve tenere conto dell'impatto che può avere sulla missione prevedendo almeno alcuni risultati/azioni di ausilio alla missione; \*\* = la declinazione dell'area tematica deve fornire certamente un contributo alla missione privilegiando risultati/azioni che possono direttamente contribuire alla realizzazione della missione; \*\*\*= l'area tematica è caratterizzante per la missione e la scelta dei risultati/azioni è decisiva per definire l'interpretazione che la politica regionale dà della missione.

In questo documento, che pure ha messo sul tavolo tre opzioni strategiche (capitolo 2), non si propone una ripartizione strategica delle risorse. Si propone piuttosto, per ognuna delle 11 aree tematiche presentate dalla Commissione, un quadro di “regole del gioco”, di risultati perseguibili, di azioni con cui perseguirli ricavate dall'esperienza di questi anni e coerenti con le indicazioni generali di metodo illustrate dal capitolo 1. Particolare riferimento viene fatto alle esperienze compiute durante il 2012 nel disegno e attuazione del Piano d'Azione per la Coesione.

Le “regole del gioco” sono rilevanti e andranno discusse in profondità perché l’esito del confronto descriverà il quadro di riferimento e le “istruzioni per l’uso” al quale i Programmi operativi dovranno essere improntati per assicurare davvero il passaggio alle azioni, all’operatività e a previsioni varie di flussi di pagamento che ci si prefigge.

Prima di entrare nella discussione delle 11 aree tematiche, è utile sul piano concettuale sottolineare e lasciare traccia del modo in cui tali aree, questi raggruppamenti di azioni, sono serventi rispetto alle quattro missioni in cui è utile sviluppare lo slogan europeo dello sviluppo sostenibile, inclusivo e intelligente: lavoro, competitività dei sistemi produttivi e innovazione; valorizzazione, gestione e tutela dell’ambiente; qualità della vita e inclusione sociale; istruzione, formazione e competenze.

Questo esercizio è condotto nella Tavola 1 dove ogni data area tematica può ricorrere più volte, al servizio di diverse missioni. Per ognuna delle missioni valgono le seguenti considerazioni:

#### **A. Lavoro, competitività dei sistemi produttivi e innovazione**

Intende cogliere il fatto che la politica di coesione deve contribuire alla crescita valorizzando competenze esistenti, ma anche sostenendo nuove tipologie di attività. Questo obiettivo deve guidare una parte delle azioni in quasi tutte le aree tematiche (ancorché certo con intensità differente). La scelta delle cose da fare deve tenere presente le ricadute che si potranno avere in termini di attività economiche e di opportunità di occupazione. La dorsale del lavoro e della qualità del lavoro è, in particolare, il perno su cui l’intera Europa sta misurando il suo massimo impegno e le sue migliori forze: la politica di coesione ha il vantaggio e l’obbligo di poter considerare insieme molte leve nel mutuo sostegno a obiettivi comuni.

#### **B. Valorizzazione, gestione e tutela dell’ambiente**

Si riferisce alla necessità che la politica di coesione contribuisca agli obiettivi ambientali in senso stretto. Si tratta di un ambito in cui permangono incertezze strategiche e si sono accumulati grandi ritardi. La politica di coesione non potrà sostituirsi a una compiuta strategia nazionale, ma oltre a finanziare specifici progetti di settore dovrà certamente contribuire a elevare la cultura ambientalista in generale e far meglio comprendere i risvolti amplissimi che l’ambiente ha e avrà sempre di più sulla qualità e durata della vita. L’intervento impone la preliminare soddisfazione di condizioni di adeguamento gestionale e pianificatorio.

#### **C. Qualità della vita e inclusione sociale nei territori**

La politica di coesione si dà esplicitamente, e non in via mediata o subordinata alla crescita, l’obiettivo di contribuire a tutelare la dimensione di qualità della vita dei cittadini nella società, da raggiungere innanzitutto con un buon accesso a servizi di qualità e protezione di diritti per tutti gli individui e i gruppi sociali, contrastando debolezze di opportunità che possono derivare da provenienze fragili di background sociale, etnico o da particolari condizioni di fragilità individuale e che assumono straordinaria gravità nel Mezzogiorno. Le risorse finanziarie che il Paese ha in campo su questi temi non sono sufficienti. La politica di coesione e i flussi di finanziamento pubblico nazionale che essa può trascinare possono in una fase di transizione sopperire a tale carenza, specie nel Mezzogiorno, come si è deciso di fare con il Piano d’Azione per la Coesione, ma solo se tale transizione sarà temporalmente delimitata, se alta sarà la qualità dell’intervento, se ci saranno impegni sul piano delle risorse ordinarie.

#### **D. Istruzione, formazione e competenze**

L’Italia continua a manifestare un *deficit* imponente nei suoi livelli medi di istruzione, adeguatezza delle competenze teoriche e pratiche rispetto alle sue traiettorie future e valore che la società diffusa attribuisce al sapere, *deficit* che non può essere sottovalutato alla luce delle pur numerose eccellenze particolari. La politica di coesione è diventata via via più attiva in quest’ambito alla luce delle esigenze nazionali e di una impostazione strategica condivisa a livello europeo. Le conoscenze e le competenze sono indispensabili alla crescita. Ma al tempo stesso esse sono anche un obiettivo in sé, perché la loro presenza è determinante per la libertà sostanziale degli individui. L’esperienza, questa volta positiva, realizzata nei programmi 2007-2013 e gli ulteriori progressi conseguiti con il Piano d’Azione per la Coesione sono una base robusta di programmazione.

## 4 RISULTATI ATTESI E AZIONI PER CIASCUNA AREA TEMATICA

L'approccio utilizzato nei paragrafi che seguono, relativi alle singole aree tematiche, è quello già sperimentato, in questi mesi, nel Piano d'Azione per la Coesione. Tale approccio quindi richiede che l'esercizio di indicazione di risultati attesi e di azioni atte a conseguirli avvenga **in assenza del riferimento a un quadro di risorse** (come sarà invece possibile fare in sede di programmazione operativa). Tale esercizio è in effetti strumentale e funzionale proprio a definire, nel confronto partenariale e pubblico, le concrete condizioni di coerenza fra strategia, priorità, risultati attesi e azioni e alla individuazione di condizioni, vincoli e compatibilità per una efficace programmazione delle risorse.

In questo paragrafo viene quindi lanciata una proposta (di "provocazione" del dibattito) di cui il successivo confronto partenariale dovrà saggiare la consistenza, individuandone le concrete condizioni di applicabilità alle situazioni reali. Nella maggior parte dei casi non vi sono pertanto proposte di progetti specifici, né ancora di esplicitazione dei luoghi geografici reali. Esiste, inoltre, va detto in anticipo, una disomogeneità tra e all'interno della trattazione per obiettivo tematico. Essa riflette lo stato diverso di maturazione della riflessione corrente.

La struttura di quello che segue vede, per ogni tema:

- a) una prima descrizione degli indirizzi da seguire se si intende investire risorse comunitarie;
- b) una declinazione esemplificativa di risultati attesi e di relativi indicatori (che comunque dovranno poi essere scelti dalle Autorità responsabili dei programmi);
- c) una declinazione esemplificativa di azioni (da attuare per conseguire i risultati indicati) che vengono riportate, per dare concretezza al dibattito, traendole prevalentemente da esperienze in atto e da quanto si sta sperimentando e realizzando nel Piano d'Azione per la Coesione;
- d) una preliminare indicazione del partenariato (beneficiari/*stakeholders* e centri di competenza) che, in aggiunta alle parti economiche e sociali che seguono tutti i Programmi, dovranno essere coinvolte nella specifica tematica;

I paragrafi che seguono non hanno quindi al momento un carattere prescrittivo; lo avranno per alcune parti<sup>40</sup> le loro versioni modificate o riscritte alla fine del confronto.

### 4.1 Ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione (Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione)

#### 4.1.1 INDIRIZZI

La strategia europea di sviluppo dei territori definita *Smart Specialisation*<sup>41</sup> richiede l'individuazione di specifici percorsi regionali di crescita sostenibile basati sull'innovazione, tenendo conto delle competenze locali e delle opportunità tecnologiche e di mercato globali. L'idea è semplice: mentre solo alcune regioni in Europa possono collocarsi sulla frontiera del progresso tecnologico, questo può essere adottato/usato a/da pressoché tutte le regioni per innovare e crescere, **provvisto che esse individuino con accuratezza le proprie vocazioni, i loro campi di applicazione per adottare quelle tecnologie.**

Tale strategia, rivolta ai territori, utilizza la dimensione regionale come unità di analisi delle eterogenee condizioni di sviluppo dei territori, ma assume nell'attività di definizione delle attività la dimensione

---

<sup>40</sup> Non dovranno ad esempio avere natura prescrittiva, neppure più in là, le liste di indicatori di risultato che dovranno essere selezionati in relazione alle azioni decise.

<sup>41</sup> Per Strategia di "*Smart Specialization*" si intende la definizione di una "traiettoria di sviluppo del territorio", integrata e *place-based*, attraverso la individuazione delle risorse/competenze e del potenziale innovativo dei propri territori, e la selezione di priorità, in termini di settori produttivi e di ambiti tecnologici, su cui concentrare i propri investimenti. La strategia è orientata a costruire un vantaggio competitivo durevole basato sulla capacità di diversificazione produttiva e specializzazione tecnologica per l'adattamento dei sistemi produttivi territoriali al rapido e costante mutamento delle condizioni del sistema economico e del mercato. Cfr. EU Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation (RIS 3), marzo 2012.

nazionale: questo consentirà di bilanciare le specializzazioni emergenti nei territori al fine di massimizzare l'efficacia degli interventi, evitando duplicazioni di esperienze, traendo il maggior vantaggio dalla prossimità tra specializzazioni differenti. La strategia di Smart specialization si estende al sistema di piccole e medie imprese agricole e agro-alimentari, soprattutto laddove questi sistemi necessitano di un'intensificazione degli investimenti in ricerca e sviluppo in una dimensione territoriale, in special modo finalizzati allo sviluppo della green economy, alla valorizzazione del paesaggio ed al miglioramento dell'efficienza nell'uso delle risorse.

Il recepimento di questo approccio e le difficoltà incontrate nell'esperienza attuativa della programmazione in corso obbligano a procedere a un intervento di discontinuità nelle politiche di ricerca e innovazione, particolarmente necessario nelle regioni in ritardo di sviluppo.

In questa prospettiva, sia il Piano d'Azione per la Coesione (PAC), in particolare attraverso la riprogrammazione del PON Ricerca e Competitività 2007-2013, sia l'iniziativa del MIUR di "Sviluppo e potenziamento di cluster tecnologici nazionali", hanno inteso suggerire ambiti tecnologici prioritari di specializzazione su cui concentrare i prossimi sforzi, facendo altresì proprio un concetto ampio di innovazione tecnologica applicata al campo produttivo e sociale, che si pone l'obiettivo di migliorare le condizioni di vita nei territori.

Il gap di competitività tra regioni sembra attribuibile alle differenze in termini di volontà politica di contrastare la resistenza al cambiamento degli attori locali e di capacità tecnica di ripensare i propri paradigmi di crescita a partire dalla consapevolezza della discontinuità operata dalla rivoluzione dell'Information Technology e dal processo di globalizzazione sui modelli economici e di impresa. Dove sono mancate queste volontà lo sforzo pubblico si è disperso in una molteplicità di interventi poco efficaci, soprattutto in relazione alla necessità di generare mutamenti strutturali nei territori.

In continuità con le scelte operate dal PAC, le azioni per il ciclo di programmazione 2014-2020 devono ispirarsi al principio di **concentrazione degli interventi su pochi obiettivi prioritari e traducibili in risultati misurabili**, che riguardano la qualificazione della domanda di innovazione pubblica e privata dei territori, la valorizzazione del capitale umano altamente qualificato e lo stimolo all'imprenditorialità innovativa, mirando alla capacità dei sistemi produttivi di competere sui mercati internazionali.

#### **Il disegno e la selezione degli interventi devono essere guidati da quattro principi:**

- composizione a livello nazionale delle strategie regionali di *smart specialisation*;
- passaggio da un approccio "orientato alla diffusione", caratterizzato da finanziamenti di importo limitato e finalizzati al sostegno di attività innovative di tipo incrementale, a un approccio più chiaramente "di missione", che miri alla selezione di interventi ambiziosi e dall'esito non scontato, in molti casi più rischiosi;
- apertura delle realtà produttive dei territori in ritardo verso la dimensione internazionale, facilitandone il collegamento con i circuiti globali dell'innovazione tecnologica e il posizionamento sui mercati esteri del prodotto locale;
- revisione dei meccanismi di selezione delle proposte di intervento, con particolare riferimento alla definizione delle regole di composizione delle commissioni giudicatrici, privilegiando la dimensione nazionale rispetto a quella regionale, e disegno di meccanismi incentivanti del risultato finale, come il finanziamento per stadi e condizionato agli esiti intermedi.

La strategia di *Smart Specialization* richiede infine di individuare a livello nazionale il luogo della "composizione" delle strategie regionali in un disegno coerente unitario, inteso come tavolo di confronto di natura tecnico-politica. La regia nazionale di questi processi permetterebbe di prevedere, tra le altre soluzioni, la definizione di un unico spazio a livello nazionale che sostenga tutti gli interventi della politica regionale in ricerca e innovazione, rispondendo in modo puntuale alle diverse necessità dei territori, garantendo allo stesso tempo tanto la convergenza verso le traiettorie di specializzazione individuate a livello nazionale, quanto il rispetto di adeguati requisiti di accesso al finanziamento pubblico degli interventi, migliore qualità delle domande di partecipazione e maggiore certezza sui

tempi di istruttoria<sup>42</sup>. Nel settore agro-alimentare il compito di intensificare e qualificare il collegamento tra ricerca e innovazione e mondo delle imprese agricole, agro-alimentari e forestali, sarà svolto dai Gruppi Operativi dell'European Innovation Partnership (EIP), composti dagli attori della “filiera/rete dell'innovazione” (ricercatori, imprese e loro diverse forme di aggregazione, divulgatori, consulenti, formatori etc.). Tali organismi avranno auspicabilmente una valenza interregionale, in quanto l'innovazione e il trasferimento dei risultati della ricerca possono riguardare soluzioni tecnologiche e/o organizzative non necessariamente prodotte in una determinata regione.

#### 4.1.2 **RISULTATI ATTESI**

Il cambiamento atteso dagli interventi ipotizzati consiste in una discontinuità nella traiettoria di sviluppo delle regioni.

Fino ad oggi si è scelto di investire nell'aiuto alle specializzazioni produttive consolidate, senza tener conto delle reali opportunità di mercato, attuali e prospettive, ed in generale della sostenibilità nel lungo periodo del vantaggio competitivo dei territori derivante dalle stesse specializzazioni.

Per il prossimo futuro, la politica di ricerca e innovazione sarà funzionale alla creazione delle condizioni necessarie a facilitare la risposta dei territori ai rapidi cambiamenti del mercato globale, attraverso lo sviluppo di capitale umano qualificato e la diffusione delle tecnologie abilitanti trasversali agli ambiti tecnologici prioritari di specializzazione selezionati, e necessarie all'ammodernamento dei settori produttivi ad alto potenziale di crescita.

Di seguito, i risultati attesi delle azioni pensate per realizzare questo cambiamento.

- Incremento della qualità e della diffusione delle attività di ricerca industriale e innovazione nelle imprese.
- Incremento del focus industriale delle attività di ricerca accademica sulle esigenze attuali del sistema produttivo.
- Sviluppo dei comparti del terziario in grado di agire da leva di innovazione degli altri settori<sup>43</sup>.
- Aumento dell'occupazione nelle imprese di profili di alta qualificazione tecnico-scientifica.
- Incremento della qualità della domanda di innovazione tecnologica della PA.
- Rafforzamento del sistema innovativo regionale.
- Aumento del numero delle *spin-off* della ricerca e delle *start-up* innovative.

---

<sup>42</sup> Questo spazio operativo potrebbe essere un programma operativo nazionale (PON) opportunamente disegnato per tenere conto della più speciale missione che gli si affida.

<sup>43</sup> Il peso relativo del settore dei servizi ad alta intensità di conoscenza abilitati dall'uso delle ICT è considerato un indicatore di sviluppo economico delle regioni. Tali servizi sono infatti considerati “vettori di cambiamento” nell'aiutare sia l'industria manifatturiera che i servizi tradizionali ad adattarsi all'evoluzione tecnologica e all'evoluzione globale

Di seguito, per i risultati ritenuti misurabili, si ipotizza una lista di indicatori e le relative fonti.

<i>Risultati attesi</i>	<i>Indicatore ipotizzato</i>	<i>Note</i>
Incremento della qualità e della diffusione delle attività di ricerca industriale e innovazione nelle imprese	Intensità della spesa privata in R&S: Spesa privata in R&S per lavoratore Fonte: (CIS-NUTS2)	Cfr. Barca F., McCann P.(2011) Outcome indicators and Targets. Toward a new system of monitoring and evaluation in EU Cohesion Policy
	Domande di brevetto all'EPO per milione di abitanti Fonte: DPS-Istat, Banca dati indicatori regionali di contesto  N. di marchi sul PIL N. di disegni industriali sul PIL Fonte: Eurostat- Uffici brevetti e marchi	Per marchi e disegni industriali, Cfr Barca F., McCann P.(2011) Outcome indicators for the thematic priorities addressing the Europe 2020 Objective “Improving the conditions for innovation, research and development”, Examples for peripheral regions pag 16 e 17.
Rafforzare il focus industriale delle attività di ricerca accademica sulle esigenze attuali del sistema produttivo	N. di borse di dottorato finanziate dalle imprese/N. di studenti di dottorato	Non risulta ad oggi disponibile questo indicatore per tutto il territorio nazionale. Da verificare la disponibilità e completezza dei dati di fonte MIUR.
Sviluppo dei comparti del terziario in grado di agire da leva di innovazione degli altri settori	Occupati nei servizi ad alta intensità di conoscenza <i>ICT based</i> (NACE 64, 72, 73) sul totale degli occupati. Fonte: Eurostat	I comparti di riferimento (NACE 64, 72, 73) sono definiti rispettivamente Poste e telecomunicazioni, Computer e attività collegate, Ricerca e sviluppo. Cfr. CE (2009) Challenges for EU support to innovation in services- Fostering new markets and jobs through innovation, PRO INNO Europe, paper n. 12 pag. 17
Aumento dell'occupazione nelle imprese di profili di alta qualificazione tecnico-scientifica	Ricercatori occupati nelle imprese (valori percentuali sul totale degli addetti) Fonte: Eurostat	Cfr. Rapporto DPS 2011, paragrafo II.6, Figura II.50, pag. 116
Incremento della qualità della domanda di innovazione tecnologica della PA		In fase di definizione
Rafforzamento del sistema innovativo regionale	Collaborazioni tra gli attori (imprese, università Pubbliche Amministrazioni)	Al momento non misurabile
Aumento del numero delle <i>spin-off</i> della ricerca e delle <i>start-up</i> innovative	Rapporto tra numero di <i>spin-off</i> e di ricercatori/professori delle università di origine Fonte: MIUR	Cfr. Rapporto DPS 2011, paragrafo II.6, Figura II.48, pag. 115
	Tasso di natalità delle imprese nei settori <i>knowledge intensive</i> Fonte Eurostat	Cfr. Barca F., McCann P.(2011) Outcome indicators for the thematic priorities addressing the Europe 2020 Objective “Improving the conditions for innovation, research and development”, Examples for peripheral regions pag 16 e 17

### 4.1.3 AZIONI

#### Sostenere l'inserimento e la valorizzazione nelle imprese di ricercatori e profili di alta specializzazione tecnico-scientifica

**Sostegno alla diffusione di Dottorati di ricerca industriale** cofinanziati dalle imprese in risposta a una domanda di ricerca industriale e orientati all'inserimento del dottorando nell'organico dell'impresa.

**Incentivi all'assunzione dei ricercatori** (con riferimento ai profili tecnico-scientifici e della ricerca) **nelle imprese (anche in PMI).**

#### Rafforzare e qualificare la domanda di innovazione del territorio, sia delle imprese che della PA

**Rafforzamento e qualificazione della domanda di innovazione della PA attraverso il "Pre-commercial public procurement"**, ricorrendo anche ad interventi mirati ad accompagnare le Amministrazioni nella diagnosi delle proprie esigenze, e nella traduzione in obiettivi di innovazione dei requisiti prestazionali della soluzione richiesta, prevedendo la definizione di adeguate modalità di *governance*.

**Rafforzamento e qualificazione della domanda di innovazione delle imprese**, attraverso la valorizzazione di alcuni Distretti Tecnologici esistenti, in grado di focalizzare il loro operato in direzione di una più decisa apertura verso la comunità scientifica internazionale e il mercato globale e il **coinvolgimento del tessuto produttivo dell'intero territorio**, oltre i confini della compagine di imprese formalmente aggregate al DT; **una maggiore integrazione tra i soggetti della produzione (imprese), della ricerca (università e CNR) e pubbliche amministrazioni**, per adempiere al loro ruolo di strumenti di mediazione tra i soggetti del sistema regionale dell'innovazione e tra i livelli nazionale e regionale delle relative politiche.

**Sviluppo e potenziamento di Cluster Tecnologici Nazionali** attraverso il sostegno alla partecipazione degli attori dei territori in ritardo di sviluppo a queste piattaforme di concertazione/reti nazionali di specializzazione tecnologica, per contrastare il rischio di esclusione dal modello di sviluppo proposto a livello di sistema Paese.

#### Promuovere imprese innovative

**Creazione di spin-off della ricerca e start-up innovative** di supporto all'attuazione della Strategia di *Smart Specialisation*.

Promozione di **modalità di finanziamento alternative all'investimento pubblico in imprese innovative**, per incoraggiare la partecipazione privata al capitale di nuove imprese attraverso meccanismi di remunerazione e di riduzione del rischio.

**Interventi a supporto delle imprese operanti nel settore dei servizi ad alta intensità di conoscenza e ad alto valore aggiunto tecnologico**, in particolare delle imprese di piccole e medie dimensioni dei comparti informatica, *new media*, consulenza ed elaborazione delle informazioni, ritenuti una leva di innovazione tecnologica degli altri settori, fonte di innovazione sociale e di supporto alla diffusione nei territori del modello di *Smart City* e *Smart Community*.

#### Innovazione e trasferimento dei risultati attraverso i Gruppi operativi del PEI

Creazione di gruppi operativi previsti dall'European innovation Partnership che realizzeranno piani articolati in progetti di innovazione e trasferimento con il sostegno delle seguenti misure del Regolamento dello Sviluppo Rurale:

- la misura Cooperazione che ne sostiene lo *start up* e il funzionamento, ma anche le attività mediante l'attuazione di progetti pilota e la creazione di reti e cluster (art. 36),
- la misura per gli investimenti materiali (art. 18),
- le misure relative alla formazione, informazione e consulenza (art. 15 e 16).

Il finanziamento dei Gruppi Operativi dovrebbe essere assicurato dai Programmi di Sviluppo Rurale, assegnando a questa priorità, considerata la sua natura orizzontale e la sua funzionalità per l'intera

politica di sviluppo rurale, una dotazione finanziaria *ad hoc*, che sia adeguata ad assicurare il raggiungimento di risultati omogenei a livello nazionale, ricercando tutte le possibili integrazioni tra fondi comunitari e nazionali. I criteri e le procedure da adottare nel loro processo di selezione, andranno individuati di concerto fra Stato e Regioni.

#### 4.1.4 PARTENARIATO

L'attuazione della strategia europea di *Smart Specialization*, cui si ispira la politica di coesione per il ciclo di programmazione 2014-20, richiede, nella definizione del partenariato, di tener conto di specifici e in parte nuovi interessi e ruoli attribuibili agli attori del territorio.

Con riferimento ai beneficiari, e in generale ai “portatori di interessi”, relativamente alle azioni proposte, oltre ai soggetti del mondo industriale, agricolo, della ricerca e della pubblica amministrazione, l'attenzione riservata per le forme di innovazione sociale comporta il novero, tra queste categorie di soggetti, anche dei cittadini dei territori destinatari degli interventi. In questa prospettiva occorre prevedere la sperimentazione di forme di coinvolgimento democratico, sia in termini di partecipazione alla decisione pubblica che di raccolta di informazioni rilevanti per il *design* e l'erogazione di servizi a essi orientati<sup>44</sup>.

Con riferimento ai centri di competenza, si prevede un rafforzamento del ruolo di una categoria di soggetti ulteriori rispetto a PA, università e centri di ricerca. Il riferimento è ai Distretti Tecnologici (DT), ai Gruppi Operativi del PEI, per le seguenti ragioni:

- sono allo stesso tempo strumenti di *policy* di “intermediazione della conoscenza” e principali attori del sistema di innovazione delle regioni;
- la loro *mission* è più ampia e rilevante rispetto agli altri “intermediari della conoscenza”, attribuendo loro una vera e propria funzione di indirizzo e governo della *policy* di innovazione nel territorio, come livello intermedio tra i livelli nazionale e locale;
- sono i soggetti potenzialmente più adeguati a supportare l'attuazione della strategia di *smart specialization* nei territori regionali.

Il rafforzamento del loro ruolo sostanziale comporta la definizione di un processo di responsabilizzazione che richiederebbe nuove regole di comportamento e di *accountability*. In particolare occorrerebbe prevedere l'avvio di un'attività di monitoraggio periodico della loro performance, a partire dall'elaborazione e condivisione di una tavola di obiettivi intermedi (carta di intenti) e di indicatori per misurarne l'effettivo conseguimento, sulla base dei quali ciascun DT dovrebbe proporre, a Regioni e MIUR, *target* vincolanti di performance, in quanto elementi di condizionalità per il futuro sostegno pubblico<sup>45</sup>.

Di seguito sono elencati i principali soggetti beneficiari e i centri di competenza per la priorità in oggetto, collegati, in nota, alle azioni cui si riferiscono.

#### Beneficiari (stakeholders)

Impresa: Imprenditori<sup>46</sup>

Ricerca: Giovani laureati<sup>47</sup>, Ricercatori<sup>48</sup>, Professori universitari<sup>49</sup>, Atenei\centri di ricerca<sup>50</sup>

<sup>44</sup> Cfr. ruolo riconosciuto ai cittadini-utenti di servizi pubblici nel modello “*smart city*” come “co-creatori” dei servizi.

<sup>45</sup> Una prima elaborazione condivisa tra Pubbliche Amministrazioni (centrali e regionali) e Distretti Tecnologici di una lista di obiettivi e indicatori intermedi utili a tale scopo è stata sperimentata con il contributo dell'UVAL nell'ambito del Progetto “Supporto alle Politiche di Ricerca e Innovazione delle Regioni” (PON GAT 2007-13), realizzato da DPS e Agenzia per l'Innovazione. Cfr. Q110 “Indicatori di risultati intermedi per misurare la performance di Distretti Tecnologici e Poli di Innovazione”, curato da Bianchi T. e De Maggio M., Quaderni d'Innovazione, 2012.

<sup>46</sup> Cfr. Azioni c.1, c.2, c.3, c.4, c.5, c.7, c.8

<sup>47</sup> Cfr. Azioni c.1

<sup>48</sup> Cfr. Azioni c.2, c.4, c.6

<sup>49</sup> Cfr. Azioni c.6

<sup>50</sup> Cfr. Azioni c.1, c.4, c.5

Pubbliche Amministrazioni<sup>51</sup>  
Società civile: cittadini<sup>52</sup>

#### Centri di competenza

MIUR<sup>53</sup>

MiSE<sup>54</sup>

Regioni<sup>55</sup>

Distretti Tecnologici<sup>56</sup>

Università, CNR e Centri di ricerca<sup>57</sup>

Ministero dell'Interno, Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del Soccorso pubblico e della Difesa Civile  
Istat

Università, CNR e Centri di ricerca<sup>58</sup>, CRA, INEA e ISMEA

## 4.2 Agenda digitale (Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime)

### 4.2.1 INDIRIZZI

L'agenda digitale italiana assume un ruolo centrale, sia per conseguire obiettivi di crescita, come conseguenza di un miglioramento della produttività delle imprese e dell'efficienza della pubblica amministrazione, sia di inclusione sociale, in termini di maggiori opportunità di partecipazione ai benefici della società della conoscenza. La piena disponibilità di banda larga e di servizi *on-line* ha una rilevanza strategica nelle politiche comunitarie e nazionali in materia di competitività, innovazione e sviluppo della società imperniata sulla conoscenza. Tale rilevanza strategica deriva non solo dal recepimento degli obiettivi della “*Digital Agenda for Europe*” quali la diffusione della banda larga e ultra larga e dei servizi digitali, ma anche dell'importanza crescente riconosciuta alle *General Purpose Technologies (GPT)* e in particolare all'ICT nel discorso corrente sull'innovazione. Nella prospettiva di garantire lo sviluppo di capacità di banda larga e ultra larga in funzione dell'evoluzione dei servizi e dei contenuti, è necessario accelerare l'attuazione di strategie e misure soprattutto per ridurre i divari digitali tra i territori e rispetto ai Paesi *competitors*. Da una parte, infatti, il superamento degli attuali divari in termini di sviluppo di servizi, contenuti e infrastrutture digitali tra il nostro Paese e il resto d'Europa rappresenta l'obiettivo principale dell'Agenda digitale europea su cui occorre misurare entro il 2020 le performances nazionali. In questo senso, l'Italia appare ancora lontana dai traguardi europei, soprattutto per un *deficit* infrastrutturale che si presenta a macchia di leopardo e una generalizzata debolezza della domanda. Dall'altra parte, l'adozione, disseminazione e utilizzo delle ICT anche tra i settori tradizionali (*ICT-using sectors*) è considerata tra le principali determinanti del gap di produttività tra l'Italia e i Paesi competitori.

Per questo motivo, il concetto di *smart specialization*, sin dalla sua prima esplicitazione in sede europea, considera le ICT come la leva prioritaria nell'ambito dei processi di “scoperta imprenditoriale” che, a partire dai domini identificati come elementi di forza del tessuto produttivo e della conoscenza regionale, renda possibile una efficace diversificazione tecnologica con ricadute positive sulla crescita. Di conseguenza, l'individuazione delle priorità strategiche nazionali e regionali per lo sviluppo digitale dovrà essere ricompresa nell'ambito della più ampia strategia per la ricerca e l'innovazione. Tale approccio integrato rappresenta un utile elemento discontinuità rispetto al passato, che permette di

---

<sup>51</sup> Cfr. Azioni c.3, c.4, c.5, c.8

<sup>52</sup> Cfr. Azioni c.3, c.8

<sup>53</sup> Cfr. Azioni c.1, c.3, c.4, c.5, c.6, c.8

<sup>54</sup> Cfr. Azioni c.1, c.2, c.3, c.4, c.5, c.6, c.7, c.8

<sup>55</sup> Cfr. Azioni c.1, c.2, c.3, c.4, c.5, c.6, c.7, c.8

<sup>56</sup> Cfr. Azioni c.1, c.4, c.5, c.6, c.8

<sup>57</sup> Cfr. Azioni c.1

<sup>58</sup> Cfr. Azioni c.1

considerare gli aspetti tipici della diffusione della società dell'informazione non solo come “condizioni abilitanti” per l'innovazione nelle imprese e la libertà sostanziale dei cittadini, ma anche come elementi chiave di reale trasformazione dei processi produttivi. Gli strumenti e le risorse disponibili sono chiamati a concorrere e contribuire, in modo coordinato e complementare, al raggiungimento di tali obiettivi.

L'approccio strategico alla definizione delle priorità di intervento dovrà essere mirato ad assicurare uno sviluppo bilanciato di tutte le componenti dell'Agenda digitale. Occorre in particolare evitare possibili disequilibri (a) tra gli investimenti in infrastrutture di telecomunicazioni e quelli per lo sviluppo di servizi e (b) tra interventi in favore dell'offerta (creazione di *public eServices* e reti in banda larga) e in favore della domanda (diffusione delle ICT tra le PMI, creazione di competenze digitali, etc.). Determinante dovrà comunque essere l'attenzione ai profili di domanda, più che nelle precedenti esperienze. In relazione a ciò, particolare attenzione verrà posta allo sviluppo di quelle competenze che permettono un'efficace implementazione delle azioni di apertura della pubblica amministrazione in generale e della politica di coesione in particolare.

Gli interventi, le azioni e i programmi da realizzare nell'ambito della politica di coesione saranno inquadrati in un contesto in cui strategia, *governance*, livelli di responsabilità e capacità nell'attuazione sono ben definiti ed eventualmente prevedano il ricorso a meccanismi di sussidiarietà, nonché rafforzino l'obbligo di rendere fruibili online i dati su interventi e applicazioni finanziati. In particolare, le scelte regionali potranno essere utilmente “messe a sistema” in un quadro coerente con le misure previste a livello nazionale dall'Agenda Digitale Italiana finanziate con risorse ordinarie pubbliche (attualmente in fase di approvazione parlamentare). Infatti, il livello nazionale assume un ruolo determinante nell'indirizzare e coordinare le scelte tecnologiche, favorendo la definizione di *standard* comuni (di autenticazione, accesso, cooperazione applicativa, etc.) e quindi la diffusione di soluzioni pienamente interoperabili nei vari settori di intervento (es. sanità, istruzione, giustizia). Tali vantaggi si applicano non solo allo sviluppo di servizi ma anche alla diffusione delle infrastrutture di telecomunicazione.

Dal lato dell'offerta infrastrutturale, si tratta di contribuire alla realizzazione degli interventi programmati per la banda larga e ultralarga, nel quadro di un'analisi condivisa tra il livello centrale e regionale rispetto alla distanza dai *target* da raggiungere e alle azioni esistenti o da intraprendere per colmarli.

Sul fronte della domanda e dell'offerta di servizi digitali, gli interventi ne stimoleranno lo sviluppo e l'utilizzo da parte di cittadini e imprese, favorendo la diffusione dei servizi di *e-Government*, il ricorso all'*e-procurement* e agli appalti pre-commerciali, la diffusione dell'*e-commerce* (operando anche per rimuovere le barriere commerciali che ne ostacolano lo sviluppo), nonché lo sviluppo delle *Smart Communities*. Inoltre, il miglioramento degli attuali meccanismi di *governance* tra amministrazioni centrali e regionali e l'apertura verso il settore privato per abilitare la creazione di servizi integrati potrà garantire la piena interoperabilità delle soluzioni nell'ambito del Sistema Pubblico di Connettività.

Infine, ma non meno rilevanti, azioni di alfabetizzazione digitale sono pre-condizioni necessarie per il successo degli interventi e per promuovere processi di inclusione sociale, anche per la diffusione equilibrata del modello *smart cities and communities*. La disponibilità di banda larga e di servizi *on line* ha una rilevanza strategica per il miglioramento della qualità della vita delle popolazioni nelle aree rurali, in particolar modo in quelle più remote per compensare l'isolamento fisico. Tali servizi sono essenziali anche per agevolare l'accesso delle imprese agricole, agro-industriali, artigianali e del turismo, soprattutto di piccola e media dimensione – sui mercati diversi da quelli locali.

#### 4.2.2 **RISULTATI ATTESI**

*Riduzione dei divari digitali nei territori e diffusione di connettività in banda larga e ultra larga coerentemente con gli obiettivi fissati al 2020 dalla “Digital Agenda” europea*

- % copertura con banda larga pari ad almeno 30 Mbps

- % famiglie connesse in banda larga ad almeno 30 Mbps

*Digitalizzazione dei processi amministrativi e diffusione di servizi digitali della PA offerti a cittadini e imprese (in particolare nella scuola, nella sanità e nella giustizia)*

- % Enti locali che offrono servizi pienamente interattivi sul web o su altri canali telematici
- % insegnanti che utilizzano la lavagna interattiva (LIM)
- % scuole che rendono disponibili agli studenti aree riservate con materiali didattici (audio/video delle lezioni, esercitazioni, etc.)
- Numero di attività interne agli Enti Locali pienamente informatizzate
- % ASL e ospedali che offrono accesso a report diagnostici in formato digitale
- % ASL che offrono il Fascicolo Sanitario Elettronico
- Numero di componenti del Fascicolo Sanitario Elettronico implementate

*Miglioramento della capacità amministrativa delle PA centrali e locali*

- Indicatore composito *Quality of Government* (misurato a livello regionale europeo dal Quality of Government Institute<sup>59</sup>).

*Potenziamento della domanda di ICT in termini di utilizzo dei servizi pubblici on line e partecipazione in rete*

- % di famiglie e imprese che utilizzano servizi interattivi pubblici
- % di cittadini che dispone del Fascicolo Sanitario Elettronico
- % di cittadini e imprese che acquistano *on line* (*e-commerce*)
- % di individui che utilizzano il pc ed internet e servizi avanzati
- % popolazione rurale e interna beneficiaria dei nuovi e/o migliorati servizi di ICT

*Diffusione di Open data e del riuso del dato pubblico*

- Numero e qualità delle basi dati aperte disponibili *on line*
- Numero di servizi di pubblica utilità erogati da terze parti basati su dati pubblici aperti

*Rafforzamento del settore ICT e diffusione delle ICT nelle imprese*

- Unità locali, Addetti e fatturato delle imprese del settore ICT
- % di imprese dotate di sistemi ERP per condividere informazioni su vendite o acquisti tra aree funzionali interne
- % di imprese che usano software CRM o simili
- % imprese che offrono servizi di *e-commerce* come canale di vendita

#### **4.2.3 AZIONI**

*Abilitare e potenziare l'offerta infrastrutturale*

Concorrere all'attuazione del "Progetto Strategico Agenda Digitale per la Banda Ultra Larga" e di altri interventi programmati per assicurare nei territori una capacità di connessione in banda larga a almeno 30Mbps . Nel rispetto del principio di neutralità tecnologica nelle aree consentite dalla normativa comunitaria, accelerare il completamento del Piano Nazionale Banda Larga nei territori (aree rurali,

<sup>59</sup> "Measuring the Quality of Government and Subnational Variation", Report for the European Commission - DG Regio, 2010.

marginali, ovvero aree interne) che, eventualmente, non ancora una copertura stabile di connettività in banda larga ad almeno 2Mbps al 2013.

Sostenere l'offerta di servizi, la diffusione dell'ICT in settori rilevanti, nonché la promozione di soluzioni per smart cities and communities

Realizzazione di servizi di *e-Government*, dell'*e-procurement*, nonché sostegno all'offerta di servizi avanzati riguardanti in particolare sanità elettronica e telemedicina, efficienza energetica, soluzioni integrate per le *smart cities and communities*.

Favorire l'*open data* e lo sviluppo di applicazioni e servizi da parte di imprese, cittadini e società civile attraverso azioni mirate all'apertura di dati di qualità e rilevanza provenienti dal vasto patrimonio informativo delle Pubbliche Amministrazioni e al loro riutilizzo efficace.

Interventi di innovazione tecnologica dei processi della Pubblica Amministrazione in tema di giustizia, (informatizzazione del processo civile), scuola (scuola digitale), sanità e beni culturali. Tali interventi possono includere soluzioni per la gestione del *disaster recovery*, la protezione di dati sensibili anche attraverso il potenziamento di Data Center Pubblici (soprattutto a supporto della "scuola digitale", della sanità e della giustizia) e sperimentazioni del *cloud* e *green computing*.

Potenziare la domanda di servizi avanzati e promuovere l'alfabetizzazione digitale

Stimolare, in particolare nelle aree interne, la diffusione e l'utilizzo del web, l'uso del *social networking* e degli strumenti di partecipazione in rete soprattutto da parte dei giovani, l'*empowerment* dei cittadini e l'accesso alle informazioni (*e-democracy* e *e-participation*) e l'acquisizione di competenze avanzate da parte delle imprese.

Favorire la diffusione delle ICT nelle PMI

Rafforzare – anche nelle zone rurali e interne - il settore ICT e la diffusione delle ICT nelle PMI coerentemente con la strategia di *smart specialization*, favorendo la creazione di *start up* innovative nel settore dell'ICT, il ricorso al commercio elettronico e sperimentazioni di modalità di acquisto innovative quali il *pre-commercial public procurement*.

#### 4.2.4 PARTENARIATO

Beneficiari (stakeholders)

Cittadini e imprese delle aree di intervento

Centri di competenza

Agenzia Italia Digitale

AGCOM

Consip

Mise - Dipartimento per le Comunicazioni

Miur - Dipartimento per la programmazione e la gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali

PCM – Dipartimento Funzione Pubblica

Min. della Giustizia

Min. della Salute

Mibac

Istat

## 4.3 Competitività dei sistemi produttivi (Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo e il settore della pesca e dell'acquacoltura)

### 4.3.1 INDIRIZZI

Confrontandosi ancora nei prossimi anni con una stagnazione della domanda interna, con un'accresciuta competizione internazionale, e con costi crescenti di alcuni input come energia e credito, i sistemi produttivi territoriali italiani dovranno puntare, a seconda dei casi, su strategie di ristrutturazione produttiva, diversificazione settoriale, e investimento nell'innovazione da parte delle imprese. La politica regionale deve lasciare aperte tutte queste opzioni, privilegiando in ciascun caso soluzioni adatte ai luoghi, che promuovano il benessere duraturo dei residenti/lavoratori sfruttando lo stimolo del mercato verso l'efficienza. L'obiettivo della politica regionale in questo ambito tematico è di promuovere la vitalità imprenditoriale, la diversificazione produttiva, e la capacità di adattamento al cambiamento dei sistemi produttivi in aree territoriali selezionate per il fatto di essere maggiormente vulnerabili ovvero di presentare addensamenti produttivi o potenzialità di rafforzamento della competitività. Questo obiettivo guida deve essere tradotto in strumenti operativi mirati, seguendo i principi della semplificazione e della concentrazione degli interventi.

Con il Piano d'Azione per la Coesione misure concepite per rafforzare la vitalità imprenditoriale e la capacità di adattamento sono state rafforzate - come quelle in favore delle *start up* innovative, o per l'attrazione di grandi imprese - o messe in campo per la prima volta - come il *procurement* pre-commerciale, o il potenziamento dell'istruzione professionale - e vengono qui riproposte con una maggiore focalizzazione. Con la programmazione 2014-2020 si intende dare continuità alle misure PAC più efficaci, e semplificare il quadro complessivo degli strumenti messi in campo, ridefinendo in modo più preciso la *mission* specifica di ciascuno strumento e la sua complementarità con gli altri.

Le risorse su cui investire perché utili a rafforzare la vitalità e la capacità di adattamento dei sistemi produttivi, sono identificate prioritariamente nelle risorse umane (competenze), nelle dotazioni e capacità tecnologiche di scuole e imprese, nella disponibilità di conoscenza e servizi avanzati, e nella accessibilità a credito, anche mediante garanzie pubbliche, e capitale di rischio. Gli interventi volti a rafforzare queste risorse comprenderanno sia misure universali, rivolte alle imprese indipendentemente da dove esse operano, sia misure più discrezionali e mirate.

Le misure universali saranno limitate all'ambito del rafforzamento della conoscenza nell'impresa (ricerca, formazione), all'avvio di nuove iniziative imprenditoriali, o ad ampliare l'accesso ai mercati finanziari per le PMI, incluse quelle del settore agricolo e agro-alimentare, attraverso strumenti di ingegneria finanziaria.

Le misure mirate, la cui attivazione è condizionata al soddisfacimento di un requisito di giustificazione più esigente, individueranno i propri destinatari:

- in base al ruolo che essi occupano all'interno di filiere produttive, identificando imprese leader in grado di esercitare un ruolo trainante per l'intera filiera ed incentivando il ricorso alle tecnologie abilitanti e industriali, in coerenza con il programma europeo "*Horizon 2020*";
- in base alla loro localizzazione in aree caratterizzate da densità imprenditoriale o potenzialità di sviluppo industriale e imprenditoriale anche al fine di stimolare logiche di rete tra imprese.

Nel caso degli interventi territorialmente mirati le misure consisteranno di norma nel rafforzamento nella dotazione di infrastrutture e in servizi di interesse delle imprese, con particolare riguardo per il settore dell'istruzione professionale e tecnica. Saranno però anche possibili - giustificati dall'obiettivo superiore di agevolare la diversificazione produttiva e la capacità di adattamento dei territori - interventi di sostegno a nuove attività economiche e alla riqualificazione professionale dei lavoratori, nelle aree colpite da fenomeni di crisi industriali, ed in aree urbane a forte disagio socio-economico. In ambito agricolo, accanto alle misure strutturali, un ruolo dovrebbe essere assicurato anche a misure di salvaguardia del reddito aziendale, laddove la volatilità del reddito minacci la sopravvivenza stessa delle imprese agricole. Ugualmente dovrebbero essere sviluppate iniziative di valorizzazione del paesaggio

rurale inteso come valore aggiunto non riproducibile dalla concorrenza, ma funzionale insieme al benessere e alla competitività dei territori, soprattutto quando abbinato ai prodotti tipici e al turismo<sup>60</sup>.

Due cambiamenti di grande portata vanno introdotti nella attuazione, rispettivamente, delle misure mirate, e di quelle universali. Il primo è rappresentato dalla possibilità che alcuni interventi a carattere negoziale si rivolgano direttamente a imprese-chiave, o a specifiche reti territoriali di imprese o filiere tecnologiche, individuate senza prevedere necessariamente procedimenti di selezione competitivi al buio, laddove sia riconoscibile e dimostrabile che questi soggetti e non altri detengano in sé le potenzialità di generare effetti diffusivi di rafforzamento di sistemi territoriali o di filiera, a beneficio delle PMI esistenti o nella logica di attrarre investimenti nell'area. La seconda novità consiste nel requisito, richiesto ai programmatori delle risorse pubbliche per la competitività del sistema imprenditoriale, di assicurare la fattibilità e la prevedibilità dei procedimenti competitivi per l'accesso a benefici ed incentivi, annunciando con congruo anticipo tempi, risorse, e modalità di accesso per la selezione delle imprese beneficiarie, anche raccogliendo in modo trasparente e pubblico, come chiede lo *European Code of Conduct on Partnership*<sup>61</sup> le valutazioni dei potenziali beneficiari su metodi e contenuti di questi procedimenti prima che siano avviati. Le misure da privilegiare nell'allocazione delle risorse saranno quelle che sapranno soddisfare *ex ante* questo requisito di certezza e trasparenza dal punto di vista dei loro destinatari.

Sugli aspetti di finanziamento delle imprese sarà necessario discutere apertamente con il sistema bancario sulle condizioni che possano facilitare effettivamente l'accesso al credito da parte delle nuove imprese, di quelle che innovano o intraprendono percorsi di trasformazione. La partecipazione di esponenti del sistema bancario e di operatori dedicati ai tavoli territoriali dove si incontreranno le esigenze degli addensamenti produttivi va presa in considerazione quale spazio utile a innescare questo confronto.

Nel settore agricolo, agro-alimentare e forestale è attraverso il potenziamento delle filiere che si ricercano effetti diffusivi sulla vitalità delle piccole unità produttive e sul miglioramento complessivo della competitività dei territori. L'intervento sarà indirizzato verso tre categorie di filiere:

- le filiere corte e, più in generale, quelle filiere che richiederebbero un "accorciamento" delle relazioni tra produttori agricoli e mercati, che produca vantaggi sia per il settore primario, in termini di maggior quota di valore aggiunto incamerato da esso, sia per i consumatori, in termini di migliori prezzi e maggior beneficio per la qualità della produzione;
- le filiere agricole e agro-alimentari con un forte radicamento e riconoscibilità territoriale (DOP, IGP, etc.), che richiedono non solo una migliore organizzazione delle relazioni, ma anche un potenziamento della competitività attraverso investimenti di ammodernamento e razionalizzazione dei processi di produzione, trasformazione e commercializzazione, valorizzazione dei paesaggi tipici;
- le filiere *no-food*, in particolare quelle per la produzione di energie rinnovabili (reflui zootecnici e sotto-prodotti delle lavorazioni agricole e agro-industriali) e la filiera foresta-legno.

In alcuni casi l'approccio settoriale non risulta sufficiente a rimuovere i limiti alla competitività dei territori rurali e delle filiere agro-alimentari, che rappresentano delle vere e proprie diseconomie esterne alle imprese. Su questi temi, è da prediligersi un approccio integrato legato ai territori specifici che intervenga sui cosiddetti beni pubblici locali (servizi alle imprese, infrastrutture, reti logistiche, etc.). Come avviene nel comparto industriale, la diagnosi dei fabbisogni operata con i progetti di filiera in alcuni casi porterà ad individuare quei beni pubblici locali da porre in essere per ridurre/eliminare

---

<sup>60</sup> Azioni rivolte al restauro e alla conservazione dei paesaggi tradizionali, qui descritte per il loro effetto sulla competitività dei territori rurali, potranno simultaneamente e senza contraddizione contribuire in modo importante anche ad altri obiettivi, quali il valore culturale, la biodiversità, la riduzione del rischio, l'adattamento al cambio climatico e la qualità della vita.

<sup>61</sup> COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, [The partnership principle in the implementation of the Common Strategic Framework Funds - elements for a European Code of Conduct on Partnership](#), Brussels, 24.4.2012

vincoli strutturali esterni alle imprese che le imprese stesse, prese isolatamente, non riescono ad affrontare.

#### 4.3.2 **RISULTATI ATTESI**

- Aumento della competitività del sistema economico ed imprenditoriale (Possibili indicatori: dinamica dell'export per settore/regione o area territoriale, dinamica Valore Aggiunto per addetto per settore/regione o per area territoriale)
- Aumento della quota di risorse umane qualificate nelle imprese. (Possibili indicatori: Tasso di occupazione giovanile con dettaglio per livello di istruzione secondario e terziario; Densità della presenza di laureati tra gli occupati delle PMI).
- Incremento del numero di imprese *start-up* innovative e crescita dimensionale delle PMI. (Possibili indicatori: Investimenti in capitale di rischio o *early-stage* in percentuale del Pil, e valore di dette operazioni nel Mezzogiorno; Differenza tra il tasso di natalità e di mortalità delle imprese; Numero di imprese che hanno introdotto innovazioni di prodotto e/o di processo sul totale delle imprese (%). (NB: tutte presenti nell'attuale BD indicatori di contesto con dettaglio regionale)
- Risposta al fabbisogno formativo espresso dalle filiere produttive territoriali. Questa è una misura di risultato specifica per linee di intervento territoriali incentrate sul rafforzamento dell'istruzione tecnica. Specifiche variabili di risultato vanno identificate a livello territoriale in termini di figure professionali la cui carenza va monitorata nel periodo di attuazione degli interventi
- Diversificazione dei sistemi produttivi territoriali mono-specializzati. Misura di risultato da sviluppare con riferimento a specifici territori per linee di intervento finalizzate alla diversificazione produttiva ed al rafforzamento della capacità di adattamento dei sistemi produttivi.
- Aumento dell'offerta di servizi di qualità e innovativi per le imprese (di difficile misurazione: richiede stima costi delle imprese per attività quali comunicazione, raccolta ed elaborazione informazioni, consulenze avanzate nella sfera tecnologica e di sviluppo progettuale, informatica. Più realistico sarebbe sviluppare stime per costi più tradizionali di trasporto e logistica, energetici, amministrativi).

#### 4.3.3 **AZIONI**

##### Migliorare il capitale umano e l'offerta di risorse professionali qualificate

**Potenziamento dell'istruzione tecnica e professionale** per favorire l'occupazione giovanile e la competitività delle filiere produttive territoriali attraverso **l'adeguamento ed il rafforzamento dei laboratori tecnici** in risposta a esigenze espresse dal tessuto imprenditoriale territoriale, il sostegno alle esperienze di apprendistato e alternanza scuola/lavoro, anche all'estero, l'insegnamento di discipline tecnico professionali in lingua inglese. (questi interventi sono in comune con l'area tematica n.10- Istruzione e Formazione)

La risposta alle richieste di competenze proveniente da specifiche filiere potrà venire da interventi a rete fra istruzione tecnica, Centri per l'Impiego, imprese ed istituti di ricerca quali **Poli tecnico-professionali di filiera** o **Istituti Tecnici Superiori (ITS)**.

**Borse di studio e tirocini** in Italia e all'estero, destinate ai giovani capaci e meritevoli, appartenenti a nuclei familiari in disagio economico e sociale, che frequentano percorsi per il conseguimento del diploma di istruzione tecnica e professionale e di una qualifica professionale, per consentire il miglioramento delle competenze linguistiche e tecnico- professionali.

##### Promuovere start up innovative e imprese sociali

Interventi a **sostegno di imprese start up innovative a scopo di lucro o aventi contenuto sociale** sia attraverso interventi di tipo finanziario che attraverso la promozione di incubatori ed acceleratori

*ospitali* in grado di accogliere le innovazioni tecnologiche prodotte ed incentivarne la diffusione sul sistema economico territoriale attirando investimenti e capitale umano, soprattutto tra le fasce più giovani della popolazione.

**Progetti pilota finalizzati alla costruzione di prototipi di “impresa sociale educativa”** per aiutare i giovani, soprattutto quelli a rischio di esclusione sociale, attraverso un percorso educativo fortemente incentrato sulla valorizzazione dei mestieri e della manualità.

*Rafforzare la vitalità e la capacità di adattamento ai cambiamenti strutturali dei sistemi produttivi*

**Incentivazione all’assunzione di ricercatori o lavoratori con qualifiche specialistiche nelle imprese** (intervento in comune con area tematica 1- Ricerca e Innovazione)

**Procurement pre-commerciale delle pubbliche amministrazioni** (intervento in comune con area tematica 1- Ricerca e Innovazione che pertiene all’area tematica 3 laddove l’intervento di qualificazione della domanda miri prioritariamente a beneficiare specifiche filiere tecnologiche nazionali o aree territoriali delimitate).

**Attrazione di investimenti** mediante il sostegno finanziario, da attuarsi con procedure negoziali, a favore di grandi progetti di investimento in grado di generare ricadute sui sistemi produttivi locali.

**Interventi territoriali mirati per le aree di vitalità/densità imprenditoriale** attraverso la **qualificazione dell’offerta di servizi di supporto alla competitività delle imprese esistenti e all’attrazione di capitali**. Questi interventi saranno concordati a livello d’area fra i più livelli dell’amministrazione competenti, organismi locali come università o camere di commercio, sindacati dei lavoratori e imprese singole o associate. Ambiti di intervento prioritari sono quelli dell’istruzione e della formazione tecnica, dell’internazionalizzazione, della logistica, e dell’ambiente, in cui la politica regionale opererà avviando direttamente alcuni interventi o fornendo sostegno agli operatori ed alle iniziative già in campo in ciascun territorio ed in collegamento con altri interventi sul contesto previsti dalla politica regionale o da enti locali.

**Sostegno al riposizionamento competitivo ed alla riqualificazione tecnologica di comparti e filiere produttive**. Questa forma di intervento a carattere negoziale sarà attivata solo nei casi in cui sia verificata la disponibilità di gruppi industriali leader di filiere produttive radicate nei territori di interesse della politica regionale, a farsi carico di investimenti i cui benefici si estendano ad ampi sistemi produttivi, attraverso l’innalzamento del livello tecnologico o la creazione di nuove opportunità di mercato. La selezione delle imprese leader e il disegno di progetti di riqualificazione e rilancio avverrà a seguito di un lavoro analitico ed esplorativo condotto dalla parte pubblica in relazione ad un numero esiguo di comparti tecnologico-produttivi.

**Progetti di promozione dell’export** in grado di creare sinergie tra le filiere produttive, incluse quelle agricole e agro-alimentari: in particolare *incoming* di acquirenti esteri qualificati e partecipazione delle imprese a fiere internazionali; promozione delle filiere produttive presso la grande distribuzione estera; progetti pilota per promuovere partenariati a favore delle “filiera produttive”; valorizzazione dei settori innovativi presso le Borse dell’Innovazione e dell’Alta tecnologia.

**Interventi di sostegno alle aree colpite da crisi industriali** attraverso la mitigazione degli effetti delle transizioni industriali sugli individui e sulle imprese in esse operanti. Strumenti di intervento possibili a questi fini sono: incentivi all’avvio di nuove attività economiche in particolare in aree urbane a forte disagio socio-economico, e strumenti di sostegno al reddito integrati da forme attive di rafforzamento delle capacità dei lavoratori (quest’ultimo strumento è anche riconducibile all’area tematica 8- Occupazione).

Miglioramento della **competitività del territorio rurale in aree di particolare pregio paesaggistico** attribuendo incentivi ad imprese ed enti locali a restaurare o al migliorare la qualità del paesaggio, al fine di promuovere la collocazione sul mercato dei prodotti tipici, l’attrattività turistica, e la qualità dell’ambiente. Incentivi ad aziende che promuovono il rapporto fra produzione e qualità del paesaggio.

sostegno ad associazioni di produttori, favorendo al cooperazione con aziende di trasformazione e commercializzazione ed agenzie di promozione turistica.

Agevolare le capacità di accesso a risorse finanziarie per la crescita o l'avvio di impresa

Potenziamento dell'operatività del **Fondo Centrale di Garanzia**, e misure per il **rafforzamento e la concentrazione di fondi di capitale di rischio** esistenti finalizzate ad aumentare il numero di operazioni di finanziamento di *start-up* innovative e di investimenti per la crescita dimensionale nelle aree in ritardo di sviluppo.

Incentivi anche non monetari allo sviluppo ed all'adozione di una **piattaforma standardizzata per il fido e della garanzia digitale** da parte degli operatori del credito, che sfrutti la digitalizzazione dei documenti contabili delle imprese per la riduzione dei costi di transazione e di stima dei rischi.

Sostegno alla competitività ed alla capacità di adattamento delle filiere e dei sistemi territoriali agricoli e della pesca

**Azioni volte alla crescita del capitale umano in agricoltura**, attraverso una migliore definizione delle attività di informazione, formazione e consulenza, dei servizi di sistema e di supporto (reti agrometeorologiche, laboratori di analisi, banche dati e multimedialità). Per quanto riguarda i gruppi *target*, particolare attenzione sarà rivolta a categorie di beneficiari quali giovani e alle donne.

**Sostegno al miglioramento strutturale e organizzativo delle filiere agricole, agro-alimentari e non-food (in particolare forestali)**. Lo strumento privilegiato per il potenziamento delle filiere dovrà essere il progetto integrato di filiera (PIF). La strategia del PIF, per essere efficace, deve concorrere a creare sbocchi di mercato, promuovere la cooperazione tra produttori agricoli, e migliorare i rapporti tra produttori agricoli, imprese fornitrici di mezzi di produzione e mercati finali. Lo strumento dei contratti di conferimento e di fornitura deve essere alla base di tale strategia. Il PIF dovrebbe avere caratteristiche omogenee in termini di: a) struttura del progetto; b) natura dei soggetti che partecipano al progetto; c) impegni dei soggetti che partecipano al progetto.

**Sostegno al ricambio generazionale in agricoltura**. Sotto questo profilo, andrebbero potenziati i pacchetti di misure destinati alle imprese che si impegnano ad attuare il ricambio, coinvolgendo queste imprese nei processi di trasferimento dell'innovazione o nei progetti di filiera.

**Interventi di rafforzamento strutturale delle imprese**. Per ciò che riguarda la ristrutturazione aziendale, una particolare attenzione meritano le micro-imprese, quelle imprese che aderiscono ad un programma di miglioramento della qualità dei prodotti (articolo 17 del regolamento SR), o che sono colpite da crisi settoriali e/o necessitano una riconversione/ristrutturazione per adeguarsi alle nuove condizioni di mercato. Saranno inoltre da promuovere processi di cooperazione tra le imprese, anche attraverso la creazione di reti.

**Interventi di salvaguardia del reddito aziendale**. Il pacchetto di misure di gestione del rischio in agricoltura introduce degli strumenti nuovi nell'alveo delle politiche di sviluppo rurale: a) il sostegno alle polizze assicurative (art. 38 del regolamento); b) il sostegno ai fondi mutualistici per eventi climatici avversi, infestazioni parassitarie, fitopatie, epizozie ed emergenze ambientali (art. 39); c) lo strumento di stabilizzazione del reddito (art. 40). Per il raggiungimento delle finalità di questi strumenti appare necessario prevedere una programmazione nazionale, nel quadro di un programma *ad hoc*.

**Sostegno alla diversificazione del reddito in aree rurali**. Si tratta di promuovere la creazione e/o il mantenimento di PMI, imprese artigiane e di servizi, che consentano di mantenere nelle aree rurali un tessuto più ampio e differenziato di attività economiche.

**Sostegno strutturale nel settore della pesca**. Gli investimenti dovranno essere focalizzati nella promozione dell'acquacoltura, in particolare di quella condotta con metodi biologici e con tecniche di produzione innovative e compatibili sotto il profilo ambientale. Priorità dovrà essere data alle iniziative di giovani imprenditori e per la produzione di specie competitive sul mercato.

#### 4.3.4 PARTENARIATO

##### Beneficiari (Stakeholders)

Studenti delle scuole superiori e universitari  
Giovani in formazione tecnica e specialistica  
Piccole e medie imprese e loro reti  
Imprese sociali e organizzazioni del non-profit  
Lavoratori in aree di crisi  
Scuole  
Istituti di credito  
Associazioni e rappresentanze imprenditoriali e dell'artigianato  
Sindacati dei lavoratori  
Tecnici e consulenti della divulgazione agricola e della formazione

##### Centri di competenza

Poli tecnico-professionali di filiera  
Dipartimenti universitari specializzati  
Agenzia nazionale per l'attrazione di investimenti- Invitalia  
Nuova ICE  
Servizio Studi Banca d'Italia (per le misure di ingegneria finanziaria)  
Sistema bancario  
Banca del Sud  
Istat

### 4.4 Energia sostenibile e qualità della vita (Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori)

#### 4.4.1 INDIRIZZI

Gli obiettivi per la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio sono stati definiti a livello comunitario e inglobati nella strategia per rilanciare l'economia dell'Unione conosciuta come "Europa 2020"<sup>62</sup>. Tale strategia è considerata tappa intermedia rispetto a un orizzonte di più lungo periodo<sup>63</sup>. Questi obiettivi passano essenzialmente attraverso le politiche energetiche. L'Italia ha definito una Strategia Energetica Nazionale<sup>64</sup> (SEN) che individua nella riduzione dei costi di approvvigionamento dell'energia da parte di famiglie e imprese, nel rafforzamento della sicurezza energetica del Paese, nell'aumento di produzione di energia da fonti rinnovabili e innovative e nel raggiungimento e superamento degli obiettivi ambientali indicati dall'Europa, i quattro obiettivi strategici per il 2020. A tali obiettivi dovrà concorrere il potenziamento delle infrastrutture di rete.

Alla luce del divario di competitività del sistema produttivo italiano rispetto ai diretti concorrenti imputabile agli alti costi energetici, la strategia nazionale fissa obiettivi per l'efficientamento energetico e lo sviluppo delle energie rinnovabili più ambiziosi di quelli fissati a livello europeo al 2020, anche attraverso un più equilibrato bilanciamento tra le diverse fonti e dando preferenza a tecnologie con maggiori ricadute sulla filiera economica. Nella visione della SEN, infine, il potenziamento delle

---

<sup>62</sup> La parte della strategia europea che riguarda la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio prevede: la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra del 20 per cento rispetto al 1990; il 20 per cento dei consumi energetici coperti da energia prodotta da fonti rinnovabili; un incremento del 20 per cento dell'efficienza energetica misurata in termini di riduzione dei consumi.

<sup>63</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo del 22 novembre 2007: *A European strategic energy technology plan. Towards a low carbon future*, COM(2007) 723 final; URL: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/energy/european\\_energy\\_policy/127079\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/energy/european_energy_policy/127079_en.htm).

<sup>64</sup> MISE, *Strategia Energetica Nazionale: per un'energia più competitiva e sostenibile* (URL: <http://www.sviluppoeconomico.gov.it/images/stories/documenti/20121016SEN-Presentazione-CdM-vOnlinexxx.pdf>), ottobre 2012. La SEN è attualmente in consultazione istituzionale.

infrastrutture per il trasporto e la distribuzione di energia rappresenta il fattore principale per un mercato libero e pienamente integrato con la produzione da fonti rinnovabili. Questi obiettivi richiedono misure di natura nazionale e a valere su risorse ordinarie..

La politica di coesione può concorrervi per quei profili che richiedono un forte contenuto di competenze e scelte territoriali e che possono in maniera dimostrata dare luogo a elevati benefici sullo sviluppo locale.

La coerenza tra politiche aggiuntive e politiche ordinarie è in questo ambito indispensabile in ragione della natura essenziale degli input e delle infrastrutture energetiche e dell'ancora incompleta liberalizzazione dei mercati dei servizi a valle. Gli interventi aggiuntivi di questa politica e la loro entità dovranno, dunque, tenere conto sia delle iniziative intraprese dalla strategia nazionale che prevede di finanziare il raggiungimento degli obiettivi con ingenti risorse ordinarie, sia dei risultati fin ora conseguiti che vedono, ad esempio, per il settore elettrico già quasi raggiunto l'obiettivo della produzione da fonte rinnovabile tanto da prevedere nel tempo una graduale riduzione degli incentivi.

È quindi necessario operare scelte e individuare percorsi atti a evitare rischi di spiazzamento, di sovrapposizione o di eccesso di incentivazione.

La politica di coesione dovrà pertanto concentrare le risorse sull'efficienza energetica nell'edilizia pubblica e negli alloggi sociali in coerenza con le previsioni della normativa comunitaria<sup>65</sup> e nei cicli produttivi.

Al contempo, per massimizzare le ricadute economiche a livello territoriale, la politica di coesione, dovrà contribuire all'introduzione di innovazioni di processo e di prodotto improntate al risparmio energetico nelle imprese, anche agevolando la sperimentazione e laddove possibile la diffusione di fonti energetiche rinnovabili alternative a quelle a oggi maggiormente diffuse come l'eolico, il fotovoltaico, l'idroelettrico, e al potenziamento delle filiere produttive sia nella bioedilizia sia nella componentistica.

Nelle aree rurali sarà sostenuto uno sfruttamento sostenibile delle biomasse (in coerenza con la strategia per le aree interne di cui al par. 2.3) privilegiando con investimenti dedicati la conversione energetica, anche a fini di trazione (biocarburanti di seconda e terza generazione), dei residui delle filiere della trasformazione agricola e dei materiali ligno-cellulosici di origine forestale, il cui re-impiego non confligge con utilizzi alimentari e non impatta sul consumo di suolo, favorendo, di contro, la chiusura dei cicli di produzione e consumo. Verrà inoltre favorita la creazione di impianti aziendali e interaziendali di trattamento e produzione di energia proveniente dall'utilizzo delle deiezioni solide e liquide.

Nelle aree urbane, saranno sostenuti i sistemi di distribuzione intelligente dell'energia (*smart grids*) e interventi integrati di risparmio, produzione da fonti rinnovabili, efficienza delle reti e trasporto sostenibile che rispondano ad un'unica strategia di sviluppo dei servizi per una migliore qualità della vita.

#### **4.4.2 RISULTATI ATTESI**

*Migliorare l'efficienza energetica negli usi finali e promuovere l'energia intelligente*

- Riduzione dei consumi energetici di edifici pubblici e di alloggi sociali
- Riduzione dei consumi energetici nei cicli produttivi attraverso l'adozione di tecnologie innovative
- Estensione della quota di fabbisogno energetico coperto da micro-generazione distribuita da fonte rinnovabile e da cogenerazione

---

<sup>65</sup> Vedi Direttiva 2012/27/CE sull'efficienza energetica pubblicata in G.U. dell'Unione Europea il 14/11/2012.

#### *Migliorare lo sfruttamento sostenibile delle biomasse nelle aree rurali*

- Aumento della quota di fabbisogno energetico coperto dalla micro-generazione distribuita da fonte rinnovabile e da cogenerazione
- Riduzione del rischio di dissesto idrogeologico attraverso una corretta gestione forestale
- Aumento di energia proveniente dall'utilizzo delle deiezioni solide e liquide e dei sottoprodotti delle lavorazioni agricole e agroindustriali

#### *Migliorare la qualità energetica degli ambienti urbani ed accrescere la mobilità elettrica*

- Aumento dell'estensione delle reti di distribuzione di energia gestite con sistemi intelligenti per la diffusione della micro-generazione Miglioramento della qualità dell'aria (misurata principalmente dalla riduzione di concentrazione di polveri sottili) e riduzione dell'inquinamento luminoso
- Aumento della quota di spostamenti effettuati in ambito urbano attraverso sistemi di trasporto collettivi e veicoli privati alimentati con propulsione elettrica e, in generale, ad alta efficienza e a basse emissioni

#### *Consolidare la filiera produttiva delle tecnologie eco sostenibili e aumentare la quota di fabbisogno energetico coperto da fonti rinnovabili*

- Aumento delle imprese attive con certificazione ambientale
- Aumento della quota di fabbisogno energetico coperto da fonti rinnovabili

### **4.4.3 AZIONI**

#### *Migliorare l'efficienza energetica e promuovere l'energia intelligente*

Riqualificazione energetica ed ambientale degli edifici e delle strutture pubbliche attraverso interventi (di ristrutturazione) su singoli edifici e/o interi quartieri i cui immobili sono di proprietà pubblica o ad uso pubblico (scuole, biblioteche, musei, impianti sportivi, ospedali, uffici pubblici).

Promozione dell'eco-efficienza nell'edilizia nella costruzione di nuovi edifici, in termini sia statici (*passive housing*), sia dinamici (domotica)

Realizzazione di reti di distribuzione dell'energia provviste di sistemi di comunicazione digitale, di misurazione intelligente e di controllo e monitoraggio (*smart grids* come infrastruttura delle "città intelligenti a basse emissioni" – *smart cities*) e di reti di distribuzione di energia elettrica e di calore al fine di agevolare la diffusione della piccola e micro generazione e l'efficientamento energetico tramite teleriscaldamento e tele raffreddamento.

#### *Migliorare lo sfruttamento sostenibile delle biomasse nelle aree rurali*

Realizzazione di impianti di produzione di energia da biomasse forestali e da biomasse derivanti da sottoprodotti e residui di origine biologica provenienti dall'agricoltura e dalla gestione forestale e creazione di reti logistiche per la raccolta e il trasporto e agli impianti collettivi per la produzione congiunta di calore ed energia. Nel campo della produzione di bio-gas ed energia da reflui zootecnici gli investimenti dovranno essere concentrati nelle aree di maggiore densità di allevamento al duplice scopo di aumentare le fonti energetiche e ridurre l'inquinamento.

#### *Migliorare la qualità energetica degli ambienti urbani ed accrescere la mobilità elettrica*

Sviluppo e applicazioni ICT per fornire strumenti di modellizzazione, analisi, monitoraggio e visualizzazione per valutare nel contesto urbano il rendimento energetico e le emissioni di CO2 di edifici, veicoli, imprese.

Ammodernamento della rete di illuminazione pubblica attraverso la sostituzione delle fonti luminose con sistemi improntati al risparmio energetico con maggiore efficienza e durata e migliore sostenibilità; installazione di sistemi automatici di regolazione, accensione e spegnimento dei punti luce (sensori di luminosità) o sistemi di telecontrollo e di gestione energetica della rete di illuminazione pubblica.

Interventi di mobilità sostenibile urbana promuovendo l'utilizzo della trazione elettrica nel trasporto pubblico, attraverso il rinnovamento delle flotte e la realizzazione delle infrastrutture destinate alla mobilità collettiva (infrastrutture pubbliche di ricarica di veicoli elettrici da installare nelle aree adibite a depositi, autostazioni, stazioni e parcheggi di automezzi pubblici, potenziamento del parco mezzi con veicoli elettrici).

*Consolidare la filiera produttiva delle tecnologie eco-sostenibili e aumentare la quota di fabbisogno energetico coperto da fonti rinnovabili*

Accelerare lo sviluppo e la diffusione delle tecnologie rinnovabili più promettenti in termini di sviluppo tecnologico e dotate di minori impatti ambientale, visivo e di chiusura del ciclo (minimizzazione della cd. *ecological footprint*), quali la conversione energetica delle biomasse di seconda e terza generazione, i sistemi di cattura e stoccaggio della CO<sub>2</sub>, il recupero energetico dei rifiuti in alternativa al loro avviamento in discarica.

Sviluppo della filiera nazionale delle tecnologie "eco-sostenibili", con particolare riferimento alle "nuove" fonti rinnovabili del solare, della geotermia, dei biocombustibili di seconda/terza generazione, e ai sistemi avanzati per l'efficienza energetica in tutti i settori dell'economia.

Sviluppo di progetti per il trasporto e la re-iniezione della CO<sub>2</sub> in stoccaggi strategici di confinamento geologico.

#### **4.4.4 PARTENARIATO**

##### Beneficiari (stakeholders)

Pubblica Amministrazione

Cittadini

Imprese

Organizzazioni dei produttori agricoli

##### Centri di competenza

Autorità per l'Energia elettrica e il gas

ENEA

INEA

Dipartimenti universitari di Energetica e di Ingegneria Ambientale

Ministero dell'Interno – Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del Soccorso pubblico e della Difesa civile

Terna

GSE

Società di Servizi energetici (ESCO)

Istat

## **4.5 CLIMA E RISCHI AMBIENTALI (PROMUOVERE L'ADATTAMENTO AL CAMBIAMENTO CLIMATICO, LA PREVENZIONE E LA GESTIONE DEI RISCHI)**

### **4.5.1 INDIRIZZI**

La condizione di fragilità del nostro territorio dovuta alla sua naturale vulnerabilità ma enormemente accentuata dalle condizioni insediative, trova continue conferme nei danni che conseguono ai cambiamenti climatici o di origine sismica che, pur nella loro oggettiva gravità, vengono assorbiti con ripercussioni assai meno rilevanti in altri contesti territoriali e di sviluppo antropico. La riduzione dei

rischi ambientali richiede la definizione di una strategia in grado di determinare la necessaria inversione di rotta, a partire da un'attenta considerazione delle cause che hanno progressivamente aumentato l'esposizione a fenomeni dannosi, quali lo spopolamento di aree montane e collinari, la mancata manutenzione del patrimonio edilizio, l'abbandono di colture e di tecniche agricole tradizionali, l'eccessiva impermeabilizzazione dei suoli.

Per quanto riguarda il **rischio idrogeologico**, è noto che il territorio nazionale è quasi del tutto coperto da diversi strumenti di mappatura dei rischi frane, alluvioni, erosione costiera e dotato di sistemi di valutazione dei rischi. Tali strumenti dovranno essere integrati nel Piano di gestione previsto dalla normativa comunitaria<sup>66</sup>. Altro fattore di rischio, dovuto alla vulnerabilità sismica molto elevata dell'Italia per fragilità del patrimonio edilizio, infrastrutturale, industriale, produttivo e dei servizi, e a un'esposizione altissima per densità abitativa e presenza di un patrimonio storico, artistico e monumentale, è il **rischio sismico**, in termini di vite umane, danni alle costruzioni e costi diretti e indiretti attesi a seguito di un terremoto.

Ulteriore sfida è posta dai processi di **desertificazione** che ormai interessano buona parte del Mezzogiorno e sono spesso dovuti a fenomeni di siccità di origine climatica ma anche ad attività umane quali le pratiche agricole intensive, il sovrappascolamento e la deforestazione. Su questo ambito si potranno cercare le opportune sinergie con gli interventi per lo sviluppo rurale

Ulteriore sfida è posta dai processi di **desertificazione** che ormai interessano buona parte del Mezzogiorno e sono spesso dovuti a fenomeni di siccità di origine climatica ma anche ad attività umane che comportano un uso non agricolo del suolo e pratiche agricole intensive. Su questo ambito si potranno cercare le opportune sinergie con gli interventi per lo sviluppo rurale. Più in particolare, andranno utilizzate in modo più efficace le misure agro-ambientali, quelle sul benessere animale e le misure forestali previste dal regolamento sullo sviluppo rurale (si veda l'obiettivo tematico concernente la tutela delle risorse ambientali).

Il Paese deve affrontare questi rischi, attraverso politiche e strumenti ordinari che riportino al centro dell'attenzione l'obiettivo di ricostruire le condizioni essenziali per una presenza di popolazione e di imprese in territori che sono divenuti per lungo tempo poco attrattivi, ma che offrono enormi opportunità e costituiscono un motore potenziale per il rilancio dello sviluppo.

La politica di coesione, può contribuire al raggiungimento di questi obiettivi focalizzandosi su risultati tangibili, ancorché circoscritti territorialmente e/o settorialmente, attraverso la costruzione di un progetto per le aree interne per il 2014-2020 (cfr. par. 2,3). L'esperienza di due cicli di programmazione comunitaria - 2000-2006 e 2007-2013 - dimostra che l'efficacia degli interventi, in generale, ma segnatamente nella prevenzione dei rischi ambientali e valorizzazione delle risorse locali nelle aree più esposte ai rischi, in assenza di una strategia generale è destinata a colmare i vuoti della politica ordinaria, soprattutto al Sud del Paese, ottenendo risultati modesti rispetto all'obiettivo finale.

Sempre alla luce dell'esperienza maturata, il successo di una politica per le aree interne richiede un forte protagonismo delle popolazioni locali e, allo stesso tempo, una forte *leadership* e una capacità di indirizzo e regia nazionale capace di rispondere con strumenti e risorse alle problematiche non risolvibili a scala locale.

#### **4.5.2 RISULTATI ATTESI**

*Prevenzione e mitigazione dei rischi idrogeologico e sismico*

- Riduzione della popolazione e dei beni esposti al rischio (alluvioni, frane, sismico), )nelle *Prevenzione e mitigazione del rischio di desertificazione*

*Diminuzione dei territori a rischio di desertificazione*

*Diminuzione emissioni gas ad effetto serra*

*Aumento sequestro di carbonio*

---

<sup>66</sup> Vedi Direttiva 2007/60 CE.

### 4.5.3 AZIONI

#### *Prevenzione e mitigazione dei rischi idrogeologico e sismico*

Interventi di messa in sicurezza dei territori più esposti a rischio alluvioni e idrogeologico, con particolare riguardo alla manutenzione straordinaria del reticolo idraulico secondario

Interventi di messa in sicurezza sismica degli edifici pubblici più sensibili ubicati nelle aree maggiormente a rischio

Misure agro-ambientali e silvo-ambientali, investimenti nelle imprese con finalità non produttive (es. muretti a secco, opere aziendali di difesa del suolo, etc.), per colture e pratiche volte a prevenire l'erosione dei versanti, il ripristino e la manutenzione degli elementi tipici del paesaggio rurale.

Misure agro-ambientali e silvo-ambientali, investimenti nella forestazione e nella gestione del patrimonio boschivo pubblico e privato destinati alla riduzione di NO<sub>2</sub> e di metano e al sequestro di carbonio.

Misure agro-ambientali e investimenti in sistemi di irrigazione volti alla razionalizzazione del consumo dell'acqua

Investimenti in sistemi automatizzati volti al monitoraggio dei consumi irrigui in agricoltura.

Sviluppo di sistemi di monitoraggio e prevenzione, attraverso meccanismi di *early warning*, dei rischi associati all'insorgenza di eventi estremi, anche al fine di mitigare i danni umani, sociali e infrastrutturali conseguenti al manifestarsi di tali eventi

#### *Prevenzione e mitigazione del rischio di desertificazione*

Incentivi, anche attraverso programmi a favore delle aziende agricole, per colture e pratiche di forestazione volte a prevenire l'erosione dei versanti, salvo nelle zone dove la forestazione per abbandono sia il fenomeno prevalente, e per una razionalizzazione dei prelievi irrigui

Rinaturalizzazione dei corsi d'acqua naturali e artificiali

### 4.5.4 PARTENARIATO

#### Beneficiari (Stakeholders)

Cittadini

Imprese

Consorzi di bonifica e di irrigazione

Associazione Nazionale Bonifiche e Irrigazione (ANBI)

#### Centri di competenza

ISTAT

INEA

ENEA

Autorità di Distretto Idrografico

Corpo Forestale dello Stato

Dipartimento della Protezione Civile e Commissione Nazionale per la Previsione e Prevenzione dei Grandi Rischi

Ministero dell'Interno – Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile.

Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA)

Fondazione Enrico Mattei (FEEM)

Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia (INGV)

Gruppo Nazionale Difesa Terremoti (GNDT)

Rete dei Laboratori Universitari di Ingegneria Sismica (ReLUIS)

Centro Europeo di Formazione e Ricerca in Ingegneria Sismica (EUCENTRE)

## 4.6 Tutela dell'ambiente e valorizzazione delle risorse culturali e ambientali (Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse)

### 4.6.1 INDIRIZZI

Rientrano qui due gruppi di interventi radicalmente diversi per la coesione: uno volto a garantire servizi essenziali per i cittadini; l'altro finalizzato a tutelare e promuovere gli *asset* naturali e culturali.

La politica di miglioramento della quantità e qualità dei servizi ambientali, segnatamente gestione dei rifiuti e servizio idrico integrato, è cruciale nelle aree del Mezzogiorno (Cfr. paragrafo 2.1) dove, nel complesso, si è ancora distanti da *standard* minimi di servizio. Nel 2007-2013, questi obiettivi sono stati perseguiti anche attraverso l'introduzione del meccanismo premiale, noto come Obiettivi di Servizio) che tuttavia, in questi ambiti, ha dato risultati modesti rispetto alle attese. Le ragioni sono riconducibili essenzialmente a una debole attenzione politica ai temi, salvo eccezioni, alla complessità degli interventi infrastrutturali da realizzare in assenza di una pianificazione settoriale compiuta e in un contesto di regolazione nazionale incerto e instabile. L'esperienza ha dimostrato che presupposto fondamentale per l'efficacia degli interventi per la corretta gestione dei rifiuti urbani e del servizio idrico integrato è la definizione di una strategia (pianificazione), coerente con le Direttive comunitarie, che sia però tradotta in progetti (localizzati sul territorio, dimensionati, fattibili in tempi certi) con soggetti gestori in grado di attuare i piani di investimento. Essenziale, inoltre, per una crescita sostenibile sostenere azioni di sviluppo economico e sociale incentrate sulle eccellenze naturali e culturali presenti nei territori.

Per il miglioramento dei servizi ambientali, la politica di coesione contribuisce intervenendo sulla diminuzione e la gestione dei rifiuti urbani e industriali e sulla qualità dei servizi idrici. In particolare può continuare a sostenere la politica europea in materia di prevenzione e **gestione dei rifiuti urbani**. L'obiettivo è di ridurre quantità e pericolosità secondo la seguente gerarchia: prevenzione; preparazione per il riutilizzo; riciclaggio; recupero di altro tipo (es. di energia); smaltimento<sup>67</sup>. Attraverso una strategia di sostegno mirato all'efficientamento dei processi produttivi e a reti di imprese, tale politica può sostenere la riduzione e pericolosità dei rifiuti speciali con l'obiettivo principale del recupero dei materiali al fine di diminuire l'estrazione e il consumo di materie prime.

Il governo dei bacini idrici<sup>68</sup>, la qualità delle **acque** e il miglioramento dei servizi sono il principale obiettivo da conseguire. Ciò implica che contestualmente ad azioni ordinarie finalizzate all'istituzione di nuovi assetti di *governance* e all'introduzione di sistemi tariffari volti a razionalizzare l'uso della risorsa, la politica di coesione può contribuire ad aumentare la qualità del servizio idrico. La tutela e la qualità dei corpi idrici sarà perseguita anche attraverso pratiche agricole compatibili e incentivando anche il riutilizzo di acque trattate al fine di ridurre i prelievi.

La disponibilità di acqua a scopi irrigui dipende anche, tra gli altri fattori, dall'ammmodernamento delle reti primarie, dalla creazione di nuovi bacini di accumulo e dal perseguimento di una maggiore efficienza a livello aziendale, tramite l'adozione di tecniche e metodi di irrigazione a maggiore risparmio idrico.

Per quanto riguarda la tutela e la promozione degli *asset* naturali e culturali, in materia di **biodiversità** l'obiettivo è quello di mettere in atto politiche per completare e sostenere la gestione della Rete Natura 2000, in ambito terrestre e marino, quale valore aggiunto nelle iniziative di sviluppo economico e sociale dei territori, contribuendo così ad arrestare la perdita di biodiversità. Le azioni dovranno favorire la protezione della biodiversità bioculturale legata al paesaggio tenendo sotto controllo i fenomeni di abbandono e riforestazione spontanea, favorendo buone pratiche agricole e riducendo i potenziali conflitti con le popolazioni locali. Gli interventi dovranno perciò concentrarsi su queste aree e attuarsi in sintonia con quanto previsto dai *Prioritized Action Framework* (PAF) strumento redatto a livello regionale, non obbligatorio ma fortemente sostenuto in sede europea, utile a definire cosa, dove, come e con quali risorse garantire la tutela dei siti della Rete Natura 2000.

---

<sup>67</sup> Vedi Direttiva 2008/98 CE

<sup>68</sup> Vedi Direttiva 2000/60 CE

Sul tema della valorizzazione delle risorse naturali, le politiche di sviluppo rurale potranno realizzare interventi, sia sul fronte aziendale (compensazioni di reddito per le aziende operanti in aree svantaggiate oppure in aree Natura 2000 o ancora in aree ad alto valore naturale), sia su quello del patrimonio naturale (manutenzione e gestione del patrimonio boschivo, prevenzione e ripristino del patrimonio danneggiato da incendi e altri eventi naturali, ripristino degli spazi aperti e della diversità del mosaico paesistico, manutenzione del paesaggio rurale, etc.). La tutela delle risorse naturali va perseguita proseguendo le forme di sostegno, attivate già nelle precedenti programmazioni, per l'agricoltura biologica e per l'agricoltura integrata.

Le misure agro-ambientali e silvo-ambientali destinate alla biodiversità, alla tutela delle acque sotterranee e superficiali e alla tutela del suolo saranno attuate con un approccio più innovativo basato sulla concentrazione in aree precise e delimitate, privilegiando gli accordi agro-ambientali d'area.

Soprattutto, le linee di azione per la biodiversità applicate al territorio rurale dovranno favorire non il risultato dell'abbandono o la rinaturalizzazione, ma il mantenimento o il ripristino della biodiversità caratteristica del paesaggio rurale italiano.

La strategia per la valorizzazione delle risorse culturali è fondata su una scelta di necessaria discontinuità rispetto alle sue modalità di attuazione nel ciclo 2007-2013 (cooperazione istituzionale e tecnica inefficace, forte frammentazione degli interventi, carenza generalizzata di progetti di qualità, difficoltà ed eccessiva lentezza nelle realizzazioni, mancata pianificazione, sin dall'inizio, della puntuale destinazione d'uso del patrimonio oggetto di intervento e del necessario corredo di piani di gestione e manutenzione in termini di costi e responsabilità) in favore di un approccio di programmazione già definito e praticato con la costruzione del Piano d'Azione per la Coesione, e a partire dal modello costituito dall'impostazione, definizione e immediato avvio della realizzazione del Grande Progetto Pompei.

Per i criteri che ne sono alla base – rigore e rapidità nella programmazione e messa in opera; chiarezza degli obiettivi; cooperazione attiva fra amministrazioni; modalità di realizzazione improntate alla tutela di valori di legalità e trasparenza – il Progetto Pompei assume quindi *valore prototipale* quale modello di riferimento per la realizzazione di interventi analoghi in particolare nel Mezzogiorno.

E' a tale modello che è improntato il processo di riprogrammazione già in corso nel Piano d'Azione per la Coesione del Programma Operativo Interregionale Attrattori culturali, naturali e turismo che anticipa, adottandoli immediatamente per migliorare la qualità e l'efficacia delle azioni, criteri stringenti di qualità progettuale, selezione e concentrazione delle azioni su interventi di rilevanza nazionale in aree dotate di adeguate potenzialità, orientamento a risultati espliciti e misurabili il cui conseguimento sia collegato alla verifica della sussistenza di effettive e adeguate condizioni e capacità di realizzazione e di gestione a regime.

La strategia per il periodo 2014-2020 adotta a riferimento gli stessi criteri e si concentra sull'attuazione di interventi in *Aree di attrazione culturale e naturale* per la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale di cui sono dotate e verso le quali sono prioritariamente rivolti gli interventi collegati di promozione turistica e di sostegno alle imprese della filiera turistica e culturale, considerando anche il paesaggio rurale come parte integrante del patrimonio culturale nazionale.

In questo ambito la strategia prevede inoltre azioni volte allo sviluppo di industrie culturali e creative da attuare anche sulla base di una consultazione pubblica sull'industria creativa<sup>69</sup>: tali azioni mirano a contribuire all'attuazione delle strategie europee di specializzazione intelligente basata sulla valorizzazione delle capacità e delle vocazioni territoriali, espresse o potenziali, in tema di produzione culturale, imprenditorialità creativa, partecipazione attiva dei cittadini con l'obiettivo di promuovere la mobilitazione di una nuova ondata di imprenditori culturali e creativi appartenenti alla generazione dei nativi digitali.

---

<sup>69</sup> analoga a quella recentemente promossa dal governo inglese, accessibile all'indirizzo: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmcmds/writew/supprec/contents.htm>

Per quanto riguarda l'industria turistica, soprattutto al Sud, dopo molti anni in cui si sono sostenute le condizioni materiali di accrescimento della capacità di offerta di servizi alberghieri e complementari, la strategia mira a sostenere e sciogliere nodi di diseconomie e assenza di servizi mirati che impediscono alla filiera di progredire e a promuovere collaborazioni intersettoriali sostenendo, con interventi mirati, quei luoghi dove tali collaborazioni si avviano (su questi aspetti la strategia non è differente nel metodo da quanto segnalato per gli interventi territoriali mirati su contesto e servizi espressi nella area tematica 3- PMI).

#### **4.6.2 RISULTATI ATTESI**

##### **Garantire migliori servizi ambientali per i cittadini**

###### Gestione del ciclo dei rifiuti

- Riduzione alla fonte della produzione dei rifiuti urbani<sup>70</sup>
- Aumento del riciclaggio di materia secondo gli obiettivi comunitari che prevedono il riutilizzo e il riciclaggio del 50% di carta, metalli, plastica e vetro entro il 2020
- Minimizzazione dello smaltimento in discarica dei rifiuti urbani
- Riduzione alla fonte della produzione dei rifiuti speciali

###### Gestione dei servizi idrici

- Miglioramento del servizio idrico per usi civili in termini di popolazione servita da fognatura e depurazione e in termini di riduzione delle perdite di rete
- Diminuzione dei prelievi (riduzione dei consumi e bilanciamento tra gli usi agricolo, industriale e civile) e dei carichi inquinanti al fine di aumentare la qualità dei corpi idrici
- Aumento del riuso delle acque reflue trattate per finalità agricole e industriali

##### **Tutelare e promuovere gli asset naturali e culturali**

- Contribuire ad arrestare la perdita di biodiversità in ambito terrestre e marino, migliorando lo stato di conservazione delle specie e degli habitat di interesse comunitario
- Migliorare la biodiversità legata al paesaggio rurale conservando le attività antropiche che assieme alla base naturale contribuiscono alla diversità bioculturale tipica del territorio rurale italiano
- Aumento degli arrivi e delle presenze turistiche di provenienza nazionale ed estera in assoluto e collegabile alla fruizione del patrimonio culturale, naturale e paesaggistico dell'area
- Aumento diretto della fruizione (numero di visitatori) del sistema culturale/naturalistico nelle aree di intervento (di cui: aumento della domanda di fruizione per il patrimonio da parte dei residenti nell'area di intervento)
- Miglioramento qualitativo delle condizioni e degli *standard* di offerta e fruizione del patrimonio (stimato sulla base di indagini dirette periodiche, della misura del tempo medio di visita, del fatturato ascrivibile a servizi aggiuntivi)
- Aumento della spesa media del turista grazie alla maggiore offerta di servizi e qualità degli stessi
- Miglioramento del rapporto qualità prezzo dell'offerta turistica in grado attrarre nuovi flussi di turisti e fidelizzare i clienti

---

<sup>70</sup> La Direttiva 2008/98 CE non quantifica obiettivi da raggiungere, ma la riduzione dei rifiuti rimane il principale obiettivo per la politica di gestione dei rifiuti.

- Incremento delle imprese e degli occupati nella filiera culturale e creativa (imprese e privato sociale)

#### 4.6.3 AZIONI

##### **Garantire migliori servizi ambientali per i cittadini**

###### Gestione del ciclo dei rifiuti

Promuovere l'uso efficiente delle risorse: ricerca e sviluppo di prodotti e di tecnologie in grado di generare meno rifiuti durante tutta la vita del prodotto (progettazione, realizzazione, distribuzione, uso/consumo)

Promuovere le migliori pratiche di raccolta differenziata

Sostenere le filiere del riciclo e del recupero al fine di rafforzare quantità e qualità dei materiali e dei beni da riciclo e promuoverne il mercato

Rafforzare le dotazioni impiantistiche per il riciclo al fine di conseguire la definizione del ciclo di gestione e smaltimento in base ai principi di autosufficienza e prossimità territoriale

Sostenere i piani di sviluppo di "simbiosi industriale" a livello di distretti produttivi attraverso il sostegno alle reti di riutilizzo e di riparazione e la promozione di iniziative pilota

###### Gestione dei servizi idrici

Potenziare le infrastrutture di distribuzione, fognarie e depurative per usi civili

Interventi sulle opere idriche prioritariamente con riferimento agli invasi e ai grandi schemi

Sostegno all'introduzione di misure innovative per il trattamento dei carichi inquinanti di origine diffusa (riqualificazione dei reticoli di bonifica, fitodepurazione, etc.)

Infrastrutture per l'utilizzo delle acque reflue depurate nei settori agricoli e industriali

Ristrutturazione delle reti di adduzione e distribuzione delle acque irrigue

Investimenti nella creazione di bacini di accumulo di piccola-media dimensione

Formazione/aggiornamento tecniche efficienti gestione delle risorse irrigue

##### **Tutelare e promuovere gli asset naturali e culturali**

Azioni previste nei *Prioritized Action Framework* (PAF) redatti dalle Regioni che coniughino le azioni di tutela con la valorizzazione economica delle risorse presenti, attivando le comunità locali

Azioni previste nei Piani di gestione e/o di salvaguardia della Rete Natura 2000

Interventi per la **valorizzazione di aree di attrazione culturale e naturale** caratterizzate dalla presenza di risorse culturali (musei, monumenti, aree archeologiche, beni architettonici e paesaggistici) e naturali (parchi naturali, aree protette e siti di interesse naturalistico) di rilevanza nazionale in grado di consolidare e promuovere processi di sviluppo fondati sull'attrazione di risorse esogene e sulla mobilitazione di risorse endogene<sup>71</sup>.

Interventi volti a promuovere le **industrie culturali e creative** collegate alla valorizzazione delle risorse culturali e del "saper fare" del territorio creazione di incubatori di impresa specializzati; realizzazione di

---

<sup>71</sup> Il patrimonio oggetto di valorizzazione delle aree di attrazione può essere costituito da un unico attrattore o da più risorse attrattive in condizioni di contiguità territoriale, omogeneità culturale, interrelazione funzionale e gestionale, tali da consentire una fruizione integrata e potenzialità di *governance*, intervento e promozione unitari (alla stregua di un unico grande attrattore). Requisiti di concentrazione e di capacità di conseguimento dei risultati attesi derivano dall'applicazione di criteri già individuati nel Piano d'Azione per la Coesione.

reti di amministrazioni (in particolare università, musei, istituzioni culturali) per la sperimentazione di avviamento all'imprenditorialità creativa; promozione di progetti di imprenditoria creativa e di progetti diffusi di cittadinanza attiva<sup>72</sup>.

Interventi finalizzati al consolidamento di sistemi agricoli estensivi, con particolare riferimento a quelli volti alla valorizzazione delle razze animali e vegetali minacciati da erosione genetica o da estinzione.

#### 4.6.4 PARTENARIATO

##### Beneficiari (Stakeholders)

Cittadini

Imprese

Consorzi di bonifica e di irrigazione

Associazioni di allevatori

Associazioni di agricoltura biologica

Organizzazioni agricole

Enti gestori delle aree protette

Operatori turistici

Insegnati e studenti

##### Centri di competenza

CONAI

ENEA

Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas

Associazioni ambientali

Aziende dei servizi di pubblica utilità

Istituto Centrale del Restauro (ICR)

Istat

ENTIT

Touring Club

Associazioni Tour Operator

Associazioni di categoria

Sovrintendenze architettoniche, ambientali, archeologiche, artistiche e storiche

Amministrazioni locali

#### 4.7 Mobilità sostenibile di persone e merci (Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete)

##### 4.7.1 INDIRIZZI

Il fondamento delle politiche trasportistiche nazionali risiede negli indirizzi indicati dalla Commissione Europea, riassumibili nel perseguimento dell'obiettivo strategico di **miglioramento delle condizioni di mobilità delle persone e delle cose**. Tale obiettivo è declinabile negli obiettivi **settoriali** di ricomposizione modale a vantaggio di vettori meno impattanti, continuità territoriale, sostenibilità ambientale, integrazione con l'Europa, e in quelli **specifici**, relativi ai servizi, di accessibilità (densità

---

<sup>72</sup> Anche attraverso strumenti a sostegno del credito alle piccole e piccolissime imprese operanti nei settori culturali e creativi, azioni volte a mettere in comunicazione le imprese del manifatturiero italiano di qualità e le imprese creative per favorire pratiche di trasferimento sostegno al profilo qualitativo del *made in Italy*.

spazio-temporale dell'offerta), efficacia (puntualità, regolarità, frequenza e velocità/durata) ed efficienza (minimizzazione dei costi e parsimonia nell'impiego delle risorse)<sup>73</sup>.

Tali obiettivi sono perseguibili attraverso un insieme di strumenti. Vi rientrano: a) **regolazione pro-competitiva** orientata alla corretta allocazione di risorse scarse; b) sostegno all'**innovazione tecnologica** nella costruzione (nuovi materiali e strutture più resilienti a eventi estremi) e gestione (*Intelligent Transport Systems*, infomobilità) delle infrastrutture di trasporto; c) destinazione prioritaria delle risorse verso interventi che **insistono sui quattro corridoi TEN-T che attraversano l'Italia** o che sono funzionalmente complementari ad archi di rete esistenti; d) **pianificazione integrata** all'appropriata scala territoriale; e) ricorso sistematico alla **valutazione di convenienza collettiva** per definire l'ordinamento selettivo delle opere; f) ampliamento della **partecipazione privata** nella costruzione e gestione delle opere attraverso strumenti di *project financing*, *project bonds* e fondi infrastrutturali.

Stanti la natura sistemica delle politiche di offerta nel settore dei trasporti e il carattere diffusivo ed abilitante dei servizi forniti attraverso le reti infrastrutturali, gli obiettivi indicati non possono che essere perseguiti attraverso politiche ordinarie di livello nazionale.

Gli interventi finanziati con le risorse aggiuntive dovranno pertanto essere volti a rafforzare le dotazioni infrastrutturali e le condizioni di offerta dei servizi nei territori in maggiore ritardo di sviluppo, segnatamente del Mezzogiorno e nelle aree interne del Paese. Ciò dovrà avere luogo in stretta sinergia con gli interventi di rango nazionale.

La selezione dei progetti da ammettere a finanziamento nel prossimo ciclo di programmazione dovrà riflettere criteri di concentrazione delle risorse ed essere compiuta sulla scorta di solide analisi istruttorie che valutino la rilevanza degli interventi proposti in relazione soprattutto alla **capacità di miglioramento del servizio** offerto (riduzione dei tempi di percorrenza, capacità trasporto merci, numero di strutture logistiche servite, treni/giorno) **in rapporto alle risorse necessarie**.

---

<sup>73</sup> Tali obiettivi sono desumibili dalla lettura congiunta dei seguenti documenti:

- a) Il *White Paper on Transport (Roadmap to a Single European Transport Area. Towards a competitive and resource efficient transport system)* COM(2011) 144 final; URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0144:FIN:EN:PDF>;
- b) L'*Annex I* del *Common Strategic Framework* del 2012 (*Elements for a Common Strategic Framework 2014 to 2020. Annexes*); URL: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/working/strategic\\_framework/csf\\_part2\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/strategic_framework/csf_part2_en.pdf);
- c) Il documento posizionale della Commissione propedeutico alla stipula del *Partnership Contract* dell'Italia (*Position of the Commission Services' on the development of Partnership Agreement and programmes in Italy for the period 2014-2020*, Ref. ARES (2012)1326063 - 09/11/2012);
- d) Il *Programma Nazionale di Riforma* del 2012 (PNR), DEF 2012. Sezione III: *Programma Nazionale di Riforma* (URL: [http://www.mef.gov.it/doc-finanza-pubblica/def/2012/documenti/PNR\\_2012\\_xissn\\_on-linexPROTETTOx.pdf](http://www.mef.gov.it/doc-finanza-pubblica/def/2012/documenti/PNR_2012_xissn_on-linexPROTETTOx.pdf)), cui si raccordano le raccomandazioni formulate il 6 luglio scorso dal Consiglio europeo che suggeriscono azioni ulteriori per migliorare il tono concorrenziale dei servizi a rete, superare rigidità e difficoltà di accesso al mercato nei settori dell'energia, delle ferrovie e dei porti, attraverso il rafforzamento delle dotazioni e delle interconnessioni infrastrutturali;
- e) Le *Linee Guida* dell'aprile 2012 propedeutiche alla redazione dell'*Allegato Infrastrutture 2013-15* al *Documento di economia e finanza* (URL: [http://www.tesoro.it/doc-finanza-pubblica/def/2012/documenti/PNR\\_2012\\_xissn\\_on-linexPROTETTOx.pdf](http://www.tesoro.it/doc-finanza-pubblica/def/2012/documenti/PNR_2012_xissn_on-linexPROTETTOx.pdf)), che formalmente costituisce un allegato al PNR 2012;
- f) Infine, in un'accezione ampia ma coerente con il tema della mobilità delle merci in sede fissa, appaiono rilevanti le azioni definite dalla *Strategia Energetica Nazionale* con riferimento alle reti di trasporto energetico a lunga distanza e le interconnessioni con i sistemi confinanti lungo i 5 corridoi energetici (2 elettrici e 3 gas) che attraversano l'Italia individuati dell'iniziativa *Trans-European Energy Infrastructure* (cd. TEN-E: vedi proposta di Regolamento dell'ottobre 2011), per le quali è previsto il co-finanziamento attraverso la cd. *Connecting Europe Facility*. Il tracciato delle reti energetiche rileva ai fini del coordinamento con le infrastrutture lineari di trasporto (e con quelle puntuali nel caso dei ri-gassificatori *off-shore*), al fine di minimizzare gli impatti sui territori, massimizzando l'efficacia del servizio. Si veda: *Strategia Energetica Nazionale: per un'energia più competitiva e sostenibile* (URL: <http://www.sviluppoeconomico.gov.it/images/stories/documenti/20121016SEN-Presentazione-CdM-vOnlinexx.pdf>), ottobre 2012.

Si dovrà inoltre muovere dall'eredità del ciclo di programmazione in corso e dalle lezioni apprese - sia negative sia positive - nell'esperienza della sua attuazione. Fra le prime, si annoverano l'esito deludente di molti dei Grandi Progetti e/o progetti di rilevanti dimensioni promossi dai Programmi regionali e dal Programma nazionale Reti e mobilità, rinviati in misura significativa alla prossima programmazione, anche attraverso la riduzione del cofinanziamento nazionale, per la debolezza del quadro istruttorio e la lentezza dei processi autorizzativi, attuativi e di costruzione del consenso. Fra i secondi, spicca l'esperienza dei *Contratti Istituzionale di Sviluppo* (CIS) riguardanti le grandi direttrici ferroviarie del Sud; in primo luogo le direttrici Napoli – Bari, Salerno-Reggio Calabria e Catania-Palermo, cui si aggiunge l'itinerario stradale Sassari-Olbia, in attuazione nell'ambito del Piano d'Azione per la Coesione<sup>74</sup>. L'esperienza dei primi due Contratti riguardanti la direttrice Napoli-Bari e quella Salerno-Reggio Calabria ha mostrato come la cogenza di questo strumento consenta la piena responsabilizzazione dei diversi attori sugli impegni assunti<sup>75</sup>. Assume carattere prioritario la possibilità di destinare ulteriori finanziamenti a queste direttrici assieme al ricorso ad altri fondi europei destinati alle TEN.

#### 4.7.2 RISULTATI ATTESI

*Premessa: l'indicazione dei risultati attesi (rectius: la specificazione degli indicatori atti a misurare i risultati attesi) ha in questa tematica natura largamente preliminare. L'esercizio richiederà un approfondimento fondato sulla ricognizione degli spunti metodologici disponibili, volta ad ancorare indicatori ad obiettivi di riferimento secondo appropriate connessioni logiche e fattuali. Per un utile riferimento metodologico, si rimanda alla sezione "Indicatori di risultato e di realizzazione" contenuta nell'aggiornamento al PAC del 30 aprile 2012<sup>76</sup>. Ulteriori indicazioni in ordine agli indicatori di efficienza, qualità ed affidabilità dei servizi di trasporto deriveranno dall'operato del futuro regolatore settoriale il cui mandato include la regolazione incentivante della qualità del servizio nell'interesse degli utenti.*

*Già in questa fase appare utile distinguere fra 3 classi di indicatori:*

1. *realizzativi o di capacità (k)*
2. *di servizio o di qualità (d)*
3. *di offerta o di gestione (s)*

*Di seguito si propongono alcuni spunti a titolo puramente esemplificativo:*

- **offerta ferroviaria** (su tratte MLP/regionali/metropolitane): variazione km. di rete (k), treni/giorno (s), posti offerti (s)
- **servizi ferroviari** (su tratte MLP/regionale/metropolitano): variazione tempi effettivi di percorrenza (d); pulizia/decoro delle carrozze (d); numero di fermate (s); frequenza dei treni (s); numero di carrozze con dotazioni tecnologiche avanzate (es: impianto WiFi; s)
- **offerta viaria:** nuovi caselli autostradali aperti al traffico (k); terze corsie aggiuntive (k)
- **riequilibrio modale:** merci (variazione della quota movimentata su ferro su O/D definite; d); pax (variazione pax/km; d)
- **mitigazione dell'impatto ambientale:** minori emissioni nel "ciclo di vita" (LCA; s); minore consumo (intensità) energetico a parità di servizio (s)

<sup>74</sup> Ministro per i Rapporti con le Regioni e per la Coesione Territoriale, *Piano d'Azione per la Coesione*, 15 novembre 2011 (URL: <http://www.coesioneterritoriale.gov.it/wp-content/uploads/2012/05/Obiettivi-Azione-Coesione-15-novembre-2011.pdf>). L'*Allegato I* che concentra gli interventi su tre grandi direttrici ferroviarie del Mezzogiorno (Palermo-Catania-Messina; Napoli-Bari-Lecce-Taranto; Salerno-Reggio Calabria) nonché sulla dorsale sarda (l'isola è inoltre interessata da alcuni interventi viari: URL: <http://www.coesioneterritoriale.gov.it/wp-content/uploads/2012/05/ALLEGATI-pac-aggiornamento-II.pdf>). Piano di Azione per la Coesione, terza e ultima riprogrammazione (URL [http://www.dps.tesoro.it/documentazione/comunicati/2012/PAC\\_III\\_Riprogrammazione.pdf](http://www.dps.tesoro.it/documentazione/comunicati/2012/PAC_III_Riprogrammazione.pdf)).

<sup>75</sup> Cfr. documentazione disponibile in <http://www.coesioneterritoriale.gov.it/contratto-istituzionale-di-sviluppo-per-la-direttrice-ferroviaria-napoli-bari-lecce-taranto> e tavola "Vantaggi/svantaggi dell'intervento riguardante la direttrice Bari-Napoli, nella tratta Napoli-Cancello, disponibile allo stesso indirizzo web.

<sup>76</sup> Il relativo *Allegato 8* esplicita gli indicatori di risultato e di realizzazione per gli interventi ferroviari (URL: <http://www.coesioneterritoriale.gov.it/wp-content/uploads/2012/05/ALLEGATI-pac-aggiornamento-II.pdf>).

- **aumento della sicurezza** (vittime stradali/km/tempo: d/s)
- **rafforzamento delle connessioni** fra ambiti regionali contigui/continui: variazione dei servizi ferroviari o di trasporto collettivo offerti fra due capoluoghi di provincia appartenenti a regioni diverse; s)
- **miglioramento della qualità della vita** e riqualificazione dell’offerta di servizi collettivi: variazioni km di piste ciclabili aperte al pubblico (s); variazione dell’estesa di linee trasporto su sede fissa nelle città con abitanti superiore a una soglia predefinita (k)

#### 4.7.3 AZIONI

Realizzazione di nuovi “**Grandi Progetti**” ferroviari (nell’accezione comunitaria: infrastrutture e tecnologie), concentrando gli interventi sulle 4 direttrici prioritarie che attraversano l’Italia individuate dallo schema comunitario TEN-T proseguendo gli interventi lungo le direttrici individuate dai CIS nell’ambito del Piano d’Azione per la Coesione.

Interventi diretti a favorire l’**intermodalità** delle merci funzionalmente complementari a porzioni di rete già esistenti quali il cosiddetto “ultimo miglio ferroviario” e i raccordi delle reti nazionali e regionali verso i nodi puntuali, inclusi quelli logistici.

Sviluppo del **trasporto urbano e peri-urbano di massa** come strumento di miglioramento della qualità della vita e di riqualificazione dell’offerta di servizi collettivi nelle città, minimizzando le rotture di transito e incentivando l’integrazione tariffaria.

**Completamenti di interventi già avviati**, privilegiando il rafforzamento delle connessioni fra ambiti territoriali contigui per favorire la coesione e la continuità territoriale (connessioni stradali interregionali, servizi ferroviari a media-lunga percorrenza, collegamenti aerei con le isole, Autostrade del mare per il cargo Ro-Ro sulle rotte interne, tirreniche ed adriatiche).

#### 4.7.4 PARTENARIATO

##### Beneficiari (Stakeholders)

Cittadini

Imprese

Visitatori turistici

##### Centri di competenza

(*costituenda*) Autorità per i Trasporti

Dipartimenti universitari di ingegneria dei trasporti

ENEA, ISFORT, Istituti regionali di studio e ricerca su territori e mobilità

Concessionari pubblici nazionali e regionali

Associazioni datoriali delle imprese di trasporto

Organizzazioni maggiormente rappresentative degli utenti

Amministrazioni locali

Istat

### 4.8 Occupazione (Promuovere l’occupazione e sostenere la mobilità dei lavoratori)

#### 4.8.1 INDIRIZZI

Le politiche per l’occupazione, nel medio e lungo termine, devono essere in grado di accompagnare i processi di crescita e favorire l’incontro tra domanda e offerta di lavoro, promuovendo altresì una migliore qualità della domanda attraverso l’accompagnamento alle necessarie ristrutturazioni del sistema produttivo.

Nei dati disponibili a fine 2012 il mercato del lavoro italiano presenta forti difficoltà generali e un accentuarsi della situazione di penalizzazione dei gruppi strutturalmente meno presenti tra gli occupati stabili:

- Nel secondo trimestre 2012 il **tasso di occupazione** è pari al 57,1%, con importanti differenze di genere (19,3 punti percentuali), territoriali e di età; il tasso di occupazione giovanile è pari al 18,9%.
- L'**incidenza del lavoro a termine** aumenta su base tendenziale, attestandosi al 10,7%, e riguarda esclusivamente le posizioni a tempo parziale e, per circa due terzi, lavoratori al di sotto dei 35 anni.
- Il **tasso di disoccupazione** è cresciuto rispetto al secondo trimestre 2011 di 2,7 punti percentuali, attestandosi al 10,5%; per i giovani 15-24 anni l'indicatore è passato, nello stesso periodo, dal 27,4% al 33,9%, con un picco del 48% per le giovani donne del Mezzogiorno.
- La **consistenza dei Neet**, dei giovani 15-29 anni che non lavorano, non studiano e non sono coinvolti in iniziative formative, ha superato, nel 2011, i 2,1 milioni; solo il 15% dei giovani occupati della fascia d'età 15-29 anni è assunto in apprendistato.
- La **bassa occupazione e partecipazione alla vita attiva delle donne e degli over-50** permangono come fenomeni che la crisi, ormai lunga, ha provveduto ad enfatizzare.
- Con riferimento agli **stranieri extracomunitari**, ad inizio 2012, sono regolarmente presenti in Italia oltre 3,6 milioni di individui (di cui il 23,9% minori). I flussi di nuovi ingressi verso l'Italia sono fortemente diminuiti e i nuovi permessi rilasciati per lavoro si sono ridotti del 65%, con punte del 74% della componente femminile. Il tasso di disoccupazione dei cittadini immigrati è aumentato dall'8,5% del 2008 all'12,1% del 2011 (278.000 individui).

La politica di coesione può dare un apporto significativo, soprattutto se la si concepisce selettivamente integrata con una più forte iniziativa sistemica a valere su risorse ordinarie, e considerando la fase di attuazione della Riforma del mercato del lavoro (L. 92/2012) che mira a una distribuzione più equa delle tutele dell'impiego, al contenimento dei margini di flessibilità, a un più efficiente ed equo assetto delle politiche attive.

In questo quadro sarà importante definire un contributo alla disponibilità di sistemi informativi integrati e alla funzionalità di servizi per il lavoro moderni ed efficienti.

Sulla base anche di un miglioramento delle informazioni che consentano la comprensione fine delle dinamiche territoriali del mercato del lavoro, la politica di coesione potrà concentrarsi sul sostegno attivo ai gruppi in maggiore difficoltà. Per i più giovani si tratta di potenziare gli strumenti che favoriscono l'ingresso al lavoro sia agendo sull'orientamento e l'irrobustimento delle competenze degli individui sia stimolando l'interesse delle imprese. Per favorire l'occupazione femminile si tratta di considerare in modo integrato e secondo le possibilità dei territori una strumentazione ampia che possa aiutare a superare i molti ostacoli (di uso del tempo, di accesso a finanziamenti, di organizzazione del lavoro, di sollievo al peso dei servizi di cura) che le donne incontrano. La politica di coesione potrà in modo mirato intervenire, inoltre, per favorire il superamento di situazioni di crisi aziendali. Un contributo di rilievo, nella tradizione dell'intervento comunitario, dovrà continuare a essere fornito per le politiche difficili e che vivono di progetti ben pensati sui delicati temi dell'invecchiamento attivo e del progresso nell'integrazione della popolazione immigrata e di altre categorie vulnerabili a rischio di marginalizzazione. L'informazione già disponibile e quella che sarà affinata, consentirà di verificare come il complesso degli interventi, che non può che essere articolato in questo ambito, sarà in grado di influire sui risultati auspicati.

#### 4.8.2 RISULTATI ATTESI<sup>77</sup>

<i>Risultati attesi</i>	<i>Indicatore proposto</i>	<i>Note</i>
<i>Agevolare l'accesso all'occupazione per le persone alla ricerca di un impiego e per le persone inattive e sostenere la mobilità professionale</i>		
Migliorare le basi informative, statistiche ed amministrative, del mercato del lavoro e le analisi longitudinali degli individui	Indicatori trasversali e longitudinali del mercato del lavoro	Cfr. JAF Commissione europea – EMCO
Rafforzare l'apprendistato e altri canali di ingresso a favore dei giovani	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incidenza dei nuovi rapporti di lavoro in apprendistato e trasformazioni a tempo indeterminato</li> <li>• Indicatori di transizione scuola/università/lavoro</li> <li>• Quota e caratteristiche delle imprese che utilizzano l'apprendistato e percentuali di utilizzo degli incentivi.</li> </ul>	Cfr. JAF Commissione europea- EMCO
Aumentare la partecipazione e l'occupazione femminile	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Divario occupazionale e retributivo per genere.</li> <li>• Numero delle imprese che utilizzano gli incentivi per l'assunzione di donne</li> </ul>	Cfr. Regolamenti Eurostat e JAF- EMCO
Favorire l'inserimento lavorativo dei disabili e degli altri soggetti vulnerabili soggetti a discriminazioni	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Numero di nuovi contratti relativi a individui con disabilità</li> <li>• Numero di imprese che assumono dipendenti disabili</li> </ul>	Cfr. JAF Indicators Social Group
Rafforzare e qualificare l'inserimento lavorativo degli immigrati e degli altri soggetti vulnerabili soggetti a discriminazioni nell'accesso al lavoro	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tassi di occupazione e divario occupazionale degli immigrati extracomunitari e delle categorie vulnerabili.</li> <li>• Dinamiche delle qualifiche professionali degli immigrati e delle altre categorie vulnerabili</li> </ul>	MLPS, Rapporto annuale sugli immigrati extracomunitari Rapporti statistici UNAR
<i>Favorire l'adattamento dei lavoratori e delle imprese ai cambiamenti</i>		
Attivare azioni integrate per lavoratori coinvolti da situazioni di crisi (incentivi, autoimprenditorialità, <i>placement</i> , riqualificazione delle competenze, <i>tutorship</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incidenza degli occupati a rischio crisi e tasso di ricollocazione</li> <li>• Numero di nuove imprese ad alto contenuto tecnologico e innovativo</li> </ul>	Non esistono al momento indicatori disponibili per l'intero territorio nazionale
Rafforzare gli incentivi all'invecchiamento attivo condizionati all'assunzione di giovani	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Indicatori delle dinamiche di assunzioni e cessazioni/ <i>trasformazioni part time</i> nelle imprese</li> </ul>	Cfr. JAF- EMCO
<i>Modernizzare e rafforzare le istituzioni del mercato del lavoro e migliorare la mobilità professionale transnazionale</i>		

<sup>77</sup> Si tratta di risultati misurabili a condizione che sia realizzato un forte investimento sui sistemi informativi del lavoro a livello territoriale e centrale e sulla loro interoperabilità, come anche evidenziato dalle azioni che declinano l'obiettivo tematico.

Aumentare l'efficacia e la qualità dei servizi per il lavoro (LEP e dorsale informativa unica)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Indicatori sulle caratteristiche degli iscritti ai centri per l'impiego</li> </ul>	Cfr. Eurostat, Labour market policy
Rafforzare l'utilizzo della rete Eures per interventi diretti di mobilità transnazionale (stage e apprendistato)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Numero di individui partecipanti agli interventi</li> </ul>	Non esistono al momento indicatori disponibili
Rafforzare l'azione delle istituzioni e delle strumentazioni per la lotta al lavoro sommerso	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Numero di imprese con lavoratori irregolari (e totalmente in nero)</li> </ul>	Ministero del lavoro, Inps e Inail Rapporto sull'attività di contrasto al lavoro irregolare

### 4.8.3 AZIONI

#### Agevolare l'accesso all'occupazione per le persone alla ricerca di un impiego e per le persone inattive e sostenere la mobilità professionale

**Migliorare le basi informative**, statistiche e amministrative, **del mercato del lavoro** e le analisi longitudinali degli individui per attivare e monitorare politiche e processi di riforma del mercato del lavoro.

**Rafforzare l'apprendistato e altri canali di ingresso nel mercato del lavoro a favore dei giovani**, in particolare *neet*, con interventi individualizzati di **assessment e orientamento al lavoro, interventi formativi, incentivi diretti alle imprese** per l'accoglimento dei soggetti in **tirocinio** o per l'**assunzione**; attraverso la messa a regime della partecipazione degli apprendisti alla formazione di base e trasversale, la costruzione di un'offerta formativa tecnico professionale a supporto delle imprese, l'utilizzo della formazione a distanza, l'assicurazione di una formazione di qualità. Promuovere, a tale scopo, il confronto con Enti centrali e territoriali, SPI ed enti di istruzione e di formazione sulle politiche e sui canali di inserimento per i giovani, in particolare su schemi del tipo *youth guarantee*. Inoltre saranno attivate azioni innovative nel campo dei servizi socio-sanitari, della valorizzazione del patrimonio culturale e di altri beni pubblici e per la diffusione della cultura della legalità, unitamente a incentivazione diretta finalizzata alla autoimprenditorialità e all'autoimpiego.

**Aumentare la partecipazione e l'occupazione femminile**, prevedendo strumenti di conciliazione vita privata/vita lavorativa, tra cui prioritariamente: nuove forme di organizzazione del lavoro e voucher di conciliazione, servizi di conciliazione anche *men inclusive*, agevolazione fiscale/premialità per soggetti che attuano buone pratiche a favore dell'occupazione femminile e delle pari opportunità, sostegno alla imprenditorialità femminile, anche attraverso il microcredito e attivazione di convenzioni attraverso la banca europea degli investimenti con società per il microcredito, e/o *social lending*, al fine di monitorare quelle realtà potenziali di micro imprenditoria femminile e/o di immigrate/i, che difficilmente approdano al canale creditizio o al fondo nazionale di garanzia.

**Favorire l'inserimento lavorativo dei disabili**, programmando azioni, anche sperimentali, di rafforzamento delle politiche nazionali di inserimento lavorativo e sostegno all'occupazione di persone con disabilità (percorsi di orientamento e inserimento al lavoro, tirocini, borse di studio, incentivi all'assunzione, contributi per l'adattamento e la accessibilità del posto di lavoro), anche nelle fattorie sociali.

**Rafforzare e qualificare l'inserimento lavorativo degli immigrati extracomunitari**, attraverso il contrasto al lavoro sommerso, il rafforzamento della *governance* istituzionale a livelli interministeriale e con i Soggetti territoriali per le politiche attive verso gli immigrati, in modo da assicurare un'offerta di lavoro in alternativa a nuovi flussi di ingresso; il rafforzamento delle competenze degli immigrati nella direzione di soddisfare la domanda di mestieri e professioni non adeguatamente soddisfatta, e la promozione di impresa anche nella forma di lavoro autonomo. In particolare, saranno supportate

politiche attive del lavoro rivolte alle fasce vulnerabili, con specifico riguardo ai richiedenti e titolari di protezione internazionale e ai minori stranieri non accompagnati.

#### Adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori ai cambiamenti

**Attivare azioni integrate per lavoratori coinvolti da situazioni di crisi**, quali incentivi *ad hoc* per l'assunzione di lavoratori in esubero, promozione di esperienze di *temporary management* per il trasferimento di elevate competenze, incentivi differenziati per *target* e destinati a bacini specifici, *voucher* per la mobilità territoriale. Azioni di supporto all'autoimpresa di *management buyout*, di *spin off* assistito; azioni di sostegno all'avvio di cooperative di ex lavoratori; azioni per lo *start-up* di PMI ad alto contenuto tecnologico e innovativo. Infine sono previsti percorsi di *placement*, percorsi formativi per la riqualificazione delle competenze, percorsi di *tutorship* per i lavoratori senior per promuovere lo scambio e la cooperazione tra le generazioni dei lavoratori. Saranno supportate azioni di accompagnamento per lo sviluppo di sistemi di analisi, informativi e di monitoraggio funzionali alla gestione di situazioni di crisi e all'incremento della produttività.

**Rafforzare gli incentivi all'invecchiamento attivo condizionati all'assunzione di giovani**, sperimentando forme di **sostegno** che, a fronte dell'assunzione di giovani con contratto di apprendistato e/o a tempo indeterminato, prevedano il versamento di integrazioni contributive – a titolo di contribuzione volontaria – a beneficio dei lavoratori anziani della medesima azienda che accettano volontariamente un contratto *part time*.

#### Modernizzare e rafforzare le istituzioni del mercato del lavoro e migliorare la mobilità professionale transnazionale

**Aumentare l'efficacia e la qualità dei servizi per il lavoro**, attraverso la definizione, implementazione e monitoraggio di un sistema nazionale dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP); implementazione della dorsale informativa, che ha al centro le informazioni sul lavoratore (fascicolo unico); creazione di reti strutturate tra Servizi per l'impiego, imprese e sistema di istruzione e formazione.

**Rafforzare l'utilizzo della rete Eures per interventi diretti di mobilità transnazionale** anche attraverso l'uso di stage ed apprendistato, stanziando risorse per sostenere i costi di trasferta in caso di progetti di impiego transazionali.

**Azioni per il contrasto al lavoro sommerso**, condotte congiuntamente dal Ministero del lavoro, dall'Inps, dall'Inail, dall'Agenzia delle Entrate e dall'Arma dei Carabinieri, attraverso l'integrazione delle banche dati, sperimentando modelli organizzativi, gestionali e di controllo che favoriscano l'emersione di fenomeni di evasione fiscale e contributiva e indirizzino l'attività di verifica e prevenzione, anche attraverso la definizione di mappe di rischio.

**Azioni per l'attuazione del principio di pari opportunità per tutti e non discriminazione:** interventi finalizzati a garantire un mercato del lavoro più inclusivo; sviluppo del cd. Diversity Management nelle imprese e nelle organizzazioni; individuazione degli ostacoli alla partecipazione al mercato del lavoro dei disabili, delle donne vittime di violenza e di tratta, delle minoranze e di altre categorie vulnerabili che soffrono di barriere e discriminazioni.

#### **4.8.4 PARTENARIATO**

La ripartizione delle competenze tra le diverse istituzioni a livello nazionale, regionale e locale coinvolte nella gestione delle politiche del lavoro implica la necessità di operare in stretta compartecipazione e sinergia, al fine di garantire uniformità e coerenza degli interventi e un efficiente raccordo tra le diverse fonti di finanziamento. La realizzazione di azioni dirette verso i beneficiari deve essere accompagnata da azioni di coordinamento per favorire la *governance* multilivello.

#### Beneficiari (Stakeholders)

Cittadini

Donne

Giovani  
Adulti over 50  
Lavoratori  
Disoccupati/inoccupati  
Imprese

#### Centri di competenza

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali  
Centri per l'Impiego  
Agenzie del lavoro accreditate  
Associazioni datoriali e del lavoro  
Associazioni del terzo settore  
Agenzia Gioventù  
Dipartimento gioventù  
Dipartimento Pari Opportunità  
Consigliera Nazionale di Parità  
Agenzia beni confiscati  
Soggetti gestori dei Fondi Interprofessionali  
Inps  
Isfol  
Istat  
Italia Lavoro  
Invitalia spa - Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa

## 4.9 Inclusione sociale e lotta alla povertà (Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà)

### 4.9.1 INDIRIZZI

Il concetto di “inclusione sociale”, affermatosi a livello comunitario, comprende l'accesso di tutti i cittadini alle risorse di base, ai servizi sociali, al mercato del lavoro e ai diritti necessari "per partecipare pienamente alla vita economica, sociale e culturale, e per godere di un tenore di vita e di un benessere, considerati normali nella società in cui vivono"<sup>78</sup>. La definizione può essere operativizzata intendendo per inclusione sociale il superamento, per la più grande quota di persone possibile (in generale o per gruppi), di livelli di servizio socialmente accettabile nelle molteplici dimensioni di vita: istruzione, sicurezza, salute, abitazione, ambiente, rispetto di sé, etc. Tra tali dimensioni c'è anche il “reddito”, rispetto al quale è possibile identificare il concetto di “povertà”: la indisponibilità di risorse economiche che consentano di accedere almeno in parte<sup>79</sup> ai beni e servizi necessari per l'esercizio dei diritti di cittadinanza.

Il rafforzamento della rete ordinaria dei servizi e dell'offerta di beni pubblici si rende necessario sull'intero territorio nazionale, anche alla luce della crisi finanziaria e dei vincoli stringenti di bilancio che hanno reso difficile l'investimento nel miglioramento della qualità dell'offerta pubblica.

In termini di inclusione sociale, la situazione delle regioni italiane rimane assai differenziata, con il Mezzogiorno e, segnatamente, le Regioni meno avanzate caratterizzate da un *deficit* grave (ma non ovunque) in tutti i requisiti di cittadinanza: dalla sicurezza personale, alla legalità, alla giustizia,

---

<sup>78</sup> Vedi in particolare la definizione di inclusione sociale formulata nel 2004 *Joint Report on Social Inclusion* (p. 10).

<sup>79</sup> L'approccio della capacitazione di Amartya Sen sottolinea come la capacità di qualsiasi individuo di convertire una data quantità di qualsiasi “bene”, incluso il denaro, in risultati importanti per la propria vita, dipenda da una combinazione di circostanze (sociali e fisiche), e dall'accesso ad altri “beni”, spesso prodotti da interventi pubblici.

all'istruzione, alla qualità dell'aria e dell'acqua, al trasporto pubblico, alla cura di infanzia e anziani, alla rete digitale. Colmare il gap nell'accesso ai diritti di cittadinanza rappresenta uno dei due grandi obiettivi cui dovrà fare riferimento la strategia per l'uso dei Fondi comunitari nel Mezzogiorno, in forte coordinamento con l'impiego delle risorse ordinarie (cfr. parag. 2.1). Pertanto, uno dei quattro indirizzi strategici per l'uso dei Fondi comunitari nel Mezzogiorno dovrà essere la concentrazione delle risorse a sostegno dell'inclusione sociale e della tutela diretta dei diritti di cittadinanza, seguendo l'esperienza degli "obiettivi di servizio" nonché del Piano d'Azione per la Coesione.

"Qualità della vita e inclusione sociale" rappresenta anche una delle quattro missioni in cui è stato declinato lo slogan europeo dello sviluppo sostenibile, inclusivo e intelligente<sup>80</sup>, per il quale sono state individuate dieci aree tematiche. In particolare l'area 9 risulta specificatamente rivolta a contrastare la povertà e promuovere l'inclusione sociale. Al riguardo nel contesto comunitario è stata adottata la definizione di "popolazione a rischio di povertà o esclusione", utilizzata da Eurostat per monitorare il relativo obiettivo nell'ambito di EU2020, è stata infatti individuata attraverso l'utilizzo congiunto di tre indicatori: la proporzione di persone a rischio di povertà (dopo i trasferimenti sociali); la proporzione di persone in situazione di grave deprivazione materiale; la proporzione di persone che vivono in famiglie a intensità lavorativa molto bassa. Un individuo viene definito a rischio di povertà o esclusione se sperimenta almeno una delle situazioni individuate dai tre indicatori precedenti.

Dal confronto europeo emergono i seguenti elementi per l'Italia:

- L'indicatore di sintesi del rischio di povertà o di esclusione sociale presenta nel 2010 un valore complessivo del 24,5%, appena sopra la media comunitaria, corrispondente a 14.742.000 persone a rischio.
- Come negli altri paesi dell'Unione economicamente più sviluppati, è il rischio di povertà la dimensione di esclusione più rilevante (l'incidenza è più che doppia rispetto a quella degli altri due indicatori). L'alto valore del rischio di povertà in Italia è anche il riflesso della sperequazione dei redditi tra aree del Paese essendo l'indicatore basato sul riferimento al reddito mediano nazionale.
- In comparazione con gli altri paesi dell'Europa dei Quindici, anche la grave deprivazione materiale risulta particolarmente accentuata nel nostro Paese (così come negli altri paesi mediterranei – con l'eccezione della Spagna): rispetto ad una media EU15 del 5,3%, il dato italiano è quasi di un terzo superiore (6,9%). Inoltre, il valore di questo indicatore ha raggiunto l'11,1% nel 2011, anno per il quale non sono ancora disponibili i dati sul complesso dei paesi europei in chiave comparativa.
- Con riferimento alla bassa intensità di lavoro il dato italiano riferito al 2010 è in linea con la media comunitaria (7,5%) e leggermente inferiore alla media EU15 (8,1%). La non elevata incidenza delle famiglie a intensità di lavoro bassa, pur a fronte di alti tassi di disoccupazione individuale, riflette in parte un modello familiare di partecipazione al mercato del lavoro incentrato sul ruolo del capofamiglia maschio e si accompagna pertanto con tassi di occupazione e di partecipazione femminile tra i più bassi d'Europa.
- Un fattore di grande rilevanza nella determinazione del rischio di povertà è la tipologia familiare; il nostro Paese si colloca infatti tra i paesi a più alta incidenza di povertà tra le famiglie con figli dipendenti (22,6%, al 5° posto dopo Romania, Spagna, Grecia e Lettonia); inoltre il 2011 ha visto peggiorare la condizione delle famiglie con un figlio minore, sia in termini di povertà relativa (dall'11,6% al 13,5%), che di povertà assoluta (dal 3,9% al 5,7%).
- Le fonti informative disponibili mostrano che le situazioni di maggiore criticità all'interno della popolazione a rischio di esclusione e povertà coinvolgono i minori e gli individui senza dimora o con varie forme di disagio abitativo.

---

<sup>80</sup> Le altre missioni sono: innovazione e competitività dei sistemi produttivi; valorizzazione e tutela dell'ambiente; istruzione e competenze.

- Si osserva la minore variazione tra l'indicatore di rischio di povertà calcolato prima e dopo i trasferimenti pubblici di natura socio-assistenziale (escluse le pensioni) che, partendo da una situazione più favorevole del 23,3%, si attesta al 18,2 a seguito dell'intervento pubblico. Mentre per l'Europa nel suo complesso il rischio di povertà nel 2010 passa dal 25,9 al 16,40 per effetto dei trasferimenti, per l'Italia l'indicatore. Tale dato si spiega anche con l'assenza in Italia (uno dei pochi paesi nel contesto europeo) di una misura di protezione del reddito di ultima istanza.

I dati sopra citati non colgono la condizione delle persone in condizione di marginalità estrema che sfuggono a quel tipo di rilevazione statistica. Nel corso del 2012 il Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali, in collaborazione con l'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), Fio.PSD e Caritas Italiana ha portato a compimento l'indagine nazionale sui servizi rivolti alle persone senza dimora e sulle condizioni di vita delle persone che fanno utilizzo di questi servizi. Ne sono emerse le seguenti indicazioni:

- La necessità di intervenire preventivamente a sostegno delle persone e delle famiglie in occasione di eventi quali la perdita del lavoro o la dissoluzione del nucleo familiare (il 62% delle persone senza dimora ha sperimentato la perdita di un lavoro stabile, il 60% la separazione dal coniuge e/o dai figli), che rimanda a politiche rivolte alla generalità della popolazione in riferimento al rafforzamento del sistema degli ammortizzatori sociali e al sostegno alla famiglia.
- La necessità di interventi di carattere preventivo a sostegno delle persone straniere con particolare riferimento alla fase iniziale del loro insediamento nel Paese (sono straniere il 60 % delle persone senza dimora), e a sostegno delle persone in uscita da istituti, strutture di detenzione o case di cura (provengono da tali istituti il 13% delle persone senza dimora).
- Una sfida particolare riguarda inoltre l'intervento sulle persone meno giovani senza dimora. Il 20% delle persone senza dimora intervistate ha più di 55 anni e in particolare il 5% supera i 65 anni. Tra gli italiani senza dimora gli ultra sessanta cinquenni superano il 10%.
- Interventi particolari dovranno riguardare la tutela della salute. Il 16% delle persone senza dimora ha sperimentato l'insorgere di una malattia. A questi dati si aggiunge un ulteriore segmento particolarmente fragile costituito dalle persone senza dimora che non sono state in grado di rispondere all'intervista per difficoltà di interazione con gli intervistatori. Si tratta del 10% circa delle persone senza dimora. Di queste circa il 76% presentava problemi legati a limitazioni fisiche o disabilità evidenti e/o problemi di dipendenza.
- Nelle aree dove la presenza pervasiva della criminalità organizzata continua a impedire l'esercizio dei diritti di cittadinanza e la libertà d'impresa, un contributo importante può venire dai progetti di riutilizzo dei beni confiscati, anche al fine della promozione dell'economia sociale. La possibilità di finanziare in modo non episodico questi progetti dipende, tuttavia, dalla capacità di affrontare i nodi che ne hanno impedito una più diffusa utilizzazione (proprietà del bene, sostenibilità gestionale, accesso al credito).

#### 4.9.2 RISULTATI ATTESI

<i>Risultati attesi</i>	<i>Indicatore proposto</i>	<i>Note</i>
<i>Promuovere l'inclusione sociale attraverso l'inclusione attiva</i>		
Incremento degli interventi di inclusione attiva rivolti alle fasce maggiormente vulnerabili e a rischio di discriminazione	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Interventi di attivazione/ supporto rivolti ai soggetti marginali rispetto al mercato del lavoro</li> </ul>	Rapporto UNAR
Realizzazione di interventi di sperimentali di innovazione sociale nell'ambito della integrazione tra sussidi economici e servizi valutabili in modo rigoroso	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Disponibilità di dati e analisi che consentano una valutazione rigorosa della sperimentazione</li> </ul>	Indicatore non ancora disponibile
Riduzione del numero di persone in condizione di povertà o esclusione sociale	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ A rischio di povertà (60% del reddito mediano)</li> <li>▪ Grave deprivazione materiale</li> <li>▪ Persone di età compresa tra 0-59 che vivono in famiglie a bassa intensità di lavoro (per sesso)</li> </ul>	Indicatori JAF -ISG
Riduzione del numero di famiglie con minori in condizioni di povertà assoluta	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bambini a rischio di povertà (0-17 anni)</li> <li>▪ Bambini che vivono in una famiglia che soffre di grave deprivazione materiale</li> <li>▪ Bambini che vivono in famiglie a bassa intensità di lavoro</li> <li>▪ Bambini in condizione di povertà assoluta</li> </ul>	Indicatori JAF -ISG
Sviluppo della collaborazione in rete tra i servizi dei comuni e i servizi forniti da altre istituzioni con particolare riferimento ai servizi per l'impiego, ai servizi per la tutela della salute, alle scuole	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Utenti presi in carico dalla rete dei servizi</li> </ul>	Indicatore non ancora disponibile per l'intero territorio nazionale
Potenziamento dei servizi di cura per la prima infanzia	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Inattività e lavoro part-time dovuto alla mancanza di servizi di cura per figli e altri familiari a carico</li> <li>▪ Utenti di asili nido</li> <li>▪ Impatto occupazionale della genitorialità</li> <li>▪ Quota dei bambini coperti dai servizi di <i>child care</i></li> <li>▪ Quota di comuni che offrono i servizi di <i>child care</i></li> </ul>	Indicatori JAF -ISG

Potenziamento dei servizi di cura per gli anziani non autosufficienti	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Utenti di servizi di cura per anziani non autosufficienti</li> <li>▪ Anziani e disabili coperti da assistenza domiciliare e servizi per la vita indipendente</li> </ul>	Indicatori JAF -ISG
Promuovere imprenditoria/occupazione sociale da parte dei soggetti non profit	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Qualità/efficacia dei progetti e sostenibilità gestionale nella fornitura di servizi collettivi</li> </ul>	
Miglioramento della qualità della giustizia	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Riduzione dei tempi delle fasi processuali oggetto di intervento;</li> <li>▪ Riduzione degli oneri amministrativi</li> </ul>	
<i>Promuovere servizi integrati a sostegno dei senza dimora</i>		
Interventi sperimentali di innovazione sociale nell'ambito della integrazione tra interventi infrastrutturali riguardanti le strutture abitative e socio sanitarie e misure di sostegno alle persone senza dimora nel percorso verso l'autonomia	Disponibilità di dati e analisi che consentano una valutazione rigorosa della sperimentazione	Indicatore non ancora disponibile per l'intero territorio nazionale
Incremento degli interventi di sostegno all'abitare in sostituzione degli interventi emergenziali basati sui ricoveri nei dormitori	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Utenti per tipologia di accoglienza e sostegno all'abitare (micro comunità protette, pensioni e alberghi sociali, residenze con servizi di tipo comunitario, abitazioni nell'ambito dell'edilizia residenziale pubblica, etc.)</li> </ul>	Indicatore non ancora disponibile per l'intero territorio nazionale
Riduzione del numero di persone anziane senza dimora	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Deprivazione abitativa (65+)</li> </ul>	(Indicatori JAF)
Riduzione del numero di persone senza dimora provenienti da istituti (case di cura, detenzione etc.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Percentuale di persone che prima di diventare senza dimora ha vissuto in Istituti, strutture di detenzione, o case di cura</li> </ul>	Indicatore non ancora disponibile per l'intero territorio nazionale
<i>Potenziamento del sistema informativo delle prestazioni sociali</i>		
Potenziamento del sistema informativo delle prestazioni sociali	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Numero di records nel sistema informativo delle prestazioni sociali</li> </ul>	Indicatore non ancora disponibile per l'intero territorio nazionale

### 4.9.3 AZIONI

#### Promuovere l'inclusione sociale

**Potenziamento dei servizi di cura – *child care e long term care***, nell'ottica della promozione della partecipazione delle donne al mercato del lavoro e dell'integrazione dei soggetti più vulnerabili e a rischio di esclusione sociale, risulta cruciale un'attenzione specifica all'offerta e alla qualità dei servizi di cura. La strategia è quella di proseguire, sulla scorta di quanto già impostato nel Piano d'azione per la Coesione, con un intervento di supporto temporaneo, ma prolungato fino a quando - soprattutto nei territori più fragili - i servizi non abbiano raggiunto un livello di funzionamento adeguato. A questo scopo, condizionandolo a miglioramenti nelle caratteristiche del servizio, si continuerà con gli strumenti opportuni anche nel sostegno alla gestione.

**Integrazione tra sussidi economici e servizi a sostegno dell'inclusione attiva**, in tale ambito sono compresi i programmi di sperimentazione di una nuova Social card, che si caratterizza per l'integrazione tra sussidio economico e servizi a sostegno dell'inclusione attiva. Le sperimentazioni andranno avviate in collaborazione con le Regioni e gli enti locali, al fine di favorire il processo di definizione di uno strumento universale di contrasto alla povertà assoluta, verificando diverse modalità di attuazione e modelli di governo anche in relazione alla dimensione dei comuni in cui viene realizzato l'intervento e agli specifici *target* destinatari della misura.

**Miglioramento della qualità della giustizia**, sul modello dell'azione già avviata nell'ambito del Piano d'Azione per la Coesione, attraverso la diffusione capillare del processo civile telematico e la sua estensione anche ad altre fasi rilevanti per l'attrattività dei territori per gli investimenti: tra esse, le procedure di esecuzione mobiliari e immobiliari, le procedure fallimentari, le procedure dei tribunali delle imprese e la completa telematizzazione del processo del lavoro.

Promozione dei servizi in favore della popolazione delle aree rurali e interne del Paese, con una particolare attenzione ai servizi socio-sanitari, dell'istruzione e del trasporto pubblico locale.

#### Promuovere servizi integrati a sostegno dei senza dimora

**Programmi di sperimentazione di interventi integrati** che prevedono l'offerta di strutture, interventi e servizi di sostegno/prevenzione alle persone senza dimora o in condizioni di disagio abitativo. Queste sperimentazioni permetteranno di valutare l'efficacia di diversi strumenti di contrasto alla marginalità estrema e di promuovere la capacità di intervento dei servizi comunali e territoriali. La realizzazione del programma richiede l'integrazione tra fondi Fse e Fesr nel finanziamento degli interventi.

#### Potenziamento del sistema informativo delle prestazioni sociali

**Potenziamento del sistema informativo delle prestazioni sociali**, mediante il supporto alle Regioni, agli Enti locali e alle altre Amministrazioni pubbliche erogatrici di prestazioni sociali nella realizzazione dei flussi informativi in materia di interventi e servizi sociali, per lo scambio di dati tra le amministrazioni. Tali interventi potranno consentire una più efficiente ed efficace presa in carico dei soggetti aventi titolo alle prestazioni assistenziali.

#### Promuovere l'economia sociale e le imprese sociali

Promuovere **iniziative di collegamento scuole-università-imprese** sui temi della **Responsabilità Sociale delle Imprese (RSI)**, favorendo il partenariato pubblico-privato.

**Promuovere e sostenere progetti elaborati da reti e soggetti non-profit** radicati sul territorio e che hanno quindi una maggiore capacità di leggerne i bisogni di coesione, di tradurli in proposte progettuali concrete e sostenibili e di attuarle attivando l'iniziativa dei cittadini e in particolare dei giovani.

Progettare **iniziative per la formazione continua sulla Responsabilità Sociale delle Imprese (RSI)**.

**Coordinare gli interventi nazionali con i programmi europei** “Gioventù in azione” e “Lifelong learning”.

**Dare visibilità e conoscenza alle imprese “virtuose”**, con particolare attenzione alle tematiche della tutela dell’ambiente, della sicurezza sul lavoro e della conciliazione tra tempi di vita e di lavoro.

**Promuovere i principi della finanza sociale/etica** nelle imprese for profit e nelle organizzazioni di Terzo settore.

**Promuovere diverse forme di agricoltura sociale**, attraverso il sostegno nelle aziende agricole di attività quali: la formazione e inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati, con disabilità relativamente meno gravi o per soggetti a bassa contrattualità (detenuti, tossico-dipendenti, migranti, rifugiati); la riabilitazione/cura rivolte a persone con disabilità (fisica, psichica/mentale, sociale); fattorie didattiche; agri-asili o di servizi di accoglienza diurna per anziani.

#### *Promuovere l’economia sociale e il terzo settore*

**Analisi dei modelli imprenditoriali delle imprese sociali e monitoraggio**, nell’ambito di un campo di osservazione che comprende la pluralità delle forme organizzative operanti nel Terzo settore, **delle consistenze e delle caratteristiche occupazionali**, organizzative e gestionali delle imprese sociali.

Promozione di **interventi di supporto all’economia sociale**, che, sulla base di partenariati presso le Regioni, incentivino la **programmazione sul territorio di attività di sostegno** allo *spin-off* di imprese di inserimento lavorativo, attività di sostegno all’integrazione tra imprese sociali di inserimento e servizi per l’impiego.

**Promozione di buoni esempi sul tema della legalità** realizzati da organizzazioni di Terzo Settore in collaborazione con le Amministrazioni pubbliche centrali e locali, anche attraverso progetti di riutilizzo dei beni confiscati alla criminalità organizzata.

**Creazione di imprese sociali nel settore dei servizi all’inserimento lavorativo.**

**Sostegno alla popolazione al di sotto della fascia di povertà** attraverso la fornitura di beni alimentari e altri beni di consumo basilari, garantendo le più opportune forme di integrazione tra FEASR e FSE, anche in attuazione dell’articolo 58 del decreto legge 22 giugno 2012, n. 83.

#### **4.9.4 PARTENARIATO**

Come noto, la legge costituzionale 3/2001 attribuisce competenza legislativa alle regioni per le politiche sociali, che comprendono la pianificazione abitativa e urbana, la formazione professionale e le politiche per l’occupazione. La competenza tra Stato e Regioni è di tipo concorrente in materia di salute e politiche di uso del territorio mentre spetta allo Stato la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di diritti civili e sociali, e la responsabilità per le politiche in materia di immigrazione e di protezione sociale. La realizzazione di azioni dirette verso i beneficiari deve pertanto essere accompagnata da azioni di coordinamento per favorire la *governance* multilivello e valorizzare il contributo del terzo settore.

#### *Beneficiari (Stakeholders)*

Cittadini

Cittadini con particolari fragilità

Immigrati

Associazioni del Terzo Settore

Imprese agricole che praticano l’agricoltura sociale

#### *Centri di competenza*

Ambiti – Distretti sociali e socio sanitari

Amministrazioni locali

Amministrazioni Pubbliche che erogano prestazioni sociali

Associazioni del terzo settore  
Associazioni di categoria  
Centri per l'Impiego  
Comuni  
Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali  
Italia Lavoro  
Dipartimento Politiche per la Famiglia – PDCM  
Dipartimento Pari Opportunità  
Consigliera Nazionale di Parità  
Min. della Salute  
Min. delle Infrastrutture e dei Trasporti  
Istat  
Unità sanitarie locali

## 4.10 Istruzione e formazione (Investire nelle competenze, nell'istruzione e nell'apprendimento permanente)

### 4.10.1 INDIRIZZI

Il sistema scolastico italiano risente di un problema di segregazione degli studenti in base al loro background sociale e culturale, che rafforza i divari ed esacerba i problemi degli studenti più in difficoltà concentrandoli nei medesimi percorsi di istruzione e spesso nelle stesse classi, in eccesso di quelle soglie massime che sono compatibili con un insegnamento di qualità<sup>81</sup>. Si tratta di un problema che è più forte al Sud, ma che, riscontrandosi in tutto il Paese, a tutti gli effetti si configura come un problema di coesione. Mitigare questa polarizzazione o segregazione delle situazioni di svantaggio significa sostenere la vocazione universalistica del sistema scolastico nazionale, facendo leva su alcuni dei punti di forza che esso già presenta nel confronto internazionale, e che rischia di perdere.

L'intervento sul sistema educativo all'interno delle politiche di coesione non si giustifica solo per il ruolo che l'istruzione ha come fattore di sviluppo economico e produttivo. La qualità dell'istruzione è un elemento costitutivo dello sviluppo inteso in quel senso ampio – legato a un concetto non solo economico di benessere - che viene ormai preso come riferimento dalle politiche di sviluppo in tutto il mondo, e perciò il suo rafforzamento rappresenta un obiettivo in sé per le politiche.

Il benessere che è in gioco non è solo quello dei futuri cittadini che si trovano oggi sui banchi di scuola, perché il sistema della pubblica istruzione è una comunità di individui più ampia le cui trasformazioni hanno effetti su centinaia di migliaia di persone – in primis gli insegnanti – da cui dipende in modo predominante l'efficacia degli interventi messi in campo. Per questo, gli interventi da prevedere non possono presupporre che l'offerta di insegnamento possa essere flessibile a piacimento nel breve termine, adattandosi a quel livello quantitativo o qualitativo che sarebbe richiesto per aggredire i divari di sviluppo, ma devono tenere in considerazione quali processi di transizione o di evoluzione essi determinano nella vita degli insegnanti e del personale scolastico.

Nel ciclo di programmazione 2007-2013, nel settore istruzione la politica regionale ha già adottato e messo in pratica una strategia convincente basata su un patrimonio informativo solido, che intende in larga misura confermare, rafforzare, e perfezionare. Le componenti principali e di maggiore successo della politica fin qui condotta sono state il meccanismo degli Obiettivi di Servizio, ed i PON

---

<sup>81</sup> Il fenomeno è confermato dall'analisi della varianza dei risultati del test OCSE-PISA somministrato agli studenti quindicenni. Il dato italiano, che riflette la variabilità delle competenze degli studenti intorno alla media, è tra i più elevati tra i paesi dell'OCSE, ed ha registrato una crescita fra il 2000 e il 2009. Inoltre, la componente della varianza imputabile a differenze fra istituti scolastici è maggiore rispetto a quella interna agli istituti, rappresentando circa il 62% della varianza complessiva, ed ha registrato nel medesimo periodo una crescita superiore (del 50%) rispetto alla varianza totale. Questo risultato ci differenzia dalla media dei paesi OCSE in cui è prevalente la varianza interna agli istituti scolastici. Cfr. INVALSI, le competenze in lettura, matematica e scienze degli studenti quindicenni italiani, Rapporto Nazionale PISA 2009.

“Competenze per lo sviluppo” (FSE) e “Ambienti per l'apprendimento” (FESR). Con il Piano d'Azione per la Coesione queste esperienze hanno trovato una sintesi e fatto un ulteriore salto di qualità legando più strettamente gli interventi ad una verifica della domanda.

Le linee di intervento finanziate dal Piano d'Azione per la Coesione, ed oggi in fase di attuazione, verranno proseguite perché giudicate efficaci nel perseguire gli obiettivi sopra menzionati. Si tratta di interventi che intendono incidere sulle competenze degli studenti moltiplicando le loro occasioni di scambio con ambienti esterni, rafforzare le risorse fisiche ed immateriali attraverso cui l'attività didattica si esercita, e rafforzare la preparazione dei docenti ed i loro metodi di lavoro. Si tratta inoltre di interventi che aggrediscono il problema della dispersione scolastica promuovendo una migliore allocazione degli studenti fra i diversi corsi di studio, rendendo più estesa e coinvolgente l'offerta scolastica, e coinvolgendo le energie del settore privato-sociale a livello territoriale. Alle forme di intervento già sperimentate con il PAC ed i precedenti PON, che, avendo dato esito positivo, si intende proseguire, si affiancheranno ulteriori interventi estesi alla popolazione adulta, e rivolti ad agevolare le transizioni fra scuola e mondo del lavoro, o studi universitari.

La modalità di individuazione e misurazione delle principali disparità interne al sistema scolastico adottata nel periodo 2007-2013 con gli Obiettivi di Servizio verrà confermata perché riflette la diagnosi dei problemi che la politica regionale intende aggredire. I target fissati su base territoriale, che misurano la quota degli studenti che dimostrano competenze basse in matematica e lettura e la quota dei giovani nella fascia fra 18 e 24 anni che hanno abbandonato prematuramente gli studi<sup>82</sup> coincidono con gli obiettivi assunti dal quadro strategico europeo ET2020 per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione.

In coerenza con gli obiettivi di coesione nazionale sopra espressi, gli interventi si focalizzeranno prioritariamente sulle aree territoriali o le filiere educative in cui si concentrano gli studenti più in ritardo, gli insegnanti più in difficoltà, e le strutture fisiche maggiormente bisognose di aggiornamento. In quest'ottica, uno spazio particolare occupa l'intervento sull'istruzione tecnica e professionale, anch'esso già avviato con il PAC, in quanto è in questo comparto dell'istruzione in cui si producono le situazioni di maggiore ritardo misurate dagli indicatori. In quest'ambito, nel corso degli ultimi anni sono stati definiti gli elementi caratterizzanti del sistema: il repertorio delle figure professionali in esito ai percorsi; gli *standard* delle competenze di base (anche ai fini di un pieno esercizio della cittadinanza attiva) e di quelle tecnico-professionali; i dispositivi di certificazione finale e intermedia; la strutturazione del V anno integrativo per il passaggio alla formazione superiore; il sistema di accreditamento delle strutture formative. L'apprendistato per la qualifica e il diploma possono costituire un'ulteriore opzione per i giovani fino a 25 anni per l'acquisizione di un titolo secondario.

Insufficiente è anche la quota dei 30-34enni che possiedono un titolo di studio terziario che - attestandosi al 20,3% - è ancora distante dal *benchmark* comunitario fissato al 40% e anche dal *target* intermedio nazionale fissato al 26-27% per il 2020. In questo caso, la diffusione dell'apprendistato di alta formazione può favorire l'aumento della partecipazione ai percorsi dell'istruzione terziaria nell'ambito di interventi costruiti d'intesa con le imprese per rafforzare l'occupabilità dei giovani e favorire il dialogo fra università e mondo produttivo.

Sul fronte della partecipazione della popolazione adulta (25-64enni) a iniziative di istruzione e formazione non solo si registra una rilevantissima distanza rispetto al *benchmark* comunitario (fissato al 12% per il 2012), ma anche una contrazione della quota: dal 6,2% nel 2010 si passa al 5,8% nel 2011<sup>83</sup>. La contrazione è dovuta principalmente alla riduzione delle iniziative formative promosse e finanziate dalle imprese per i propri dipendenti e agli effetti di un sistema di sostegni alla formazione continua tutto centrato sul lavoro dipendente in senso stretto: gli stessi Fondi Paritetici Interprofessionali

---

<sup>82</sup> I più recenti dati disponibili, evidenziano come in Italia il divario territoriale nelle performance degli studenti rispetto all'apprendimento delle competenze di base, registrato dall'indagine internazionale OCSE-PISA, appaia comunque attenuato nella più recente rilevazione rispetto alle rilevazioni precedenti, in conseguenza di un miglioramento delle competenze degli studenti delle regioni meridionali. Anche il tasso di abbandono prematuro agli studi è passato, nelle Regioni della Convergenza, dal 26,1 per cento nel 2006 al 21,6 per cento nel 2011.

<sup>83</sup> Fonte: Istat – Indagine Forze di Lavoro – (Media annuale).

coinvolgono prevalentemente dipendenti a tempo indeterminato, a tempo pieno o *part time*, per una quota pari a circa l'86% del totale.

Gli obiettivi europei mirano a rendere l'apprendimento permanente e la mobilità una realtà, a migliorare la qualità e l'efficacia dell'istruzione e della formazione, a promuovere l'equità, la coesione sociale e la cittadinanza attiva, e ad incoraggiare nel contesto dell'istruzione e della formazione la creatività, l'innovazione e l'imprenditorialità. Ancorata a questi indicatori di risultato e alla strategia europea, la programmazione delle risorse di politica regionale nel settore istruzione mira quindi a favorire l'innalzamento dei livelli di apprendimento delle competenze chiave, di base e trasversali, per il miglioramento della qualità della vita degli individui e della loro capacità di compiere scelte rispetto al proprio percorso di crescita. Accanto alla prevenzione del fallimento formativo precoce, gli interventi favoriscono il rientro nei percorsi educativi dei giovani che ne sono usciti, sostengono la formazione continua degli occupati, e il rafforzamento del sistema di apprendimento permanente degli adulti che si trovano al di fuori di contesti lavorativi e scolastici.

L'esigenza di intervenire tempestivamente sulle generazioni attualmente inserite nei percorsi scolastici, o da recuperare prima che raggiungano un'età troppo avanzata, non deve però indurre a trascurare gli investimenti che hanno effetti più differiti nel tempo, ma che possono contribuire in modo permanente al miglioramento della capacità del sistema dell'istruzione pubblica di garantire servizi di qualità omogenea su tutto il territorio nazionale. Ci si riferisce in particolare agli investimenti nella qualità delle strutture e degli ambienti, che influiscono in positivo sull'esperienza della vita di scuola, sulla razionalità e sull'efficienza anche economica con cui il servizio viene erogato. Questa razionalizzazione richiede lo sviluppo di una base di informazioni certa e sistematizzata sullo stato del patrimonio scolastico, e la garanzia di tempi e risorse certe per gli investimenti ordinari e straordinari su questo patrimonio. Il Fondo unico per l'edilizia scolastica<sup>84</sup>, di recente istituito, muove in tale direzione e, pertanto, l'azione da questo promossa potrà trovare adeguato rafforzamento nella programmazione 2014-2020.

#### 4.10.2 RISULTATI ATTESI

In continuità con la selezione di variabili atte alla misurazione dei risultati operato con il meccanismo degli obiettivi di servizio, e l'ulteriore individuazione di obiettivi di risultato con il Piano d'Azione per la Coesione, i seguenti risultati attesi vanno tradotti in indicatori monitorati costantemente:

- Riduzione del fallimento formativo precoce e della dispersione scolastica a parità di contesto. Il fenomeno è da tempo osservato attraverso un indicatore, parte dell'impianto degli Obiettivi di Servizio, che misura la percentuale di popolazione che, tra i 18 e i 24 anni, non abbia concluso un ciclo formativo di durata superiore a due anni. Altri indicatori utili alla comprensione del fenomeno in specifici contesti sono quelli che misurano il tasso di abbandono al biennio delle scuole superiori ed il tasso di passaggio alla classe successiva. Le politiche da attivare saranno supportate da strumenti di misurazione che incrociano questi dati con informazioni inerenti i percorsi scolastici e i principali indicatori economici e sociali dei territori, utili a sviluppare azioni mirate;
- Miglioramento delle competenze chiave degli studenti. Due indicatori parte dell'impianto degli obiettivi di servizio si concentrano sulle competenze di base degli studenti 15-enni (italiano, matematica) misurando la quota degli studenti in ritardo (*low achievers*). A questi indicatori, da mantenere, si affiancheranno altri dedicati alla misurazione delle altre competenze chiave (lingue straniere, digitale, "imparare ad imparare", sociali e civiche, spirito di iniziativa e imprenditorialità, consapevolezza ed espressione culturale<sup>85</sup>). Oggi esistono molte fonti affidabili a cui attingere per il calcolo di indicatori fra cui: i test somministrati dall'INVALSI agli studenti delle scuole elementari e medie (SNV), le certificazioni di competenza in lingua straniera e quelle relative all'uso del computer. A partire da questi dati si svilupperanno

<sup>84</sup> Previsto dalla legge di conversione del decreto legge 179/2012.

<sup>85</sup> Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2006 relativa a competenze chiave per l'apprendimento permanente (2006/962/CE).

indicatori con disaggregazione regionale o più fine, disponibili in serie storica, e che siano attenti alla distribuzione dei risultati conseguiti dagli studenti, più che andamenti medi riferiti all'intera classe studentesca.

- Innalzamento del livello di istruzione della popolazione adulta con particolare riguardo per le fasce di istruzione meno elevate. Indicatori: Quota della popolazione nella fascia 30-34 anni che possiede un titolo di studio terziario (convergenza verso *target* europeo del 40%); Percentuale della popolazione adulta (25-64enni) che partecipa a iniziative di istruzione e formazione (convergenza verso il *target* europeo che era previsto al 12% per il 2012); Quota di *drop-out* reinseriti in percorsi di istruzione.
- Miglioramento della sicurezza e dell'attrattività degli ambienti scolastici finalizzato a aumentare la propensione dei giovani a permanere nei contesti formativi. Gli interventi sugli edifici scolastici riguardano sicurezza, accessibilità, impianti sportivi e la creazione di ambienti adatti ad accogliere i nuovi metodi di insegnamento della didattica multimediale e laboratoriale, sviluppata attraverso attrezzature innovative e strumenti digitali. I risultati da misurare potranno consistere nella permanenza presso le strutture, nella partecipazione alle attività laboratoriali; e nell'effettivo utilizzo delle attrezzature, in specie di comunicazione e multimediali. Gli specifici indicatori che misurano questi fenomeni vanno ancora individuati e studiati nella fattibilità.
- Miglioramento della capacità degli studenti di fare un bilancio delle proprie competenze e di progettare il proprio percorso di sviluppo. Rafforzamento di attitudini e capacità che facilitino il confronto con contesti culturali nuovi e la maturazione di una cittadinanza europea. Tali risultati possono essere misurati attraverso valutazioni mirate, all'esito di interventi specifici come stage, tirocini, come si è scelto di fare in occasione del Piano d'Azione per la Coesione. Anche in questo caso, indicatori specifici per la misurazione di questi aspetti ancora non esistono e vanno studiati nella fattibilità.
- Qualificazione dell'offerta di istruzione tecnica e professionale, attraverso l'intensificazione dei rapporti scuola-impresa, lo sviluppo di poli tecnico-professionali e il potenziamento degli istituti tecnici superiori. I risultati saranno misurati attraverso valutazioni mirate sui programmi multiregionali nell'area Convergenza sostenuti dal MIUR di concerto con le Regioni, in base all'Art. 52 del Decreto "Semplificazione e Sviluppo";
- Diffusione della società della conoscenza nel mondo della scuola e approcci didattici innovativi. Il progresso nella direzione auspicata sarà misurato attraverso variabili che esprimano sia l'entità delle tecnologie concretamente presenti nelle scuole e disponibili per gli studenti (rapporto studenti computer - o altri dispositivi - collegati a internet), sia i livelli di loro concreto utilizzo su cui al momento non esistono indicatori validi. Un ulteriore indicatore possibile utilizza i test sulle competenze digitali degli insegnanti: quota insegnanti che posseggono una certificazione *standard*, o hanno superato un certo livello di competenza nelle prove finali di un percorso di formazione.
- Miglioramento delle capacità di auto-diagnosi e auto-valutazione delle scuole e di innovare la propria didattica adattandola ai contesti. Possibile indicatore: quota di scuole che non partecipano a bandi (come quello sulla dispersione); quota scuole che non raccolgono risorse da privati e non-profit (pesata in rapporto al contesto, variazione rispetto a un anno base).

### 4.10.3 AZIONI

#### Contrastare la dispersione scolastica

Progetti di **contrasto alla dispersione scolastica** disegnati in risposta a specifici bisogni sociali territoriali, attraverso l'attivazione di reti di soggetti del privato sociale in territori identificati<sup>86</sup>.

Interventi di contrasto alla dispersione scolastica che mirino al rilancio dei segmenti a più elevato valore aggiunto del settore manifatturiero individuati in coerenza con le direttrici di sviluppo economico e imprenditoriale dei territori<sup>87</sup>.

#### Migliorare gli ambienti scolastici e la qualità delle strutture con il ricorso a nuove tecnologie e all'acquisizione di attrezzature didattiche innovative

Opere di ristrutturazione e **riqualificazione degli ambienti scolastici** e interventi di sviluppo e supporto per la riorganizzazione funzionale degli spazi per consentire nuovi approcci didattici<sup>88</sup>.

**Acquisizione di attrezzature e strumenti innovativi** per migliorare le competenze degli studenti e l'efficacia della didattica e adeguamento dei **laboratori degli istituti tecnici e professionali**.

Rafforzare l'istruzione professionale e promuovere il raccordo scuola-lavoro

**Potenziamento degli Istituti tecnici superiori (ITS)** attraverso la qualificazione dell'offerta formativa in rispondenza a fabbisogni formativi espressi dal tessuto produttivo<sup>89</sup>.

Progetti di **apprendistato ed alternanza scuola-lavoro** in Italia e all'estero finalizzati a qualificare ed a rilanciare l'attrattività dell'istruzione professionale e percorsi di educazione all'imprenditorialità<sup>90</sup>.

#### Innalzare le capacità e le competenze degli studenti

Attività di **orientamento** svolte con modalità che promuovano un precoce sviluppo negli allievi della capacità di bilancio delle proprie motivazioni, interessi e predisposizioni<sup>91</sup>.

Percorsi dedicati al consolidamento, all'approfondimento e allo sviluppo delle conoscenze e competenze chiave<sup>92</sup> degli studenti comprensivi di periodi di residenza e studio delle lingue straniere in scuole all'estero<sup>93</sup>.

#### Migliorare la didattica e promuovere l'uso di nuove tecnologie

**Formazione degli insegnanti** soprattutto in materie di portata universale e trasversale alle diverse discipline come le lingue, le competenze digitali, la pedagogia, etc.

Iniziative per il potenziamento e lo sviluppo del **sistema di valutazione** nazionale volte a misurare i risultati e all'attivazione di team di esperti per promuovere processi di miglioramento continuo delle istituzioni scolastiche<sup>94</sup>.

Produzione di **video-lezioni** su argomenti *standard* del programma della scuola dell'obbligo prodotte da educatori d'eccellenza su mandato del Ministero dell'Istruzione, rilasciati con licenze aperte per un ampio utilizzo da parte di insegnanti e studenti.

Forme di socializzazione attraverso piattaforme web delle **esperienze** maturate nel corso di progetti didattici avanzati sia da studenti che da insegnanti (con particolare attenzione per questi ultimi).

---

<sup>86</sup> vedi Scheda Azione n. 3 Piano d'Azione per la Coesione – Priorità Istruzione

<sup>87</sup> Questi interventi rientrano, a seconda delle finalità prevalenti, all'interno della priorità tematica n.3, o in quella presente

<sup>88</sup> vedi Scheda Azione n. 4 Piano d'Azione per la Coesione – Priorità Istruzione

<sup>89</sup> Vedi documento "Strumenti diretti per impresa e lavoro nel Sud. Per la terza e ultima riprogrammazione Piano d'Azione per la Coesione", 9 ottobre 2012

<sup>90</sup> Ibidem

<sup>91</sup> vedi Schede Azione n. 1 e n. 6 Piano d' Azione per la Coesione – Priorità Istruzione

<sup>92</sup> vedi Scheda Azione n. 5 Piano d'Azione per la Coesione – Priorità Istruzione

<sup>93</sup> vedi Scheda Azione n. 2 Piano d'Azione per la Coesione – Priorità Istruzione

<sup>94</sup> vedi Scheda Azione n. 7 Piano d'Azione per la Coesione – Priorità Istruzione

Sperimentazione di modalità didattiche innovative che mettono a valore gli investimenti in **tecnologie per la scuola** facendone apprezzare le possibilità agli insegnanti attraverso l'uso diretto nella didattica.

#### Azioni di rafforzamento dei sistemi di istruzione e formazione per il lavoro

Rafforzamento della filiera dell'**Istruzione e Formazione Professionale iniziale** e della **Formazione Tecnica Superiore**.

Sostegno alla **creazione di reti territoriali di servizi al lavoro, all'istruzione e alla formazione** per garantire, anche con il concorso delle Parti Sociali, funzioni efficaci di orientamento alle scelte formative e di lavoro e alla partecipazione diretta delle imprese alla realizzazione dei percorsi formativi attraverso pratiche diffuse di alternanza e tirocinio.

Sostegno ad azioni di **promozione dell'apprendistato** per la qualifica e il diploma professionale e di quello di alta formazione sia alle imprese che ai giovani, attraverso la realizzazione di campagne informative e la costruzione e il consolidamento di reali opportunità sul territorio. Focalizzazione su interventi di promozione dell'apprendistato **verso le Università e le altre istituzioni formative e scolastiche**, alle quali proporre esempi di pratiche, opportunità di scambio di esperienze anche a livello europeo, strumenti a supporto della realizzazione degli interventi.

#### Azioni di rafforzamento del sistema di apprendimento permanente

**Definizione del Sistema pubblico nazionale di certificazione** sulla base di un **Repertorio nazionale dei titoli e delle qualificazioni**.

Definizione di modelli, procedure e strumenti per la **validazione degli apprendimenti** non formali e informali.

**Attivazione e diffusione di servizi sul territorio**, attraverso la preventiva definizione delle procedure di erogazione dei servizi, **l'identificazione di LEP e di standard per l'assicurazione della qualità**, l'elaborazione di strumenti a supporto come, ad esempio, **il Libretto formativo del cittadino**.

**Interventi di sostegno ai decisori e operatori** delle istituzioni nazionali e territoriali per il rafforzamento della **capacity building**, della **qualità del sistema**, di pratiche obbligatorie di **valutazione interna**.

Interventi per **l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita** e la formazione degli imprenditori agricoli, agro-alimentari e forestali.

#### Azioni di rafforzamento del sistema di formazione continua

**Ampliare l'offerta di formazione a tutta la forza lavoro**, compresi i lavoratori dipendenti a termine, i lavoratori autonomi, i titolari di microimprese, i soci di cooperativa, promuovendo piani formativi integrati e reti di imprese.

Interventi di **formazione specialistica e ampliare l'offerta formativa a tematiche attinenti l'alfabetizzazione finanziaria e previdenziale**, ampliando l'offerta formativa a tutta l'offerta di lavoro.

#### Valutazione

Al fine di stimare gli effetti degli interventi messi in campo e migliorare la consapevolezza delle modifiche che possono essere introdotte per aumentarne l'efficacia, si intraprenderanno attività di valutazione professionale esterna e di autovalutazione poste in capo agli stessi istituti scolastici. Proseguendo la pratica già in uso nel PAC, la selezione delle linee di intervento da avviare o rafforzare prenderà le mosse da un confronto fra i risultati di queste attività di valutazione e autovalutazione.

#### **4.10.4 PARTENARIATO**

##### Beneficiari (stakeholders)

Popolazione studentesca  
Comunità dei formatori  
Imprese

Centri di competenza

MIUR  
MLPS  
Centri per l'impiego  
INDIRE  
INVALSI  
Isfol  
Italia Lavoro  
Sindacati degli insegnanti  
Fondazione Agnelli  
Confindustria  
Altre istituzioni non-profit che si interessano di didattica  
Istat

#### 4.11 Capacità istituzionale e amministrativa (Rafforzare la capacità istituzionale e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente)

##### 4.11.1 INDIRIZZI

Nonostante uno sforzo consistente condotto negli anni passati sia in termini di risorse che di interventi dedicati al miglioramento delle capacità istituzionali, amministrative e tecniche delle amministrazioni impegnate nell'attuazione dei programmi dei fondi strutturali, i ritardi e le inefficienze che occorre superare sono sotto questo profilo ancora rilevanti.

I risultati conseguiti sono stati modesti e i programmi realizzati per conseguirli non efficaci. Hanno pesato in tal senso il progressivo e sostanziale indebolimento dell'azione ordinaria per il rafforzamento della pubblica amministrazione (anche collegato alla politica di bilancio più restrittiva) e quindi la funzione sostitutiva e non aggiuntiva affidata all'azione condotta nell'ambito dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali. Oltre a ciò hanno pesato altri fattori più strettamente tecnico-operativi, ovvero: a) la debolezza delle amministrazioni centrali nell'interpretare il ruolo e la funzione di centri di competenza nazionali in grado di trasferire conoscenze e capacità operative alle amministrazioni attuatrici degli interventi; b) l'eccessiva frammentazione dell'intervento e quindi la difficoltà ad aggredire punti nodali delle inefficienze dell'azione pubblica; c) una domanda pubblica (la committenza) assai debole, prevalentemente interessata a rafforzamenti quantitativi (in termini di risorse umane) di specifiche funzioni gestionali piuttosto che orientata a risolvere problemi strutturali di scarsa o insufficiente capacità di attuazione, sul terreno, delle politiche. Tutto ciò ha pesato nei cattivi risultati registrati nel periodo 2007-2013, specie al Sud.

Rimane, inoltre, molto insoddisfacente la capacità di programmazione strategica. I nuovi Regolamenti rendono assai chiara la modalità con cui i programmi devono essere costruiti: risultati definiti con precisione e corroborati da indicatori e *target* espliciti; azioni per conseguirli chiare e circostanziate. Ciò richiede un rafforzamento più generalizzato nella capacità teorica di programmare. La definizione compiuta e il rispetto della tempistica di realizzazione (e quindi della capacità delle azioni di conseguire i risultati) non sembra, peraltro, solo una questione di maggiore impegno operativo a parità di organizzazione, ma appare richiedere l'accrescimento del valore assegnato alle capacità organizzative ordinarie (risorse umane, strumenti, sistemi e processi che possano assicurare l'ordinato e tempestivo svolgersi delle attività programmate e quindi il conseguimento dei risultati attesi).

E' evidente che i gestori di programmi aggiuntivi abbiano necessità di dotarsi temporaneamente anche di forze ulteriori, peraltro tradizionalmente assicurate dalle linee cd. di assistenza tecnica, ma è

altrettanto evidente che è indispensabile poter dedicare ai programmi una quota consistente di risorse umane ed expertise stabili dell'amministrazione attiva affinché si ottenga una buona performance degli stessi e il consolidamento, nella pratica ordinaria, delle innovazioni organizzative e dell'utilizzo degli strumenti che si mettono in campo. L'argomento deve essere oggetto di discussione aperta e non può essere eluso.

L'obiettivo di migliorare le capacità delle istituzioni impegnate nella programmazione e attuazione della politica di coesione risulta ancor più decisivo e urgente che in passato, così come evidenziato nelle Raccomandazioni del Consiglio Europeo all'Italia del luglio 2012<sup>95</sup> e, più di recente, dalla Commissione Europea (*Annual Growth Survey 2013*)<sup>96</sup>, che indica per gli Stati membri la necessità di utilizzare meglio i fondi comunitari attraverso il rafforzamento della capacità amministrativa e che sottolinea l'importanza di amministrazioni efficienti per l'implementazione efficace di strategie di crescita.

L'azione di contrasto a questi perduranti ritardi nella capacità del sistema pubblico è già in corso, sia all'interno della riprogrammazione attuata dal Piano d'Azione per la Coesione, sia attraverso iniziative più specifiche:

- sul piano istituzionale, attraverso la proposta di creazione dell'Agenzia per la coesione;
- sul piano delle capacità di attuare gli interventi, rafforzando ed estendendo il sistema delle Stazioni Appaltanti Uniche e delle centrali di committenza e promuovendo, a sostegno degli enti locali, un'azione specifica di accompagnamento e supporto;
- sul piano del rafforzamento della capacità di programmare e progettare, sostenendo anche con *training obbligatorio* una rinnovata comprensione del senso, utilità e della tecnica della programmazione non generica, dell'effettiva capacità di applicare alle decisioni di programmazione e di costruzione progettuale i cd. principi di attenzione trasversale (quali ad es. il *gender mainstreaming*), e rafforzando l'attività di progettazione con supporti dedicati, nonché promuovendo concorsi internazionali di idee come strumento attraverso il quale far emergere, in modo trasparente e aperto alla massima partecipazione delle migliori forze che operano sul territorio, le suggestioni, gli indirizzi, le proposte e, alla fine, anche i progetti in grado di dare forza e concretezza all'attuazione delle strategie locali di sviluppo.

L'insieme delle azioni di seguito descritte non esaurisce lo spettro delle misure necessarie a garantire un efficace e duraturo miglioramento della capacità istituzionale, soprattutto negli ambiti dove il livello del presidio istituzionale e le condizioni di debolezza tecnica e amministrativa sono tali da non poter garantire, in partenza, un utilizzo delle risorse di assistenza tecnica pienamente efficace.

La straordinaria opportunità offerta dalla proposta di Regolamento generale di fissare i requisiti di efficacia dell'intervento per ciascun ambito di *policy* e usare questi requisiti come leva per stimolare l'azione della pubblica amministrazione, rafforza il percorso per la responsabilizzazione necessaria, e non più rinviabile, non solo delle istituzioni che si candidano a gestire i programmi, ma anche di quelle che pure se non direttamente implicate nella loro gestione, ne condizionano i risultati perché ad esse compete di promuovere le azioni dalle quali dipende il conseguimento dei risultati attesi.

Molto forte sarà poi l'impulso che verrà dalle sette innovazioni (cfr. 1.1). Il combinato risultati attesi/tempi/mobilitazione/apertura metterà sotto fortissima pressione sia la politica che l'amministrazione. E poiché spesso le capacità ci sono e non usarle è una scelta, il miglioramento ci sarà.

---

<sup>95</sup> "However, important deficiencies in terms of administrative capacity, in particular in the Convergence Regions, continue to hamper the absorption of funds", Raccomandazioni del Consiglio europeo all'Italia sul Programma Nazionale di Riforma 2012. Brussels, 6 luglio 2012.

<sup>96</sup> Comunicazione della Commissione, "Analisi annuale sulla Crescita 2013", COM (2012) 750 final, Brussels, 28-11-2012. Making better use of EU structural funds by stepping up administrative capacity efforts this year to ensure speedier distribution of unused funds (...). National and EU level growth strategies can only be implemented with the help of effective public administrations. More can be done to modernise, for instance in the fields of public procurement, the digitalisation of public administration, improving the quality and independence of judicial systems and the effective and efficient deployment of EU structural funds.

Ma quelle stesse sette innovazioni richiedono anche nuove capacità. Si tratta di definire e misurare gli effetti degli interventi e individuare, progettare e mettere in atto le azioni in grado di conseguire i risultati; di attuare tali azioni, nel rispetto di tempi definiti e di modalità atte a preservarne l'efficacia; di aprirsi al dibattito informato e al controllo dei cittadini su come e quanto si realizza assicurando quindi tutta la trasparenza e l'apertura necessarie; di coinvolgere operativamente le parti economiche e sociali nel miglioramento delle politiche e della loro attuazione; di imparare dall'esperienza, dagli errori come dai successi, promuovendo e praticando valutazioni sul merito delle politiche; di utilizzare al meglio la cooperazione tecnica e istituzionale necessaria, valorizzando l'apporto di presidi nazionali competenti e responsabilizzandoli rispetto ai risultati da conseguire.

Le innovazioni – queste sette innovazioni – richiedono quindi un amministratore pubblico che a Roma, come in Regione o sul territorio percepisca il proprio lavoro come produzione di servizio per i cittadini. E' dunque necessario un radicale rinnovamento del modo di operare amministrativo e un conseguente forte ricambio all'interno dell'amministrazione.

#### **4.11.2 RISULTATI ATTESI**

- Tempi rispettati: rispetto del cronoprogramma delle fasi e dei tempi previsti, degli *standard* qualitativi e quantitativi definiti, delle previsioni di pagamento.
- Maggiore efficienza nell'impiego delle risorse con riferimento al contenimento dei costi amministrativi e alla riduzione e ottimizzazione dei tempi delle procedure per l'attivazione degli interventi (rispetto a *benchmark* per tipologia di procedimento e settore di intervento).
- Maggiore disponibilità di nuovi progetti cantierabili (numerosità e dimensioni finanziarie di progetti cantierabili in assoluto e in percentuale rispetto alle risorse programmate) e riduzione dei tempi di completamento del ciclo del progetto fino all'affidamento (rispetto alla media dei tempi rilevabili nel sistema VISTO).
- Interventi definiti negli effetti e nei gruppi di cittadini beneficiari: indicatori preparati e rilevati.
- Disponibilità di dati e di informazioni aggiornati e aperti sul totale degli interventi finanziati con risorse della politica di coesione territoriale e aumento del numero di cittadini, imprese, pubbliche amministrazioni che accedono e utilizzano i dati.
- Riduzione della percentuale di risorse relative ad interventi per i quali sono rilevati fenomeni di illegalità.
- Incremento del livello di partecipazione misurata (attraverso specifiche rilevazioni quantitative e qualitative) dalle interrelazioni fra pubblica amministrazione e cittadini, imprese, utenti e beneficiari degli interventi delle politiche.
- Grado di estensione della partecipazione (misurato dal numero delle consultazioni e dei partecipanti, per categoria) al disegno e a attuazione delle politiche e miglioramento della qualità e dell'efficacia della partecipazione (numero di decisioni prese sulla base di indicazioni emerse nel confronto partenariale).

### 4.11.3 AZIONI

- Migliorare le capacità amministrative e tecniche delle amministrazioni, responsabilizzando e valorizzando le risorse tecniche delle amministrazioni in grado di attuare le politiche e gli interventi nel rispetto dei tempi di attuazione e dei cronoprogrammi di spesa.
- Rafforzare l'azione amministrativa e tecnica selezionando e competenze interne di qualità per la programmazione, gestione, selezione delle operazioni, monitoraggio e controllo dei programmi operativi.
- Rafforzare le capacità di progettazione delle amministrazioni pubbliche responsabili dell'attuazione di interventi nell'intero ciclo del progetto (analisi di fattibilità, progettazione preliminare, definitiva, esecutiva, procedure tecnico-amministrative per l'affidamento dei lavori) attraverso l'azione di "centrali di committenza" ai sensi del Codice degli appalti pubblici e attraverso azioni specifiche di supporto diretto alla progettazione degli interventi e alla predisposizione dei bandi di gara e delle relative procedure (modello Azioni di Sistema DPS).
- Rafforzare ed estendere il ricorso alle Stazioni Uniche Appaltanti.
- Estendere la possibilità di verifica dei risultati attesi dall'attuazione delle politiche, esplicitandoli e misurandoli in termini di *target* e indicatori (qualitativi e/o quantitativi) significativi e comprensibili, in modo da consentirne la piena rendicontabilità ai cittadini e a tutti i portatori di interesse.
- Diffondere, riutilizzare e migliorare progressivamente la qualità di dati e informazioni su tutti interventi delle politiche di coesione territoriale (OpenCoesione) per cittadini, Amministrazioni, imprese e ricercatori in formato riutilizzabile per qualsiasi finalità pubblica o privata.
- Semplificare e rendere totalmente trasparente il processo decisionale pubblico, e gli atti amministrativi, le procedure di programmazione e attuazione, i provvedimenti di affidamento di lavori, anche attraverso meccanismi premiali volti a favorire l'adozione di procedure trasparenti, basate su criteri verificabili e aperte alla partecipazione e al giudizio dei cittadini e delle parti economiche e sociali.
- Introdurre strumenti di mappatura e analisi (per settori, procedimenti, procedure) del rischio potenziale di illegalità e interventi conseguenti sul piano della maggiore trasparenza e comunicazione atti a consentire il controllo sociale e la prevenzione.
- Rendere più efficace la partecipazione delle parti al miglioramento della programmazione e dell'attuazione delle politiche.
- Applicare le indicazioni del Codice di condotta europeo sul partenariato intensificando e migliorando la qualità e il grado di incisività della consultazione con le parti economiche e sociali, con la società civile, i cittadini e tutti i portatori di interesse attraverso l'estensione delle forme di partecipazione e l'adozione di procedure volte alla utilizzazione degli esiti del confronto partenariale per il miglioramento delle decisioni e delle scelte pubbliche.
- Diffondere concorsi internazionali di idee come strumento attraverso il quale far emergere, in modo trasparente ed aperto alla massima partecipazione delle migliori forze che operano sul territorio, le suggestioni, gli indirizzi, le proposte e, alla fine, anche i progetti in grado di dare forza e concretezza all'attuazione delle strategie locali di sviluppo.
- Migliorare il numero e la qualità delle valutazioni, estendendo la conoscenza e l'utilizzazione di approcci e metodi appropriati, in particolare per la valutazione degli effetti e dell'impatto degli interventi finanziati dalle politiche, e rafforzando le capacità e le competenze delle strutture tecniche delle amministrazioni per la realizzazione diretta di valutazioni e per l'affidamento di valutazioni e ricerche valutative.

#### 4.11.4 PARTENARIATO

##### Beneficiari (Stakeholders)

Amministratori pubblici

Funzionari pubblici

Cittadini e imprese

##### Centri di competenza

UVAL

UVER

Civit

Dipartimento Funzione Pubblica

Formez

Invitalia

Anci

Istat

## 5 PERCORSO PER IL CONFRONTO PARTENARIALE<sup>97</sup>

### 5.1 SINTESI DEL PERCORSO

Con la presentazione della proposta contenuta nei capitoli 1-4 di questo documento si avvia il confronto che avrà luogo nei prossimi mesi e che vedrà impegnate, da un lato Amministrazioni centrali, Regioni ed Enti Locali, dall'altro i soggetti del Partenariato economico e sociale, individuati in base al criterio della rappresentanza e della rilevanza rispetto ai temi della programmazione, e il mondo della cultura e i cittadini a cui verrà dato il modo di partecipare. Si tratta di quel metodo di “valutazione pubblica aperta” proposto in questo stesso documento.

Il confronto, oltre a occasioni pubbliche – come il Forum sulle aree interne già programmato<sup>98</sup> - sarà imperniato su incontri di ‘discussione e proposta’ e dovrà portare a inizio della primavera 2013 alla Proposta di Accordo di partenariato 2014-2020 redatta, nei termini previsti dalla proposta di Regolamento generale (CE) recante disposizioni comuni per l'utilizzo dei fondi del Quadro Strategico Comune per il 2014-2020<sup>99</sup> a cura di un Gruppo tecnico di redazione. La proposta consoliderà le innovazioni di metodo contenute in questo documento e avanzerà, anche a partire dalle tre opzioni strategiche delineate nel capitolo 2, una ipotesi di strategia che il governo emerso dalle prossime elezioni potrà valutare. La Proposta di Accordo di partenariato 2014-2020 sarà quindi portata all'attenzione della Conferenza Unificata per l'intesa e, successivamente, all'approvazione del CIPE per i profili di competenza e la formalizzazione del mandato per l'interlocuzione formale con la Commissione europea.

A tale riguardo, il Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (DPS), congiuntamente alle Amministrazioni centrali capofila per i Fondi coinvolti, assicura l'organizzazione degli incontri di confronto partenariale e presiede il Gruppo di redazione di cui al successivo punto a).

A sostegno di questo percorso e con l'obiettivo di assicurarne la massima apertura a contributi esterni, con la pubblicazione di questo documento si avvia la consultazione pubblica, aperta a tutti i soggetti

---

<sup>97</sup> Il percorso costituisce una proposta che viene inviata alla Conferenza Stato-Regioni per eventuali osservazioni entro il 15 gennaio. Si tratta dunque di un testo provvisorio.

<sup>98</sup> Cfr. <http://www.coesioneterritoriale.gov.it/conclusioni-ministri-seminario-aree-interne-roma/>.

<sup>99</sup> Proposta di Regolamento (CE) recante disposizioni comuni sui Fondi comunitari (COM(2011)615final/2 del 14.03.2012) [\[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation/general/general\\_proposal\\_it.pdf\]](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation/general/general_proposal_it.pdf)

interessati a fornire contributi che potranno pervenire entro il 15 febbraio p.v. all'indirizzo: [dps.programmazione2014-2020@tesoro.it](mailto:dps.programmazione2014-2020@tesoro.it).

## 5.2 CONFRONTO PARTENARIALE (GENNAIO-PRIMAVERA 2013)

Da gennaio all'inizio della primavera 2013, sulla base degli indirizzi definiti da questo documento, le amministrazioni e le parti interessate parteciperanno (con il coordinamento del Ministro per la Coesione Territoriale – DPS sul piano amministrativo-tecnico –, del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali e del Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali e di intesa con il Ministero dell'Economia e delle Finanze) al confronto tecnico-istituzionale volto a orientare la redazione dei documenti di programmazione. All'avvio dei tavoli sarà individuata la modalità (stabile o legata a predeterminate fasi dell'attività) di coinvolgimento del partenariato economico e sociale rilevante per le tematiche seguite dai tavoli stessi. Per ciascuna area tematica in questo documento (capitolo 4) sono specificati, come prima indicazione, i soggetti da coinvolgere nel lavoro dei tavoli. Prima dell'avvio dei lavori e a conclusione degli stessi saranno inoltre organizzati appositi incontri con il Forum Nazionale del partenariato economico e sociale.

In questa fase, si lavorerà, in particolare, sui contenuti comuni della strategia (risultati attesi-azioni), sulla metodologia e sulle regole comuni, in modo da definire, a un livello avanzato, le decisioni e i materiali atti a consentire una redazione coerente e coordinata dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi Operativi.

Parallelamente all'avanzamento del confronto partenariale e tenendo conto dei relativi esiti che si determineranno progressivamente, il Gruppo di redazione procederà a definire lo schema di *Proposta di Accordo di partenariato 2014-2020*.

Si procederà secondo le seguenti fasi:

- a) Formazione e attivazione del “Gruppo di redazione” composto dal DPS e dalle Amministrazioni capofila dei Fondi e, in relazione agli specifici temi trattati, di volta in volta dalle Amministrazioni interessate (entro il 31 dicembre 2012).
- b) Nell'ambito del “Gruppo di redazione”, costituzione di uno specifico Gruppo tecnico “Regole e questioni orizzontali”, con compiti di proposta e di interazione/assistenza ai Tavoli su tali aspetti.
- c) Individuazione, a cura del Gruppo di redazione, degli esperti con i quali costruire momenti di confronto sulle tre opzioni strategiche e sui temi.
- d) Attivazione entro il 15 gennaio di Comitati *ad hoc* presso il DPS, per due delle tre opzioni strategiche:
  - Comitato Mezzogiorno;
  - Comitato Aree Interne, secondo le linee nel documento 15 dicembre 2012 (Conclusioni dei Ministri);

mentre l'approfondimento dell'opzione strategica “Città” è affidata al Comitato per le Politiche Urbane (CIPU) costituito per legge (l. 134/2012, art. 12 bis) presso la Presidenza del Consiglio.

- e) Attivazione di quattro tavoli di confronto partenariale sulle 4 “missioni” indicate nel documento “metodi e obiettivi” (entro il 15 gennaio 2013) che si occuperanno quindi di:
  - 1) Lavoro, competitività dei sistemi produttivi e innovazione;
  - 2) Valorizzazione, gestione e tutela dell'ambiente;
  - 3) Qualità della vita ed inclusione sociale;
  - 4) Istruzione, formazione e competenze.

Ognuno di tali Tavoli riguarda le aree tematiche che possono essere serventi delle rispettive missioni/obiettivo. Nell'ambito dei Tavoli saranno verificate e definite le modalità di ricorso agli strumenti per lo sviluppo locale integrato previsto dal regolamento (CE).

Il metodo di lavoro è quello coerente con le innovazioni metodologiche proposte in questo documento: una volta definita la strategia, si individuano risultati attesi verificabili relativi a un gruppo più o meno esteso di beneficiari; si mettono a fuoco, in dettaglio "Azioni" – intese come insieme di interventi – fattibili in tempi dati con risorse certe, atte a conseguire i risultati attesi.

Ogni Tavolo, per svolgere questo lavoro, può organizzarsi in più gruppi tecnici di approfondimento tematico per aspetti particolarmente rilevanti, sensibili e/o complessi della relativa "missione". Anche i Gruppi tecnici lavorano con riferimento al metodo "risultati-beneficiari-azioni".

Ogni Tavolo produrrà proposte per il Gruppo di redazione nella *Proposta di Accordo di partenariato 2014-2020*, che dovranno essere valutate rispetto a quelle degli altri Tavoli. Compito del Tavolo è anche formulare, in relazione ai contenuti di merito individuati, proposte sulle modalità di attuazione più efficaci per conseguire i risultati e realizzare le azioni individuate.