



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

(Bozza tecnico-amministrativa)

Aprile 2006

INDICE

PREMESSA	3
I IL CONTESTO: RITARDO DI COMPETITIVITÀ E OPPORTUNITÀ DI SVILUPPO	6
I.1 Tendenze socio-economiche ed elementi di scenario	6
I.2 Specificità e disparità territoriali: punti di debolezza e potenziale	11
II OBIETTIVI E PRIORITÀ	17
II.1 La politica regionale come politica dell'offerta.....	17
II.2 Lezioni di discontinuità dell'esperienza 2000-2006	21
II.3 Obiettivi generali.....	23
II.4 Priorità.....	27
II.5 Esplicitazione della strategia del Fondo Sociale Europeo	83
II.6 Servizi essenziali e obiettivi misurabili	85
II.7 Coerenza e complementarietà della politica regionale con le politiche nazionali e comunitarie.....	91
II.7.1 <i>La Coerenza con gli Orientamenti Strategici Comunitari</i>	91
II.7.2 <i>La coerenza e il raccordo con la politica economica e le priorità del Piano per l'Innovazione, la Competitività e l'Occupazione e del Piano Nazionale per l'inclusione sociale</i>	93
II.7.3 <i>Il coordinamento e l'integrazione con le altre politiche e programmi comunitari</i>	96
II.7.4 <i>Il collegamento e l'integrazione finanziaria fra la politica regionale, la politica di sviluppo rurale, della pesca e altri strumenti finanziari</i>	96
III PROGRAMMI OPERATIVI PER MACROAREA GEOGRAFICA (PER GLI OBIETTIVI CONVERGENZA, COMPETITIVITÀ REGIONALE E OCCUPAZIONE, COOPERAZIONE TERRITORIALE)	101
IV IL QUADRO FINANZIARIO	102
IV.1 La spesa pubblica in conto capitale.....	102
IV.2 Le risorse della politica regionale comunitaria	103
IV.2.1 <i>Risorse dei fondi strutturali per obiettivo</i>	103
IV.2.2 <i>Risorse di cofinanziamento nazionale (indicative) e tassi di cofinanziamento</i>	107
IV.3 Le risorse della politica regionale nazionale (incluse risorse e flussi finanziari del periodo precedente)	108
IV.4 La dimensione delle risorse ordinarie in conto capitale.....	109
IV.5 La programmazione finanziaria	110
IV.5.1 <i>Allocazione annuale indicativa per Programma Operativo e per Fondo e riparto indicativo delle risorse fra investimenti alle imprese e investimenti pubblici</i>	110

IV.5.2	<i>La ripartizione indicativa delle risorse per priorità di intervento (così come previsto dalle Linee Guida questo paragrafo riguarda solo le Regioni convergenza).</i>	110
IV.6	Aggiuntività della politica regionale e Valutazione dell'Addizionalità.....	110
V	L'ATTUAZIONE.....	113
V.1	Processo di programmazione e attuazione	113
V.1.1	<i>Processo di programmazione della politica regionale di coesione unitaria, comunitaria e nazionale</i>	113
V.1.2	<i>Il livello di programmazione della strategia specifica (territoriale e/o settoriale) della politica regionale di coesione unitaria</i>	113
V.1.3	<i>Il livello della definizione istituzionale delle priorità, degli obiettivi, degli strumenti e delle responsabilità</i>	115
V.1.4	<i>Il livello dell'attuazione</i>	116
V.2	Le condizioni e le capacità istituzionali per l'attuazione	117
V.2.1	<i>Coordinamento dei programmi e degli interventi a livello centrale, regionale e locale</i>	117
V.2.2	<i>Coinvolgimento dei partner socio-economici</i>	117
V.2.3	<i>La valutazione</i>	120
V.2.4	<i>Il circuito finanziario e di progettazione</i>	123
V.2.5	<i>Meccanismi di attuazione: gestione, sorveglianza, monitoraggio, esecuzione finanziaria, controllo</i>	124
V.2.6	<i>Informazione e comunicazione</i>	129
V.2.7	<i>Rafforzamento dell'efficienza e della capacità amministrativa</i>	129
V.2.8	<i>Riserva di premialità</i>	131
V.2.9	<i>Orientamenti specifici per la governance della cooperazione territoriale</i>	131

Allegato 1

Allegato 2

PREMESSA

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

Il Quadro strategico nazionale (Quadro), previsto formalmente dall'art. 25 della bozza di Regolamento generale sui fondi strutturali europei e qui formulato in una versione preliminare, a seguito di un'istruttoria tecnico-amministrativa, ha il compito di tradurre queste indicazioni in indirizzi strategici e in alcuni indirizzi operativi.

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

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

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

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

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

A partire da queste acquisizioni, dalla riforma della politica comunitaria di coesione³ e dalle

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

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

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

decisioni assunte congiuntamente dallo Stato centrale, dalle Regioni e dagli Enti locali, con l'impulso delle parti economiche e sociali, con l'intesa sulle "Linee guida per l'elaborazione del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013"⁴, è stato avviato il processo partenariale che ha portato alla definizione di questa bozza tecnico-amministrativa di Quadro.

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

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

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

Questa fase di confronto è stata anche orientata dagli esiti dell'incontro con la Commissione europea sull'impostazione del Quadro Strategico Nazionale⁹. Ulteriori forme di consultazione e coinvolgimento di esperti e esponenti di interessi diffusi sono state sviluppate attraverso audizioni mirate, su temi specifici, condotte dal Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione¹⁰.

Le scelte strategiche, le priorità di intervento, le modalità attuative indicate da questa prima bozza di Quadro sono quindi il frutto di un processo di approfondimento e condivisione che ha visto coinvolte tutte le istituzioni regionali, molteplici Amministrazioni Centrali e gli esponenti del

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

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

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

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

⁸ Il processo unitario di programmazione FAS-FS; il partenariato economico-sociale; cooperazione-obiettivo 3; obiettivi di servizio: l'ipotesi di fissarli per alcuni servizi essenziali; valutazione; capacity building e premialità, assistenza tecnica e azioni di sistema; monitoraggio e controllo; il circuito finanziario e di progettazione; collegamento tra politica regionale e gli altri programmi comunitari.

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

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

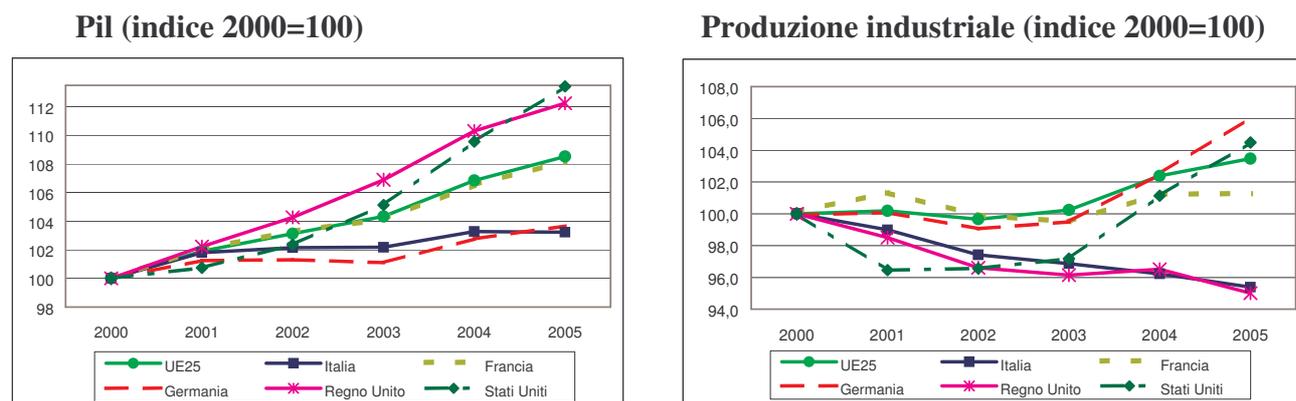
partenariato economico e sociale presenti nel Forum delle parti economiche e sociali.

I IL CONTESTO: RITARDO DI COMPETITIVITÀ E OPPORTUNITÀ DI SVILUPPO

I.1 TENDENZE SOCIO-ECONOMICHE ED ELEMENTI DI SCENARIO

La crescita del Pil italiano è ormai da tempo inferiore a quella media europea, a sua volta inferiore a quella degli Stati Uniti. La produzione industriale, scesa nel periodo 2000-2005 del 4,6 per cento, mostra una dinamica decisamente negativa (fig.1).

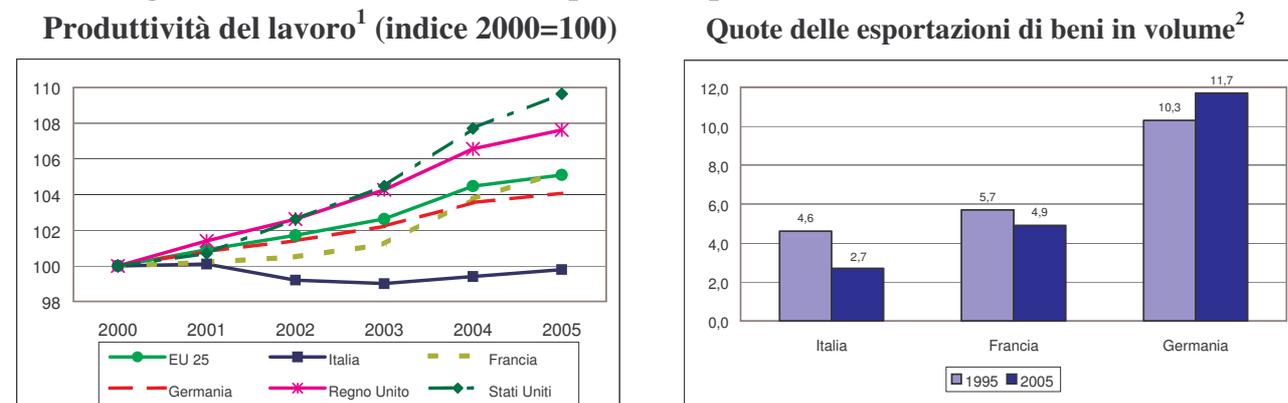
Fig.1 – Evoluzione del Pil e della produzione industriale 2000-2005



Fonte: Eurostat

Le cause del rallentamento vanno ricercate nella stagnazione della produttività e nella perdita di competitività, evidenziate dalla contrazione della quota di mercato mondiale delle esportazioni italiane a prezzi costanti, passata dal 4,6 per cento del 1995 al 2,7 per cento del 2005, oltre che dal peggioramento del saldo della bilancia commerciale (fig.2).

Fig.2 – Produttività del lavoro e quota di esportazione nette sul Pil 2000-2005



Fonte: per la produttività Eurostat (novembre 2005) e Istat (marzo 2006 nuova serie); per le quote di esportazioni Banca d'Italia

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

² La caduta della quota di mercato dell'Italia nel periodo 1995-2004 è ridimensionata se si considera l'indice elaborato dall'ICE (dal 4,3 al 3 per cento). In particolare il confronto internazionale più ampio che questo indice consente mostra un calo significativo per gli Stati Uniti (dal 19,9 del 1995 al 15,6 del 2004), a fronte di una più modesta contrazione dell'UE25 (dal 39,3 al 36,1 per cento).

I fattori che hanno determinato questa lunga fase di stagnazione sociale e di produttività del Paese sono riconducibili a¹¹:

¹¹ Per una trattazione più esaustiva di ciascun fattore e per i dati a supporto delle affermazioni sotto elencato si rimanda alla documentazione preliminare, in particolare al Documento Strategico Preliminare Nazionale, e al Documento Strategico per il Mezzogiorno, e ai singoli Documenti Strategici Regionali. Per il fattore "qualità dei servizi collettivi", si veda anche il Rapporto annuale 2005 del DPS, Capitolo II.

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

L'insieme di questi fattori si traduce in un forte freno della capacità di innovazione sia del settore privato sia del settore pubblico. In particolare, la quota sul Pil della spesa complessiva in ricerca e sviluppo, pur se in crescita rispetto al 2000, è stata pari nel 2003 all'1,14 per cento, ben al di sotto dei valori di Stati Uniti e Giappone (rispettivamente 2,6 e 3,1 per cento), ma anche della media UE25 (1,9 per cento), e dell'obiettivo del 3 per cento che la strategia di Lisbona ha fissato per il 2010. La quota di ricercatori sugli occupati totali è modesta, un sesto di quella della Finlandia. Lo scarso orientamento al merito e alla valutazione dei meccanismi di selezione all'interno del sistema universitario produce la fuga dal paese di giovani capaci e frena drasticamente l'afflusso in Italia di ricercatori dal resto del mondo. Similmente, la posizione dell'Italia appare ancora arretrata, nonostante il recupero realizzato negli anni recenti, anche in riferimento all'adozione e all'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione a fini produttivi e commerciali¹² e da parte delle famiglie (fig.3). Ma, soprattutto, forte è la resistenza all'innovazione organizzativa e al più forte coinvolgimento dei lavoratori nel processo decisionale, che la società dell'informazione consentirebbe.

¹² Il valore dell'indicatore relativo all'adozione ICT per le imprese è costruito a partire da sei indicatori: 1) percentuale di imprese che utilizzano Internet; 2) percentuale di imprese che hanno un sito web; 3) percentuale di imprese che utilizzavano almeno due securities facilities al tempo della rilevazione; 4) percentuale di impiegati che usano il computer nello svolgimento del loro lavoro; 5) percentuale di imprese che hanno una connessione a banda larga; 6) percentuale di imprese che usano Intranet o Extranet. L'indicatore sull'utilizzo ICT per le imprese è invece ottenuto prendendo in considerazione i seguenti indicatori: 1) percentuale di imprese che hanno acquistato prodotti o servizi tramite Internet; 2) percentuale di imprese che hanno ricevuto ordinazioni tramite Internet; 3) percentuale di imprese che usano l'IT per gestire ordinazioni o acquisti; 4) percentuale di imprese i cui sistemi informatici sono connessi automaticamente a sistemi informatici di fornitori o clienti; 5) percentuale di imprese che usano Internet per usufruire di servizi bancari o finanziari; 6) percentuale di imprese che hanno venduto prodotti ad altre imprese tramite mercati virtuali su Internet.

particolare, nel Sud del Paese le infrastrutture di depurazione delle acque sono carenti e il sistema impiantistico per la gestione dei rifiuti, nonostante alcuni progressi registrati nel periodo 2000-2004 (crescita percentuale e assoluta della capacità degli impianti e del rifiuto trattato) mostra notevoli ritardi, aggravati dalla difficoltà che ancora incontra la raccolta differenziata: nel Mezzogiorno, partendo da livelli pressoché nulli, essa ha raggiunto l'8,1 per cento nel 2004, assai più basso del pur insufficiente 29,8 per cento del Centro-Nord. Nel recupero e riciclaggio dei rifiuti di imballaggio prodotti, l'Italia registra in segnali positivi rispetto agli altri paesi europei: nel 2004 è stato recuperato il 65 per cento dell'immesso al consumo, rispetto a un obiettivo posto dalla normativa europea compreso tra il 50 e il 60 per cento.

Per quanto attiene la bonifica dei siti inquinati, si registrano sul territorio numerose aree interessate dal fenomeno dell'inquinamento diffuso che spesso coinvolge oltre ad aree industriali dismesse anche aree marino costiere ed aree ad elevato pregio naturalistico ed archeologico. Ciò ha portato alla designazione di n. 53 siti inquinati di interesse nazionale per gli elevati livelli di contaminazione con ripercussioni socio-sanitarie ed ambientali. Rispetto alla criticità del fenomeno nonostante l'accelerazione avvenuta negli ultimi anni in particolare in tema di pianificazione settoriale, si continuano a registrare elevate difficoltà in materia di progettazione ed esecuzione degli interventi di messa in sicurezza e bonifica dei siti.

Elemento determinante per la sostenibilità ambientale è altresì l'utilizzo di fonti rinnovabili per la produzione di energia. La percentuale di energia prodotta da fonti rinnovabili nel 2004 è stata pari al 17,4 per cento, valore inferiore non solo alla percentuale prevista dagli obiettivi di Lisbona (25 per cento) ma anche a quella registrata nel 2000 (18,7 per cento). Il calo di produzione di energia degli impianti da fonti rinnovabili, peraltro comune all'intera area dell'UE15, è stato determinato dalla riduzione verificatasi nel Centro Nord, a fronte di un modesto aumento nel Mezzogiorno (dal 6,4 al 7,2 per cento). Tuttavia, rispetto al 2003, si assiste a un aumento medio di produzione di elettricità da rinnovabili del 16 per cento. L'idroelettrico fornisce ancora la quota più rilevante (75%), sebbene si evidenzia, a partire dal 2000, un buon incremento della produzione da biomassa e rifiuti e, dal 2004, la ripresa dell'eolico.

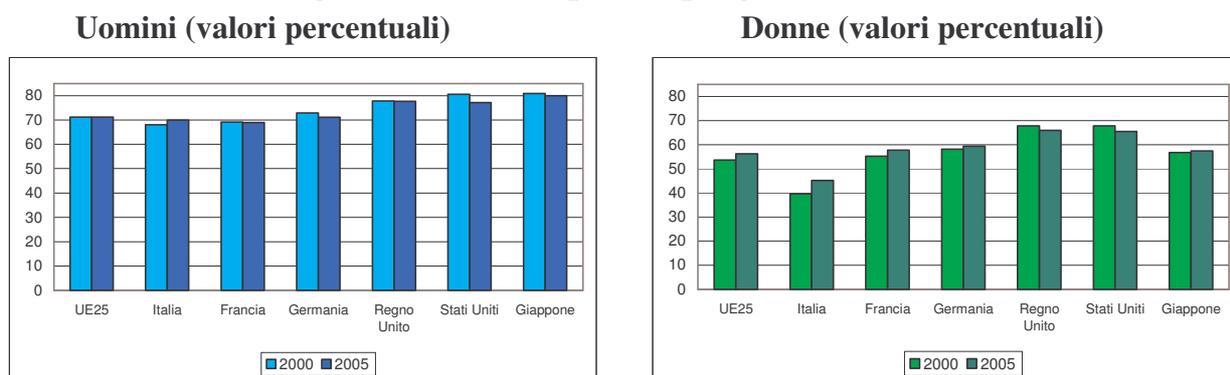
In un quadro caratterizzato da criticità, segnali più positivi, seppure insufficienti rispetto agli obiettivi fissati nella strategia di Lisbona, vengono dal mercato del lavoro: nel 2005 il tasso di occupazione ha raggiunto il 57,5 per cento (nel 1995 era al 51,2 per cento), contribuendo a ridurre il divario con gli altri paesi europei. Permangono, tuttavia, significative differenze tra i tassi di occupazione maschile e femminile: quest'ultimo è infatti assai inferiore a quello che si registra nelle maggiori economie avanzate (fig. 4). Si rafforzano inoltre i segnali di crescita di instabilità nelle posizioni lavorative.

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

Il miglioramento dei tassi specifici di scolarizzazione nella media del Paese cela, tuttavia, forti divari territoriali e carenze nella *qualità e nel livello delle competenze*. In questo ambito i dati relativi all'Italia, sia per la popolazione più giovane (come quelli risultanti dall'indagine OCSE-PISA del 2003) sia per quella in età lavorativa, appaiono preoccupanti soprattutto se confrontati con i risultati raggiunti nell'ambito dell'istruzione e della formazione dal resto dei paesi avanzati. Emblematico è il dato che si riferisce alla percentuale dei quindicenni scolarizzati in grado di risolvere problemi matematici complessi (20,4 per cento), decisamente inferiore a quello medio dei paesi industriali (33,7 per cento). Decisamente inadeguata è anche la quota della popolazione in età lavorativa che ha partecipato nel 2004 a processi formativi, il 6,2 per cento, minore della media

UE25 (9,9 per cento), o il numero di laureati in matematica, scienze e tecnologie¹³.

Fig.4 – Tasso di occupazione per genere 15-64 anni¹



Fonte: Eurostat

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

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

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

È quanto emerge dagli elementi di scenario presi in considerazione¹⁴:

- *il rapido cambiamento negli equilibri economici mondiali*, con un graduale spostamento del baricentro dell'economia mondiale verso il Pacifico (legato alla rottura che la tecnologia dell'informazione ha prodotto nel monopolio indotto dai precedenti paradigmi tecnologici) e, in ambito europeo, verso l'Europa centro-orientale, chiude alcune opzioni di sviluppo ma

¹³ Cfr. la posizione dell'Italia rispetto ai cinque Benchmark in "Education and Training" – Lisbona 2010

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

Fonte: Istat, Eurostat, OCSE PISA 2003.

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

¹⁴ Cfr. In particolare Documento Strategico Preliminare Nazionale, par. I.3.

ne apre altre, soprattutto a un paese che fosse capace di sfruttare nuovi, diffusi mercati di consumo, rilanciando innovazione e internazionalizzazione sul ceppo ancora robusto della propria imprenditorialità;

- *la più stretta vicinanza fra scienza e tecnologia*, per cui le principali innovazioni richiedono una sistematica elaborazione e applicazione di principi scientifici e queste richiedono un elevato contenuto tecnologico, permette forti accelerazioni innovative e di produttività solo se è assai elevato l'impegno di ricerca e se continuo è il suo rapporto con l'impresa e le applicazioni produttive; grazie anche alla *rapida evoluzione delle preferenze dei consumatori* ciò può consentire di conservare quote di mercato anche in settori tradizionali, dove il paese è robusto;
- *l'evoluzione demografica*, segnata da tassi assai modesti di natalità, obbliga a mettere in gioco nel mondo del lavoro una popolazione matura oggi inattiva, tramite forti e riqualificati percorsi formativi, a investire con decisione su una popolazione immigrata dotata in gran parte di forti potenzialità e motivazione e a creare condizioni di vita e di lavoro, soprattutto per le donne, che restituiscano ai cittadini la libertà di procreare quando lo desiderano;
- *le profonde riforme istituzionali realizzate nell'ultimo quindicennio* nei mercati dei capitali, dei prodotti e del lavoro e nell'assetto e organizzazione dello Stato e dell'Amministrazione pubblica costituiscono un potenziale in larga parte ancora inutilizzato: se attuate con continuità e con obiettivi strategici trasparenti e condivisi essi possono essere messi a disposizione di un rilancio della capacità innovativa.

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

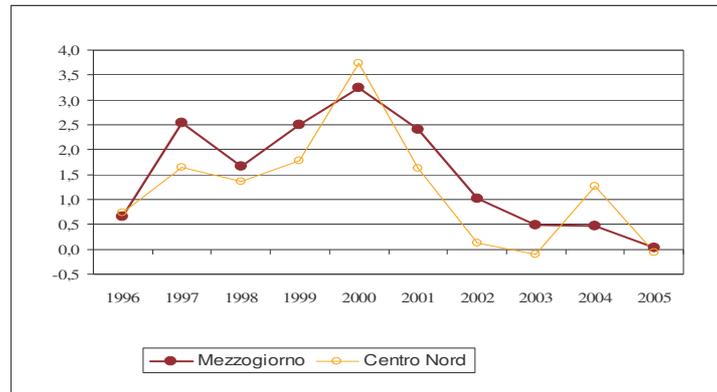
I.2 SPECIFICITÀ E DISPARITÀ TERRITORIALI: PUNTI DI DEBOLEZZA E POTENZIALE

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

I dati territoriali dell'ultimo decennio evidenziano che il Mezzogiorno, dalla metà degli anni novanta, si è sviluppato a ritmi superiori a quelli del Centro-Nord, ma allo stesso tempo, che esso non riesce ad ampliare significativamente la propria base occupazionale:

- *l'incremento del Pil del Mezzogiorno* è stato superiore di circa 4 decimi di punto l'anno a quello del Centro-Nord, sia nella seconda metà degli anni novanta, sia nel periodo 2000-2005 (fig.5);

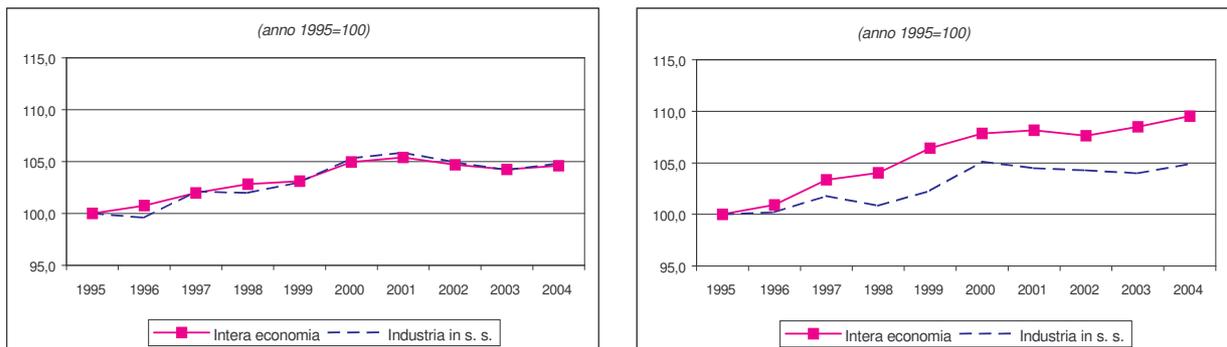
**Fig.5 – Crescita del PIL 1995 – 2005: Centro-Nord e Mezzogiorno
(variazioni percentuali annue)**



Fonte: Per Centro-Nord e Mezzogiorno: stime Dipartimento per lo sviluppo e la coesione, coerenti con i Conti economici nazionali (marzo 2006).

- la dinamica della produttività è risultata decisamente più elevata nel Sud (1 per cento contro 0,5 per cento in media d'anno nell'ultimo decennio), ma ha registrato tassi medi di crescita sostanzialmente simili a quelli del Centro-Nord nell'industria in senso stretto, pari allo 0,5 per cento (fig.6);

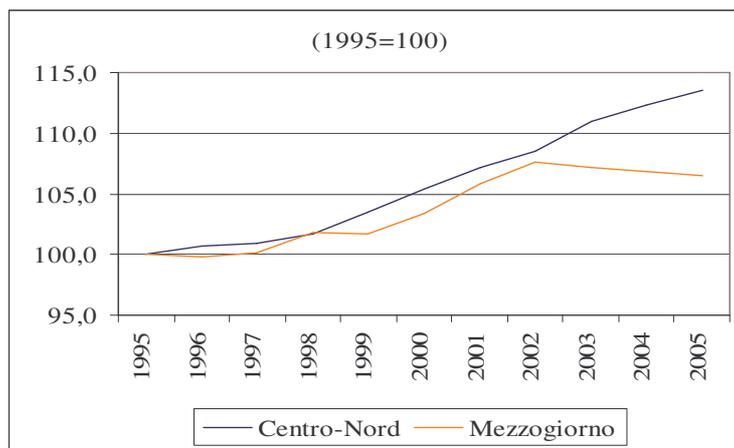
Fig.6 - Produttività dell'economia e dell'industria in senso stretto 1995 - 2004
Centro-Nord Mezzogiorno



Fonte: Elaborazioni DPS su dati Istat Conti economici regionali (dicembre 2005).

- lo sviluppo del Pil del Mezzogiorno non è stato sufficiente a consentire una crescita adeguata dell'occupazione: dopo essere aumentata fino al 2002, questa ha avuto una flessione. Complessivamente, nel decennio 1995-2004, il tasso di occupazione è salito dal 42,2 al 45,8 per cento (nel Centro-Nord dal 57,3 al 64,0); il tasso di disoccupazione è sceso significativamente, dal 18,1 al 14,3 per cento (nel Centro-Nord dal 7,9 al 4,8), in conseguenza però anche della minore partecipazione alle forze di lavoro dell'area; a livello di genere, il tasso di occupazione femminile è stato pari nel 2005 al 30,1 per cento contro il 53,9 nel Centro-Nord e il 61,9 nel Sud di quello maschile;
- il maggiore tasso di sviluppo del Mezzogiorno nell'ultimo decennio non è stato favorito da iniezioni di domanda pubblica (il contributo alla crescita attraverso i consumi collettivi e le opere pubbliche è stato anzi inferiore a quello del Centro-Nord), ma è stato, piuttosto, dovuto alla minore crescita delle importazioni nette, e al più elevato incremento (nell'ultimo quadriennio minore riduzione) degli investimenti in macchine e attrezzature;

Fig.7 - Occupazione totale 1995 – 2005: Centro Nord e Mezzogiorno



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

- il maggiore tasso di sviluppo del Mezzogiorno nell'ultimo decennio non è stato favorito da iniezioni di domanda pubblica (il contributo alla crescita attraverso i consumi collettivi e le opere pubbliche è stato anzi inferiore a quello del Centro-Nord), ma è stato, piuttosto, dovuto alla minore crescita delle importazioni nette, e al più elevato incremento (nell'ultimo quadriennio minore riduzione) degli investimenti in macchine e attrezzature;
- la dinamica delle esportazioni è risultata più accelerata al Sud (nel decennio 6,3 per cento medio annuo, a prezzi correnti, contro 3,8 nel Centro-Nord), pur restando la quota della ripartizione sul totale nazionale (poco oltre l'11 per cento) ancora assai al di sotto delle potenzialità dell'area; relativamente agli investimenti, a una minore crescita nel decennio nel comparto delle costruzioni (poco oltre l'1 per cento medio annuo contro più del 2,5 per cento nel Centro-Nord) si è contrapposto un più elevato incremento al Sud nel comparto macchine e attrezzature, sopra il 4 per cento all'anno rispetto a quasi il 3 per cento nel resto del paese.

Complessivamente, i risultati raggiunti nel Mezzogiorno sono significativi, ma inferiori agli obiettivi fissati e possibili¹⁵.

A frenare lo sviluppo del Mezzogiorno sono certamente stati i quattro fattori prima indicati per il complesso del Paese, ma essi sono qui presenti in forma aggravata. Assai peggiore che nel Centro Nord è la qualità dei servizi collettivi: dall'accessibilità alla tutela dell'ambiente, dalla sanità alla tutela della sicurezza, dai servizi idrici all'istruzione¹⁶. Assai peggiore è il livello delle competenze: anche per gli studenti, indipendentemente dalle condizioni economico-sociali della famiglia, si osservano livelli di competenza molto più bassi che nel resto del paese. Minore è l'impegno di ricerca, pubblico e privato. Più inefficiente, il mercato dei capitali. È l'effetto di una particolare debolezza del rapporto fiduciario fra Stato e cittadini; accentuato da decenni di errori dell'azione pubblica, che ha generato un sistema di legalità debole¹⁷; del radicamento, in quattro regioni, della criminalità organizzata; della stessa percezione negativa dell'area che ne perpetua la scarsa attrattività per persone e capitali.

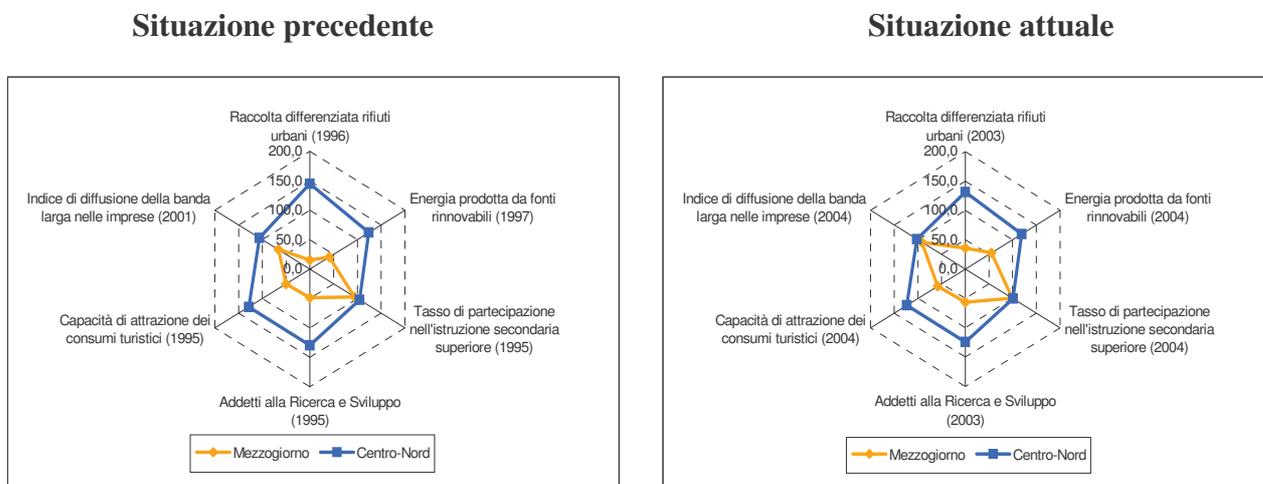
¹⁵ Il conseguimento nel Mezzogiorno di risultati inferiori a quelli programmatici, oltre che all'abbassamento della crescita in Europa, è dovuto a diversi fattori: il più basso profilo della spesa pubblica in conto capitale, soprattutto di fonte ordinaria; una qualità ancora insufficiente degli interventi; un rapporto banca-impresa inadeguato assieme a un andamento intermittente degli incentivi; una sottovalutazione dei tempi necessari a conseguire gli obiettivi, in riferimento soprattutto all'arretratezza e all'inefficienza delle Amministrazioni pubbliche coinvolte nella politica per il Sud.

¹⁶ Cfr. Ancora Rapporto 2005 del DPS, capitolo I e II.

¹⁷ Si tratta di un sistema di relazioni fra cittadini e Stato dove predomina l'aspettativa di inefficacia, applicazione distorta, particolaristica e continua rinegoziabilità delle norme e delle regole esistenti, togliendo così una base di certezza ai loro comportamenti e inducendo la loro non osservanza. (cfr. A. La Spina "Mafia, legalità debole e sviluppo del Mezzogiorno", 2005, Il Mulino).

Negli ultimi anni il divario della qualità dei servizi si è andato riducendo (fig. 8) ma si tratta di risultati decisamente insufficienti, anche a causa di un impegno delle Amministrazioni, in primo luogo quelle centrali, non ancora commisurato agli obiettivi prefissati.

Fig.8 – Indicatori di contesto: confronto territoriale (indice Italia=100)



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

Oltre che da questi profili, l'aggregato Mezzogiorno rimane caratterizzato non tanto da una omogeneità delle otto Regioni sotto il profilo dell'arretratezza, quanto dalla presenza di comuni potenzialità e opportunità, il cui sfruttamento richiede la condivisione di opzioni strategiche tra le Regioni stesse.

Tra le potenzialità comuni all'intero territorio meridionale vi sono i vantaggi connessi alla compresenza di fattori climatici e di beni artistici e culturali (il 52 per cento delle aree protette e dei siti naturali, pari a circa il 9,7 per cento del territorio nazionale, si trova nel Mezzogiorno), che fanno del Sud un luogo di enormi potenzialità di sviluppo turistico, e quelli che potrebbero derivare dallo sfruttamento della collocazione dell'area nel Mediterraneo.

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

Alle potenzialità che uniscono le varie Regioni meridionali si contrappongono differenze, in taluni casi significative, sotto il profilo dei livelli di sviluppo. In particolare, le quattro Regioni dell'obiettivo "Convergenza" (Campania, Calabria, Puglia e Sicilia) si distinguono per l'intensità delle criticità individuate nella diagnosi del contesto nazionale e per alcuni profili di arretratezza relativa, sia in termini di crescita economica (Pil pro capite inferiore al 75 per cento della media europea), sia in termini sociali (presenza pervasiva di criminalità organizzata e fenomeni acuti di esclusione sociale) e a esse si rivolgono le politiche comunitarie regionali finalizzate alla convergenza del livello di benessere verso la media europea. Le rimanenti quattro Regioni (Abruzzo, Molise, Basilicata e Sardegna, le ultime due rispettivamente in "phasing out" dall'obiettivo convergenza e in "phasing in" nell'obiettivo competitività) sono interessate dalle politiche comunitarie orientate all'aumento del grado di competitività e di attrattività dei sistemi regionali¹⁸.

Le performance delle quattro Regioni dell'obiettivo "Convergenza" evidenziano le difficoltà nella riduzione dei ritardi di sviluppo, anche se miglioramenti sono stati compiuti nell'ultimo decennio.

¹⁸ La Basilicata in fase transitoria condivide politiche e strumenti dell'obiettivo della convergenza.

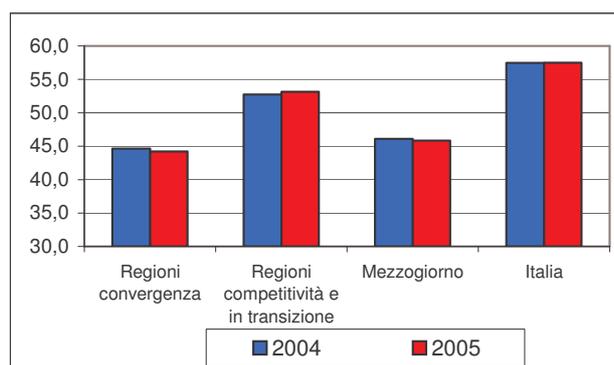
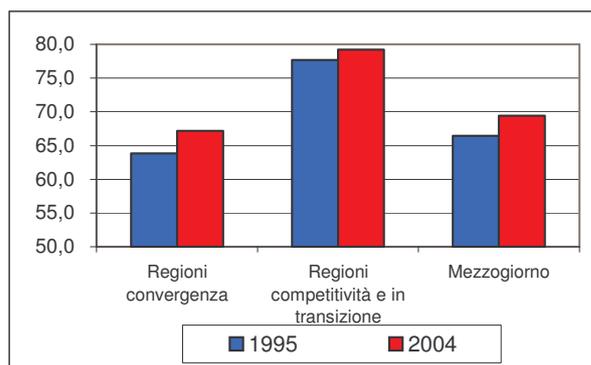
Infatti, dal 1995 al 2004, l'incidenza del Pil pro capite medio dell'area composta da tali Regioni sul Pil pro capite nazionale è cresciuta dal 63,9 al 67,2 per cento, mentre nell'area delle Regioni con l'obiettivo della competitività essa è passata dal 77,7 al 79,2 per cento.

Anche in termini di grado di utilizzo delle risorse umane, le divergenze restano rilevanti. Il gap del Mezzogiorno rispetto al resto d'Italia è dovuto soprattutto alle Regioni della convergenza, che nel 2005 hanno determinato una riduzione, sia pure lieve, del tasso di occupazione della ripartizione, mentre nelle Regioni della competitività si osserva un aumento di mezzo punto percentuale.

Fig.9 – Grado di convergenza delle Regioni del Mezzogiorno

Rapporto Pil procapite area su Italia (%)

Tassi di occupazione 15-64 anni



Fonte: elaborazioni DPS su dati Istat

Oltre agli indicatori economici, altri di carattere sociale segnalano simili differenze nello sviluppo dei territori. Tra essi va sicuramente annoverato il livello di sicurezza, misurato in particolare attraverso il grado di pervasività della criminalità organizzata. Nel 2004, l'incidenza dei delitti riconducibili alla criminalità organizzata nelle quattro Regioni con l'obiettivo della convergenza (Calabria, Campania, Puglia, Sicilia) era significativamente superiore a quella delle rimanenti quattro regioni del Mezzogiorno (Abruzzo, Molise, Basilicata e Sardegna).

Tavola 1 – Incidenza dei delitti di criminalità organizzata¹⁹ nel Mezzogiorno – Anno 2004

Criminalità organizzata	Regioni convergenza	Regioni competitività e in transizione	Italia
Delitti per 10.000 abitanti	9,5	7,4	8,8
rapporti percentuali			
<i>Indice Italia=100</i>	<i>108,0</i>	<i>84,3</i>	<i>100,0</i>
Incidenza su totale dei delitti	2,8	2,4	2,1

Fonte: elaborazione DPS su dati del Ministero dell'Interno

Anche il fenomeno dell'esclusione sociale, misurato dalla presenza di famiglie povere, appare più grave nelle Regioni della convergenza: nel 2004 in esse risiedeva quasi il 60 per cento del totale delle famiglie italiane classificate come povere, anche per effetto della maggiore concentrazione demografica, contro il 10 per cento circa delle altre quattro Regioni del Mezzogiorno, mentre l'incidenza di povertà, vale a dire il rapporto tra famiglie povere e famiglie residenti, era pari a oltre il doppio del dato nazionale.

¹⁹ Cfr. Rapporto Dps 2005 par. I.4.3.

Tavola 2 – Famiglie povere e incidenza di povertà nel Mezzogiorno – Anno 2004

Area geografica	Famiglie residenti		Famiglie povere		Incidenza di povertà ¹
	numero assoluto	% su Italia	numero assoluto	% su Italia	%
Regioni convergenza	5.926.476	26,0	1.573.698	58,9	26,6
Regioni competitività e in transizione	1.433.089	6,3	263.461	9,9	18,4
Mezzogiorno	7.359.565	32,3	1.837.159	68,7	25,0
ITALIA	22.813.190	100	2.673.892	100,00	11,7

⁽¹⁾ Rapporto fra famiglie povere e famiglie residenti

Fonte: elaborazioni DPS su dati Istat

Di queste diverse specificità dovranno tenere conto, da un lato gli interventi della politica regionale nazionale rivolta al complesso del Mezzogiorno, dall'altro gli interventi della politica regionale comunitaria specificamente rivolti alle quattro regioni convergenza del Mezzogiorno (e alla Basilicata).

II OBIETTIVI E PRIORITÀ

L'analisi delle tendenze economico-sociali e degli elementi di scenario a medio-lungo termine, svolta nel capitolo I, offre indicazioni per dare alla politica regionale di sviluppo la strategia unitaria decisa da Stato centrale e Regioni. Alla sua descrizione è dedicato questo capitolo. Dapprima, (par. II.1) viene brevemente presentato lo schema concettuale che è alla base della strategia proposta, e che motiva perché essa dovrebbe essere in grado di aggredire i fattori di freno della competitività esaminati nel capitolo I. Dopo aver richiamato le lezioni di discontinuità che vengono dalla valutazione dell'esperienza di politica regionale 2000-2006 (cfr. par. I.2), e avere esplicitato le connessioni fra fattori di freno e priorità strategiche (par. II.3), vengono esaminate, quando necessario distintamente per le diverse aree, queste priorità, esplicitando le condizioni che gli interventi devono avere per essere efficaci (par. II.4). Dopo aver richiamato quale strategia per il Fondo Sociale Europeo (par. II.5) sia contenuta nella strategia generale, vengono presentati i servizi per i quali fissare, segnatamente nel Mezzogiorno, "target vincolanti di servizio" ai quali legare meccanismi di incentivazione che l'esperienza 2000-2006 ha mostrato essere fattibili ed efficaci (par. II.6). L'analisi della coerenza della strategia con le altre politiche nazionali e comunitarie (par. II.7) chiude il capitolo.

II.1 LA POLITICA REGIONALE COME POLITICA DELL'OFFERTA

Il contesto nel quale oggi viene elaborata la politica regionale è segnato, dai cambiamenti richiamati nel capitolo I, in larga misura legati al nuovo paradigma tecnologico. Vede, sul piano interpretativo, il rilancio di teorie della crescita incentrate sul processo innovativo e sul rapporto fra istituzioni e innovazione. Beneficia delle esperienze di politica regionale di sviluppo realizzate in molti paesi industriali e in Italia, specie nel disegno istituzionale di interventi fondati sulla cooperazione tra diversi livelli di governo in condizioni di incompletezza contrattuale.

Osservava nel 1989 il rapporto Delors, nell'aprire la strada alla moneta unica: "l'esperienza storica suggerisce che in assenza di politiche di riequilibrio, l'impatto complessivo [dell'integrazione economica] sulle regioni periferiche potrebbe essere negativo. I costi di trasporto e le economie di scala tendono a favorire lo spostamento delle attività economiche dalle regioni meno sviluppate, specialmente se si trovano alla periferia della Comunità, verso le aree più sviluppate, al centro. L'unione economica e monetaria dovrebbe incoraggiare e guidare gli aggiustamenti strutturali che possono aiutare le regioni povere a ridurre le distanze da quelle più ricche"²⁰. Questa posizione che ha segnato, non senza contrasti, la strategia dell'Unione europea appare sostenuta dai fatti e dalla ripresa del confronto teorico.

È diffuso oggi un minore ottimismo circa gli effetti "automatici" sulle regioni meno competitive dei processi di integrazione economica²¹, mentre riemerge l'attenzione al rapporto fra crescita e istituzioni e al ruolo possibile per l'azione pubblica.

²⁰ Commissione europea (1989), Committee for the study of economic and monetary union, Report on economic and monetary union in the European Community, (Rapporto Delors), Bruxelles.

²¹ Sono numerosi gli studi empirici pubblicati negli ultimi anni che analizzano i processi di convergenza/divergenza delle regioni europee con risultati non univoci. Essi dipendono dal periodo analizzato, dai paesi e dalle regioni osservate e dai metodi utilizzati. Si possono ad esempio ricordare Barro R. J. e Sala-i-Martin X. (1991), "Convergence across States and Regions", in *Brookings Papers on Economic Activity*, 1, che osservano una convergenza anche se piuttosto lenta delle regioni europee nel periodo dal dopoguerra fino ai primi anni Ottanta, ma non in seguito. Secondo Boldrin M. e Canova F. (2001), "Inequality and convergence in Europe's regions: reconsidering European regional policies", in *Economic Policy*, 32, nel periodo 1980-1996, non vi sarebbe stata né convergenza né divergenza nei livelli di prodotto pro capite delle regioni europee, mentre si sarebbe verificata una convergenza molto lenta in termini di produttività del lavoro. Ma per il periodo 1995-2002, che comprende la formazione e l'avvio dell'Unione monetaria, diversi studi osservano nell'UE-25 convergenza tra paesi ma divergenza delle regioni all'interno dei paesi. Spesso viene inoltre segnalata la formazione di aree multiregionali (cluster) che tendono a differenziarsi secondo diversi indicatori di sviluppo economico e sociale (Cuadrado-Roura J.R., Parellada M. eds. (2002), *Regional Convergence in the European Union: Facts, Prospects and Policies*, Springer-Verlag, Berlin, Heidelberg, New York; Fingleton B. (2003) ed., *European Regional Growth*, Springer-Verlag, Berlin, Heidelberg, New York; Corrado L., Martin R., Weeks M. (2005), "Identifying and Interpreting Convergence Clusters across Europe", *The Economic Journal*, vol. 115, no. 502.

I tradizionali schemi teorici che prevedono vantaggi per le aree meno competitive sono ancora presenti. Essi sottolineano le opportunità che deriverebbero alle regioni in ritardo di sviluppo dal rendimento ancora elevato dei propri fattori produttivi, dai costi di congestione delle altre aree, dai processi di diffusione/imitazione delle innovazioni; questi vantaggi sarebbero accresciuti dalla progressiva rimozione delle barriere alla libera circolazione delle merci, dei fattori di produzione, delle innovazioni. Ma è andata crescendo l'enfasi sui rischi che le regioni più deboli corrono e che frenano i processi di rincorsa: rendimenti di scala crescenti, economie esterne, carattere cumulativo dei processi di apprendimento e innovativi. Tutte queste cause possono favorire le imprese e i sistemi avanzati in un processo di integrazione, non le realtà arretrate²².

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

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

In particolare, secondo l'impostazione²³ che adatta un paradigma interpretativo dell'inizio del secolo scorso, un elevato tasso di crescita si associa a un elevato turnover tra imprese, a un processo di "distruzione-creatrice" di agenti economici. Solo gli agenti economici capaci di innovare e dunque di mantenersi sulla frontiera tecnologica della produzione hanno spazio sul mercato. Vengono distinti due grandi categorie di innovazioni: quelle riconducibili a invenzione e quelle legate a processi di diffusione. Quando un sistema economico è lontano dalla frontiera tecnologica, le innovazioni da diffusione divengono la fonte principale di crescita della produttività. A mano a mano che l'economia si avvicina alla frontiera, le innovazioni più radicali assumerebbero maggiore rilevanza²⁴.

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

²² In particolare, secondo la Nuova Geografia Economica (si veda, ad esempio, Krugman, P. (1991), *Geography and trade*, Cambridge (Mass.), The MIT Press; Venables, A. J. (1996), "Equilibrium locations of vertically linked industries", *International Economic Review*, 37 (2); Puga D. (2002), "European regional policies in light of recent location theories", CEPR Discussion Paper, n. 2767) il processo di divergenza può essere ricondotto a un insieme di forze "agglomerative" – dovute all'azione di economie di scala, alla presenza di manodopera qualificata, alla prossimità ai mercati; in altri termini, a vantaggi localizzativi superiori ai costi di agglomerazione dovuti alla congestione (trasporti, alloggio) e alle condizioni del mercato del lavoro – che tende a rafforzare la concentrazione geografica delle attività e a perpetuare i divari fra aree geografiche. L'importanza sullo sviluppo di un'area che così viene riconosciuta ai fattori di contesto (dotazione di infrastrutture materiali e immateriali, presenza di manodopera qualificata, accessibilità ai mercati) o a eventi esogeni che producono una modifica nel grado di agglomerazione, comporta un forte ruolo per le politiche regionali di supporto alla competitività territoriale.

²³ Ci si riferisce al quadro concettuale che ha come riferimento il paradigma schumpeteriano. Cfr. in particolare Aghion P. e Howitt P. (1992), "A model of growth through creative destruction", *Econometrica*, 60. Tra gli articoli più recenti, si veda in particolare, Aghion P. e Howitt P. (2005), "Appropriate growth policy: a unifying framework, the 2005 Joseph Schumpeter Lecture, delivered to the 20th Annual Congress of the European Economic Association, Amsterdam, August 25, 2005. http://posteconomics.harvard.edu/faculty/aghion/papers/Appropriate_Growth.pdf; Acemoglu D., Aghion, P. e Zilibotti F. (2002), "Distance to frontier, selection and economic growth", NBER Working Paper, n. 9066.

²⁴ Sapir et al (2003) suggeriscono che, contrariamente a quanto avvenuto nel dopoguerra quando la crescita europea era legata a processi di accumulazione dei fattori e di diffusione delle innovazioni, oggi la bassa crescita dell'Europa, rispetto a quella degli Stati Uniti, sia da attribuire al ritardo accumulato nell'adeguare le istituzioni e nel promuovere politiche per la ricerca e l'innovazione.

privi di effetto, ma persino di ostacolo a una dinamica di crescita²⁵.

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

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

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

Dopo la lunga e controversa stagione dell'intervento straordinario, il nuovo indirizzo trova riscontro nel Rapporto 1999 della Commissione Bilancio della Camera dei Deputati, che accompagna la svolta di politica regionale²⁶. Vi si riconosce l'inadeguatezza della teoria che vede "la crescita economica come l'esito meccanico di un'abbondante disponibilità di pochi fondamentali fattori, come il lavoro e il capitale fisico", e si osserva che "la crescita e, più in generale, lo sviluppo dipendono da un insieme di altre importanti condizioni che definiscono il contesto entro il quale si svolge il processo economico".

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

Negli orientamenti della politica regionale italiana 2000-2006, e poi nella prassi, si trova così una

²⁵ Cfr. Aghion, P., Burgess R., Redding S., Zilibotti F. (2005), "Entry liberalisation and inequality in industrial performance", Journal of the European Economic Association, Papers and Proceedings. Si consideri un intervento che miri ad abbattere le barriere all'entrata in un determinato mercato favorendo la competizione tra un maggior numero di imprese. Una competizione più serrata può indurre due effetti: (i) rallentare il processo di innovazione e di crescita del sistema (appropriability effect), disincentivando le imprese nei loro investimenti in R&S a seguito di "premi per la ricerca" velocemente erosi da rivali impegnati nella produzione di innovazioni più avanzate, o (ii) indurre maggiori investimenti nella R&S da parte di imprese che rischiano altrimenti di essere estromesse dal mercato (escape-competition effect). Il secondo effetto risulta dominante in quei sistemi economici nei quali le imprese non mostrano una elevata eterogeneità e condividono un medesimo stadio di avanzamento tecnologico. Una politica per la concorrenza andrà dunque accompagnata a una politica per l'innovazione appropriata allo scopo di sortire gli effetti desiderati. In altre parole, per un verso le imprese andranno sostenute nei loro investimenti in ricerca e sviluppo, per l'altro l'apertura dei mercati andrà accompagnata da misure che tengano conto dell'interazione dei due effetti sopra menzionati. Analoghe considerazioni vengono sviluppate nel campo delle politiche per l'istruzione (cfr. Aghion P. e Howitt P. (2005)), dove diverse categorie di spesa per l'istruzione (primaria, secondaria, terziaria) influenzano le attività di innovazione e di diffusione delle innovazioni. In particolare, investimenti nell'istruzione terziaria hanno un impatto maggiore sulla capacità del sistema economico di promuovere innovazioni; mentre l'istruzione primaria e secondaria è fondamentale in quei sistemi economici che si trovano lontano dalla frontiera tecnologica.

²⁶ Camera dei Deputati (1999), Il Mezzogiorno nella politica generale del dopo-Euro, Rapporto alla Commissione Bilancio, Servizio Studi, n. 16.

risposta al dilemma prima proposto.

La conoscenza dei fabbisogni e di come soddisfarli è frammentata in parte rilevante fra una moltitudine di soggetti privati. Le istituzioni pubbliche possono svolgere la funzione che la politica assegna loro se operano come “mediatori” e assemblatori di questa conoscenza. Ma essa è in larga misura locale e ciò richiede che locale sia, primariamente, la responsabilità della politica. Salvo in quei casi in cui la conoscenza è in misura preponderante non-locale.

Al livello centrale di governo sta, in questo schema, la responsabilità decisiva di governare l’allocazione dei fondi fra territori e fra priorità, svolgendo a un tempo due ruoli: dare credibilità – per la distanza dagli interessi beneficiati – al sistema di regole preposto alla selezione dei progetti; assicurare alle scelte locali l’apporto di conoscenza non-locale, essenziale in un contesto di competitività globale. L’azione pubblica, insomma deve essere: locale, per agire come intermediaria fra risorse e interessi dei territori; centrale, per sfruttare saperi globali ed esternalità.

E’ questa l’essenza del paradigma di politica regionale, che, in forme diverse ma affini, si va affermando anche nella maggior parte dei paesi europei (soprattutto Gran Bretagna e Austria), così come in paesi industriali dell’Asia (in particolare Giappone e Corea), dell’America Centrale e Meridionale (Messico e Cile) e negli Stati Uniti²⁷.

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

Assumono qui forte rilievo i profili della conoscenza globale, della normativa nazionale preposta alla tutela della proprietà intellettuale, degli interventi pubblici destinati a sostenere direttamente progressi tecnologici di larga scala attraverso commesse o attraverso il finanziamento di grandi centri di ricerca. Ma si afferma come determinante anche l’attenzione agli specifici contesti locali. L’attività innovativa delle imprese in una determinata area geografica, la loro propensione a cooperare con altre imprese e con Università/centri di ricerca dipende da molteplici fattori legati al sistema territoriale, come la tipologia produttiva, la presenza e il comportamento innovativo delle imprese esistenti, il grado di integrazione della filiera produttiva e, più in generale, il quadro istituzionale locale. Si parla a questo proposito di *learning regions* per evidenziare la circostanza che su scala territoriale si sviluppano peculiari meccanismi formali/informali di produzione e trasferimento della conoscenza fortemente *place-specific*²⁸.

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

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

²⁷ Per gli Stati Uniti, Cfr. Drabenstott M. (2005), A Review of the Federal Role in Regional Economic Development, Federal Reserve Bank of Kansas City, www.kansascityfed.org. Si vedano anche OECD (2003), Territorial Reviews, Orensund, Denmark/Sweden; OECD (2006), Territorial Reviews, France; OECD (2005), Territorial Reviews, Japan; OECD (2006) Territorial Reviews, The Mesoamerican Region: Southeastern Mexico and Central America; OECD (2005), Building Competitive Regions: Strategies and Governance, Paris.

²⁸ Cfr. Asheim B. (1999); The territorial challenge to innovation policy: agglomeration effects and Regional Innovation Systems, in: Asheim B. – Smith K. (eds); Regional Innovation Systems, Regional Networks and Regional Policy; E. Elgar, Cheltenham; Cooke P. (2002); Knowledge economies. Clusters, learning and cooperative advantage; Routledge, London.

livelli di governo può facilitare il processo innovativo e di cambiamento economico.

In questo contesto, è determinante per l'efficacia della strategia la credibilità del sistema di governance, dei suoi livelli di coordinamento, dei sistemi di regole, esplicite o implicite²⁹. Questa credibilità dell'azione pubblica – che riguarda sia la componente contrattuale sia quella fiduciaria della politica regionale – riduce l'incertezza e promuove comportamenti cooperativi e comunque virtuosi, facilitando il processo di cambiamento economico. Nelle aree più arretrate dove lo Stato è “molle” – ossia “l'apparato pubblico ... [è] caratterizzata da una sistematica incapacità di fissare e far osservare norme autoritative, incapacità a cui corrisponde, nella cittadinanza, un diffuso atteggiamento di indisciplina”, le normative sono “porose, ricche di deroghe e scappatoie, suscettibili di applicazione altamente discrezionale e particolaristica” e i pubblici dipendenti sono “incompetenti, pagati in modo non conforme alle loro prestazioni effettive, irresponsabili, troppo numerosi, reclutati senza criterio o con criteri clientelari”³⁰ – la credibilità delle regole, dei meccanismi premiali e sanzionatori, delle condizionalità, dei rapporti cooperativi e fiduciari che presiede alla politica regionale può divenire in sé fattore di cambiamento.

II.2 LEZIONI DI DISCONTINUITÀ DELL'ESPERIENZA 2000-2006

L'impianto valutativo che ha accompagnato la politica regionale 2000-2006 ha consentito di condurre, a livello nazionale³¹ e regionale³², un'analisi dei risultati conseguiti e dei fattori che hanno impedito il conseguimento degli obiettivi. Questa analisi sostiene in primo luogo, la scelta di confermare l'impostazione strategica generale descritta nel paragrafo II.1: una politica dell'offerta orientata da criteri di valutazione, monitoraggio e premialità e caratterizzata da una *governance* multilivello, articolata in progetti che trovano integrazione nei territori. Al tempo stesso, la valutazione dell'esperienza 2000-2006, nell'identificare le criticità, ha consentito di individuare discontinuità da introdurre nel prossimo ciclo di programmazione, relative all'impianto del programma e a singole linee di intervento.

Tutte le priorità, le condizionalità e la *governance* previste nel Quadro riflettono le lezioni di discontinuità ricavate dall'esperienza passata. Alcune di queste lezioni, di natura generale, vengono qui richiamate.

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

Fissare obiettivi di servizio. Nel 2000-2006 sono stati specificati sia obiettivi generali (in termini di Pil, occupazione, etc.), sia obiettivi specifici (in termini di indicatori selezionati e misurati), ma l'attenzione del processo politico per questa seconda categoria è stata modesta e ciò ha fatto spesso fatto perdere di vista alle decisioni di intervento e di spesa le loro ultime finalità. E' quindi necessario che nel 2007-2013 gli indicatori che accompagnano gli obiettivi e i relativi target divengano parte centrale del confronto politico e partenariale. Sarà inoltre utile, per le Regioni dell'Obiettivo Convergenza e in riferimento a un ristretto numero di servizi ritenuti essenziali, fissare obiettivi di servizi tramite la definizione di indicatori e l'individuazione di valori target

²⁹ Per due recenti rassegne sul legame tra istituzioni e crescita di lungo periodo si vedano Pande R. e Udry C. (2006), “Institutions and development: a view from below”, http://www.econ.yale.edu/~rp269/website/papers/institutions_revisionjan.pdf; Bennesden M., Malchow-Møller N.; Vinten F. (2005), “Institutions and Growth - a Literature Survey”, Centre for Economic and Business Research, Report 2005-01.

³⁰ Cfr. La Spina A. (2005) Mafia, legalità debole e sviluppo del Mezzogiorno, il Mulino, che parafrasa il contributo di un famoso saggio di Myrdal.

³¹ Documento Strategico Preliminare Nazionale, capitoli II e III.

³² Cfr. Documento Strategico Mezzogiorno, capitoli II e III; e Documenti Strategici regionali.

vincolanti, sul cui raggiungimento, collegato a meccanismi di incentivazione, le Amministrazioni attuatrici scommettono la credibilità della propria politica.

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

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

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

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

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

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

Inoltre, in sede di programmazione operativa, l'esperienza 2000-2006 suggerisce di realizzare un

forte ricorso agli strumenti della Cooperazione territoriale e alle opportunità offerte dai futuri strumenti di Vicinato e di Pre-adesione, anche per assicurare la necessaria apertura internazionale ai progetti territoriali.

II.3 OBIETTIVI GENERALI

L'analisi di contesto sintetizzata al Capitolo I, e i più estesi approfondimenti effettuati nella fase di impostazione strategica preliminare³³, individuano in quattro fattori le principali cause della prolungata stagnazione sociale e di produttività del Paese: la permanente difficoltà dello Stato nell'offrire e promuovere servizi collettivi e nel garantire condizioni generali di concorrenza; un livello inadeguato di competenze, sia della popolazione adulta, sia dei giovani; una scarsa innovazione imprenditoriale legata a un mercato dei capitali inefficiente e a un sistema della ricerca debole; un mercato dei capitali inefficiente.

È a questi fattori, comuni a tutto il Paese, ma particolarmente gravi nel Mezzogiorno, che si rivolge la politica regionale unitaria 2007-2013, come delineata in questo Quadro.

Essa è orientata dal I e II Memorandum italiano sulla riforma della politica di coesione, dalle conclusioni della Riunione ministeriale informale sulla politica di coesione del 20 ottobre 2003 e, infine, dalle "Linee guida per l'elaborazione del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013"³⁴. Questi documenti strategici convergono nel finalizzare la politica regionale 2007-2013 a obiettivi di produttività, competitività e innovazione da perseguire in tutto il Paese. È in questa chiave che viene anche declinata la forte attenzione alla qualità della vita, all'inclusione sociale, all'ambiente e alle pari opportunità di genere³⁵ componenti essenziali del potenziale di sviluppo e fattori decisivi di innovazione. Il modo più efficace per perseguire questi obiettivi è, ovunque, quello di promuovere e produrre servizi collettivi in grado di attirare persone e capitali e di integrare tali interventi con forme mirate di incentivazione.

In questo paragrafo vengono identificate le seguenti dieci priorità tematiche che costituiscono il panorama esaustivo delle finalità perseguite con la programmazione 2007-2013:

- Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane (Priorità 1),
- Promozione, valorizzazione e diffusione della Ricerca e dell'innovazione per la competitività (Priorità 2),
- Uso sostenibile e efficiente delle risorse ambientali per lo sviluppo (Priorità 3),
- Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività per lo sviluppo (Priorità 4),
- Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale (Priorità 5),
- Reti e collegamenti per la mobilità (Priorità 6),
- Competitività dei sistemi produttivi e occupazione (Priorità 7),
- Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani (Priorità 8),
- Apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse (Priorità 9),
- Governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali e efficaci (Priorità 10).

³³ Cfr. Documento Strategico Preliminare Nazionale, Documento Strategico Mezzogiorno, Documenti Strategici Regionali;

³⁴ Memorandum italiano sulla coesione economica e sociale, giugno 2001; Riforma della politica regionale di coesione comunitaria, dicembre 2002; "Linee guida per l'elaborazione del Quadro Strategico Nazionale 2007/2013, approvate con intesa della Conferenza Unificata del 3 febbraio 2005; Delibera CIPE 77/2005 "Attuazione delle Linee guida per l'impostazione del Quadro Strategico Nazionale (QSN)".

³⁵ A tal proposito si segnalano i seguenti documenti della Commissione Europea: Communication de la Commission au Conseil, au Parlement Européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions-une feuille de route pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2006-2010. COM (2006) 92 final (1 marzo 2006) e Rapport de la Commission au Conseil, au Parlement Européen, au Comité économique et Social Européen et au Comité des régions sur l'égalité entre les femmes et les hommes-2006.COM (2006) 71 final (22 febbraio 2006)

Fra esse, e, all'interno di esse, fra gli interventi diversi che esse prefigurano, verranno effettuate dalle Regioni, e, ove appropriato dallo Stato centrale, le scelte che caratterizzeranno i Programmi operativi che, nella versione finale di questo Quadro, saranno presentati nel capitolo III.

In sintesi:

- il capitale umano è al centro della Priorità “*Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane*”, finalizzata a promuovere la diffusione di elevati livelli di competenze, equità di accesso e capacità di apprendimento continuo nella popolazione, contribuendo in tal modo al perseguimento degli obiettivi comunitari per il 2010. Condivide l'attenzione al miglioramento delle competenze anche la Priorità “*Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività*” per la incontrovertibile centralità del capitale umano nelle politiche per la ricerca e l'innovazione. Più diffusamente e trasversalmente, anche altre priorità tematiche segnalano il rilievo specifico dato al miglioramento del capitale umano nell'ambito delle scelte orientate allo sviluppo locale, al rafforzamento della capacity building, dell'inclusione sociale, ma anche, per i profili di specifico interesse, alla valorizzazione anche a fini produttivi delle risorse ambientali. In queste priorità, il tema delle risorse umane trova un esplicito rilievo laddove il conseguimento degli obiettivi individuati richiede un'azione coordinata e integrata per il rafforzamento delle competenze e capacità oggi mancanti nei diversi ambiti di intervento o come fattore di inclusione nei confronti di soggetti e aree oggi emarginati e/o a rischio di emarginazione;
- il rafforzamento della capacità di ricerca e innovazione trova il suo ambito elettivo nella Priorità “*Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività*”. È qui infatti che si concentra l'impegno della politica regionale per contribuire a colmare il ritardo più evidente del Paese. A questo obiettivo concorrono anche le azioni comprese in altre Priorità³⁶, laddove, la promozione di nuove filiere produttive, anche collegate alle risorse naturali e culturali, la valorizzazione di potenziale economico e sociale sottoutilizzato, il miglioramento dell'accessibilità e dell'attrattività territoriale, le stesse azioni di inclusione e rafforzamento delle competenze, assumono l'innovazione come fattore in grado di promuovere, ad un tempo, le discontinuità necessarie e la valorizzazione dei vantaggi comparati recuperabili;
- al recupero di produttività e, contestualmente, al miglioramento della qualità della vita come condizione di benessere e attrattività, sono finalizzate anche le politiche espressamente volte ad aggredire le carenze e innalzare la qualità dell'offerta dei servizi pubblici, a promuovere quelle condizioni concorrenziali essenziali alla modernizzazione dei mercati su cui insistono gli interventi della politica regionale. Sono queste politiche essenzialmente trasversali e come tali, sono ricondotte all'interno della Priorità “*Governance, capacità istituzionali e dei mercati*”; esse trovano, tuttavia, una accentuazione specifica nell'ambito delle Priorità “*Uso efficiente e sostenibile delle risorse ambientali per lo sviluppo*” “*Reti e collegamenti per la mobilità*”. Sono anche colte, con un proprio rilievo, nella Priorità “*Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e all'attrattività territoriale*”;
- la stessa connotazione trasversale caratterizza la Priorità “*Apertura internazionale e attrazione di investimenti e risorse*” in quanto finalizzata a promuovere quelle condizioni di offerta territoriale – cui concorrono assieme molte delle politiche attivate nell'ambito delle altre priorità – e di governance, in grado di rafforzare le capacità del Paese nell'attrarre risorse di qualità e nel migliorare il posizionamento competitivo italiano all'estero.

³⁶ Esse sono: Uso sostenibile e efficiente delle risorse ambientali per lo sviluppo; Reti e collegamenti per la mobilità; Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani; Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale; Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane.

La dimensione territoriale della politica regionale 2007-2013 trova la sua declinazione nell'ambito delle singole priorità, con la forte attenzione rivolta alla costruzione di una programmazione e progettazione territoriale, basata quindi sulla valorizzazione delle specifiche identità e potenzialità, rintracciabili nelle aree urbane e rurali e nei sistemi produttivi locali. Tanto maggiore è il grado di complementarità e integrazione dei servizi che la politica promuove in un dato territorio, tanto maggiore è l'effetto sulla competitività e sull'occupazione.

L'approccio di sviluppo locale a cui fare riferimento – così come la strumentazione a cui dare vita-dovrà in futuro essere in grado di assicurare l'interazione e la complementarità delle politiche economiche e delle politiche per l'occupazione verso la comune finalità dello sviluppo: la loro programmazione dovrà indicare le modalità per integrare effettivamente gli interventi rivolti alle persone e quelli indirizzati alle imprese.

L'esperienza di progettazione integrata degli anni novanta e del periodo 2000-2006 mostra che solo dove essa è stata attuata con standard buoni di valutazione e partecipazione si è effettivamente rafforzata la capacità dei soggetti locali e si osservano risultati effettivi in termini di benessere e attrazione del territorio. L'esperienza indica anche, specie nel Mezzogiorno, la difficoltà di questi progetti di coinvolgere “soggetti istituzionali forti” detentori o produttori di risorse essenziali al loro successo.

Se ne ricava che nel 2007-2013, la progettazione integrata dovrà accrescere selezione e competizione sulla qualità dei progetti, aprirsi a soggetti forti esterni e centri competenza nazionale, privati e pubblici e integrarsi con scale più elevate di programmazione, di area vasta, nazionale e internazionale.

In linea con queste indicazioni e in coerenza con la scelta condivisa con l'intesa sulle “*Linee guida*” un ruolo di rilievo potrà essere svolto dalla *Cooperazione territoriale*. Essa si attiverà su singole priorità tematiche di questo Quadro, secondo una impostazione volta a promuovere quelle competenze, conoscenze e quelle modalità di valorizzazione e gestione congiunta, a livello frontaliere e transnazionale, in grado di rafforzare il ranking competitivo complessivo degli *asset* territoriali coinvolti singolarmente.

Sempre con riguardo alla dimensione territoriale, in ragione del ruolo e dell'importanza delle città come propellente per lo sviluppo, nonché delle opportunità in tal senso aperte dal policentrismo e dalla qualità dei sistemi urbani del nostro Paese, alla “*Competitività e attrattività dei sistemi urbani*” è dedicata una specifica priorità, nelle quali le diverse azioni di policy si combinano in funzione della crescita sostenibile e diffusa dell'intero territorio.

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

Le dieci priorità dovranno essere perseguite con intensità e modalità differenziate fra le due macroaree (Centro Nord e Mezzogiorno) e fra gli obiettivi comunitari di riferimento (“Convergenza” e “Competitività regionale e occupazione”, “Cooperazione Territoriale”). Concorrono quindi a specificare queste differenziazioni le diverse potenzialità e opportunità presenti nelle singole aree e le differenti possibilità offerte dalla politica comunitaria. Per il Mezzogiorno resta comunque confermata, in ragione dell'ampiezza del potenziale di sviluppo sottoutilizzato presente in questa area, l'opportunità di mantenere la quota (85 per cento) dell'intervento aggiuntivo nazionale pari a quella del precedente ciclo di programmazione e di promuovere, soprattutto per alcuni ambiti di intervento che il QSN definitivo dovrà puntualmente identificare, una forma appropriata di unitarietà strategica. Tali priorità dovranno trovare la attuazione più appropriata nell'ambito delle scelte demandate alla programmazione operativa, dove

l'identificazione degli assi prioritari sarà guidata dalla esplicitazione del contributo di ciascuno di essi al perseguimento degli obiettivi di questo Quadro e, per questa via, gli obiettivi di competitività, innovazione e produttività. È con questa esplicitazione che verrà motivata la concentrazione.

Infine, come si è chiarito nell'impianto concettuale (par. II.1), un ruolo decisivo per l'effettiva ed efficace attuazione delle priorità è affidata ai requisiti, alle condizioni, che devono essere soddisfatti per utilizzare le risorse nell'ambito di ogni priorità. Le priorità sono così sorrette dalla esplicitazione delle modalità attuative con le quali assicurare l'effettivo perseguimento degli obiettivi individuati e la necessaria coerenza della impostazione strategica complessiva. È a queste indicazioni che dovranno riferirsi i criteri che governeranno le scelte in sede di programmazione operativa.

Secondo l'impianto specificato nel paragrafo V.1, nella programmazione operativa verranno definite le specifiche forme con cui le modalità generali verranno attuate nei diversi contesti per assicurare la coerenza complessiva del processo di programmazione e il collegamento più efficace fra priorità, obiettivi generali e specifici, scelte attuative e operative della politica regionale aggiuntiva. Gli strumenti di attuazione della programmazione operativa e, ove necessari, gli APQ, adottando tali regole e conformandosi ai relativi indirizzi e criteri, potranno essere così in grado di assicurare condizioni adeguate di coerenza ed efficacia alle concrete scelte operative che saranno attuate.

In assenza di specificazioni, le priorità e le condizionalità vanno intese come riferite all'intera politica regionale, comunitaria e nazionale; altrimenti viene fatto esplicito riferimento nel testo agli obiettivi Convergenza, Competitività e Occupazione e Cooperazione o, con riguardo alla politica regionale nazionale, alle aree Mezzogiorno e Centro Nord.

II.4 PRIORITÀ

Priorità 1. Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane

Descrizione della priorità

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

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

Nel coniugare, quindi, le necessarie esigenze di competitività e di inclusione, i diversi ambiti di intervento considerati assumono la centralità degli individui rispetto agli obiettivi di crescita e coesione sociale ed economica. Permane rilevante la promozione delle pari opportunità di genere, per cui è utile proseguire sia con un approccio trasversale che con un approccio mirato attraverso interventi specifici. La buona integrazione tra sistemi e livelli istituzionali, la qualificazione degli strumenti e delle pratiche di intervento e la cooperazione tra attori chiave costituiscono la cornice indispensabile per dare efficacia agli obiettivi strategici identificati.

In relazione all'obiettivo di elevare le competenze degli studenti e la capacità di apprendimento della popolazione e all'obiettivo di innalzare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro, per le quattro Regioni dell'Obiettivo Convergenza sono identificati indicatori misurabili, per i quali saranno fissati valori target vincolanti (cfr. Par. 2.5).

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

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

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

In particolare nel Centro Nord, è necessario impegnarsi per rafforzare i sistemi in direzione della loro capacità di promuovere l'apprendimento lungo l'arco della vita, rispetto al sostegno ad azioni più tradizionali. Nel Mezzogiorno occorre tradurre la programmazione in indirizzi stringenti in grado di orientare la progettazione, aumentando la selettività degli interventi e la qualità degli

operatori. Ovunque andranno capitalizzate le lezioni apprese in tema di inclusione sociale e lavorativa, rafforzando l'approccio multidimensionale e partenariale nella risposta ai bisogni diversificati dell'utenza. In continuità con il periodo di programmazione 2000-2006, è fondamentale proseguire e rafforzare, in chiave strategica, gli interventi di monitoraggio e di valutazione. La ripartizione delle competenze istituzionali tra Stato centrale e Regioni richiede, per le materie dell'istruzione, formazione e lavoro, la definizione e attuazione di meccanismi regolatori e di standard condivisi, tali da garantire i livelli essenziali delle prestazioni e da assicurare parità di trattamento a tutti i cittadini. Alcuni luoghi di confronto, metodologie e strumenti sono già stati previsti o avviati, ma richiedono ancora un forte impegno anche in termini di cooperazione interistituzionale e con le parti sociali³⁷.

L'obiettivo generale è comune a tutte le aree, seppure con intensità e declinazioni operative diverse. Nel Centro-Nord lo sforzo maggiore va indirizzato verso la razionalizzazione ed innovatività degli interventi e il loro maggiore raccordo, nel rendere reali e permanenti le reti tra gli attori dei sistemi, nell'indirizzare l'offerta verso i bisogni espressi dal mondo produttivo. Nel Mezzogiorno i persistenti problemi strutturali e organizzativi richiedono un forte sostegno anche in termini di decollo dei sistemi, di una maggiore regolamentazione e selettività dell'offerta formativa, oltre che un investimento importante in termini di rafforzamento della capacità delle istituzioni di guidare ed orientare l'offerta stessa verso i maggiori bisogni opportunità espressi dal territorio. È importante far progredire inoltre il processo di decentramento. In funzione del risultato da conseguire, in alcuni casi occorrono azioni collettive di sostegno ai sistemi con chiari obiettivi e una precisa tempistica per la costruzione di strumenti comuni (standard condivisi e con applicazione cogente; sistema di certificazione; indagini); in altri casi è opportuno alimentare con continuità il confronto, condividere linee guida e principi leggeri (da realizzare con modalità anche diverse nelle esperienze operative), attraverso sedi di discussione/confronto e comunità di pratiche. Tale obiettivo generale si declina nei seguenti due **obiettivi specifici**:

1.1.1. Costruire strumenti condivisi per il miglioramento della qualità dell'offerta di istruzione-formazione, dei risultati dell'apprendimento e per la riconoscibilità delle competenze acquisite

Questo obiettivo richiede la condivisione e la realizzazione di una strumentazione per la qualità, per la definizione delle qualifiche e per la certificazione delle competenze. Per la qualità dei sistemi: occorre intervenire con azioni di monitoraggio qualitativo, di indagine e di valutazione, definite sulla base di standard condivisi, che permettano di: (a) misurare e verificare gli esiti delle azioni proposte/realizzate e la loro rispondenza e coerenza con la domanda espressa e le esigenze del territorio per aumentare la consapevolezza nei decisori; (b) rendere coscienti gli utenti della qualità delle prestazioni rese e incrementare pertanto le loro aspettative e la pressione a ottenere miglioramenti. L'accreditamento delle strutture formative deve evolvere in direzione di una maggiore attenzione a indicatori sulla qualità del servizio fornito con un modello rispondente a standard minimi comuni a livello nazionale e che eviti la frammentazione dell'offerta in sistemi solo regionali e assicuri un'effettiva apertura del mercato. Si deve costruire un sistema nazionale di definizione delle qualifiche e di certificazione delle competenze e di crediti formativi, di trasparenza delle qualifiche, di individuazione di standard formativi condivisi, in funzione del riconoscimento reciproco e trasparente da parte dei sistemi, delle competenze acquisite nei diversi contesti di apprendimento "formale, non formale ed informale" e nell'ambito delle diverse filiere. Un sistema di certificazione condiviso consente di rafforzare l'integrazione tra i diversi sistemi coinvolti e di supportare le politiche di mobilità. A tale ultimo riguardo, dovrà essere tenuto conto degli orientamenti europei in materia di costruzione di un sistema di riferimento comune (European

³⁷ Si fa riferimento, in particolare, alla definizione di un sistema nazionale delle qualifiche e di certificazione delle competenze formali, non formali ed informali, alla realizzazione di un repertorio delle professioni per armonizzare le qualifiche professionali, alla realizzazione di anagrafi integrate degli studenti, alla Borsa continua nazionale del lavoro.

Qualification Framework³⁸). Si tratta di ricondurre ad un sistema organico il lavoro in corso, le sperimentazioni effettuate e le intese raggiunte, sviluppando le proposte nell'ambito di sedi tecniche allargate (eventualmente sfruttando e ridefinendo la missione di sedi già esistenti), con la partecipazione delle istituzioni ai vari livelli di governo, le parti sociali e altri stakeholders (ad es. operatori del sistema formativo/educativo) e alimentando il confronto in Conferenza Stato-Regioni e la consultazione in Conferenza Unificata. Una specifica dimensione qualitativa dei sistemi è legata alla loro capacità di collocarsi nella dimensione europea e internazionale, anche valorizzando e integrando le competenze costituite dalle migliori personalità italiane all'estero. In questo ambito lo sviluppo della *cooperazione territoriale europea e internazionale*, oltre che a fornire risposte a questioni specifiche, può costituire un bagaglio di esperienze, approcci di metodo e contenuto importabili anche in altri ambiti progettuali che devono confrontarsi con la dimensione internazionale.

1.1.2. Definire principi comuni e strumenti per migliorare il governo dell'attuazione, l'integrazione tra i sistemi dell'istruzione, formazione e lavoro e il rapporto con il territorio

Anche se con accentuazioni differenziate, assume rilevanza, la capacità delle pubbliche amministrazioni in ambiti legati alla programmazione-progettazione degli interventi, alla gestione, monitoraggio e valutazione dell'istruzione e della formazione professionale: il sistema infatti trae beneficio dall'ispirarsi a criteri comuni e condivisi che potrebbero porsi a cornice per azioni di trasferimento di pratiche utili e anche, nel caso, di progetti metodologici comuni³⁹. In particolare nel Mezzogiorno, va sostenuta la capacità dei sistemi di governo di esprimere e di "guidare" in termini programmatori chiari la qualificazione e la differenziazione della progettualità.

L'integrazione tra sistemi e attori rilevanti (istituzioni, operatori economici e parti sociali) è, in tutti i contesti, condizione importante per il conseguimento dei risultati ed è essa stessa un fattore di qualità. Ciò richiede l'osservazione e l'analisi nel continuo delle tendenze dei sistemi locali, dell'organizzazione delle imprese e delle prospettive dei mercati in modo da definire con efficacia e tempestività i relativi fabbisogni formativi e professionali. È necessario supportare la capacità degli attori dei diversi sistemi di rafforzarsi reciprocamente, cogliendo appieno le possibilità offerte da ciascuno⁴⁰, avvantaggiandosi delle buone prassi organizzative esistenti, alimentando il dialogo per la condivisione di metodologie e standard comuni, confrontando esperienze di pratiche utili, individuando soluzioni organizzative da tradurre in principi operativi condivisi. Il collegamento con il territorio, da rafforzare, accresce la capacità del sistema di istruzione-formazione e lavoro di partecipare, con il proprio contributo ad altre iniziative di policy, in particolare ai progetti di sviluppo locale. Per quanto riguarda i servizi pubblici per l'impiego, è necessario insistere sul sostegno alla capacità di erogare servizi differenziati rispondenti a standard qualitativi omogenei tra le Regioni; rendere permanenti le attività di monitoraggio e di valutazione delle prestazioni rese, a partire dalla definizione di obiettivi misurabili e di standard nazionali di qualità; implementare la Borsa del lavoro (nazionale e locale).

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

L'istruzione e la formazione sono centrali per lo sviluppo e la coesione sociale, ma anche per accrescere i rendimenti individuali. Infatti, il sistema in cui si realizza l'apprendimento nella fase iniziale della vita è anche quello che rappresenta il primo inserimento degli individui nella vita

³⁸ Si veda il documento di lavoro della Commissione Europea "Towards a European qualifications framework for lifelong learning"- Brussels, 8.7.2005 – SEC (2005) 957

³⁹ Ad esempio: l'impiego di sistemi di monitoraggio a fini gestionali, portando tutti gli attori a livelli omogenei; l'accelerazione dei processi di costruzione e di interoperabilità delle anagrafi degli utenti.

⁴⁰ È il caso ad esempio della creazione di reti e la condivisione di progetti tra le scuole, le agenzie formative e altri attori quali università, centri di ricerca e tecnologici, reti tematiche sull'educazione ambientale, poli culturali; le iniziative di alternanza scuola/formazione e lavoro, l'utilizzo di infrastrutture disponibili per le azioni dei diversi sistemi).

sociale. In base ai risultati, alle lezioni apprese nel 2000-2006⁴¹ e agli obiettivi da conseguire a livello nazionale, l'istruzione e formazione iniziale rappresentano una priorità della politica aggiuntiva, complementare a quella ordinaria, anche in funzione di accelerazione dei processi di innovazione e riforma. Il ritardo in termini di istruzione e formazione non è solo un problema specifico del Mezzogiorno, o riconducibile solo al suo divario con il Centro Nord. Permangono tuttora segnali di inadeguatezza e di forte disomogeneità sulla quantità di istruzione e di formazione (partecipazione e conseguimento di titoli), sulla qualità degli apprendimenti (le competenze acquisite) e sull'equità di accesso al sistema e delle sue prestazioni. La forte criticità rilevata nei livelli di competenza, specie nel Mezzogiorno, e del suo presumibile peso sul ritardo innovativo del paese, invita a continuare a dare priorità, in termini quantitativi, alle politiche intraprese nel 2000-2006 e a modularle per affrontare le criticità evidenziate nei percorsi di istruzione e formazione iniziale in relazione alle competenze acquisite e per considerare opportunamente l'evoluzione del contesto istituzionale e demografico. Principi di valutazione e accertamento dei meriti sono necessari per creare un sistema adeguato di incentivi che, soprattutto nel Mezzogiorno, torni a motivare studenti e insegnanti. Mobilitazione locale è quella necessaria perché sui progetti relativi alla scuola cresca l'aspettativa e dunque la pressione sociale, anch'esse parte della motivazione. In considerazione di ciò, le Regioni hanno già affermato, nel Documento Strategico per il Mezzogiorno, la volontà di intervenire in modo coordinato in materia di istruzione per fronteggiare i rilevanti problemi presenti nell'area. Sono da considerare i tre seguenti **obiettivi specifici**:

1.2.1. Accrescere il tasso di partecipazione all'istruzione e formazione iniziale

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

Per contrastare la dispersione, tuttora rilevante e per aumentare l'inclusività del sistema istruzione/formazione è necessario implementare percorsi integrati, flessibili, rivolti in particolare agli individui svantaggiati, basati su metodologie fortemente innovative, condivisi con tutti i soggetti del territorio, capitalizzando le esperienze della precedente programmazione. Infine, maggiore equità e coesione potranno derivare dal sostegno ai soggetti deboli⁴², sostenendo il recupero e reinserimento nel sistema di individui che hanno abbandonato (o rischiano di abbandonare) il sistema scolastico e della formazione professionale. A tali azioni si accompagneranno interventi di sensibilizzazione delle famiglie, anche per favorire l'integrazione degli stranieri nella scuola.

1.2.2. Innalzare i livelli medi dell'apprendimento, promuovere e garantire un livello minimo di competenze per tutti

La promozione della qualità del sistema di istruzione e formazione, necessaria per fare acquisire a tutti le competenze chiave dell'apprendimento per tutto l'arco della vita, diversificare le proposte formative in risposta ai bisogni dei singoli e raggiungere competenze riconosciute a livello nazionale è centrale per la politica dell'istruzione e formazione. Occorre migliorare l'orientamento degli individui nella scelta dei percorsi e promuovere azioni di incentivazione dell'accesso a percorsi di istruzione e formazione scientifica, con attenzione alla partecipazione femminile. Nel Mezzogiorno in particolare, il persistere di livelli insufficienti delle competenze acquisite richiede un intervento, deciso e coordinato⁴³. Tutto ciò richiede anche interventi volti a qualificare e motivare le risorse umane che operano nel sistema e adeguata strumentazione. L'anagrafe integrata degli

⁴¹ Cfr. Il Documento Strategico Preliminare Nazionale, il Documento Strategico Mezzogiorno e i Documenti Strategici Regionali.

⁴² Ad esempio tramite incentivi per i più capaci che versano in condizioni meno favorevoli; azioni di sostegno diretto e di sensibilizzazione per l'integrazione degli stranieri e di altri soggetti più esposti al rischio dell'insuccesso scolastico/formativo e dell'emarginazione sociale.

⁴³ Cfr. Documento Strategico Mezzogiorno.

studenti rappresenta in proposito uno strumento importante di ausilio nella lotta contro la dispersione e per la conoscenza dei contesti e degli utenti per la maggiore efficacia agli interventi posti in essere.

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

Occorre rendere il sistema scolastico e formativo maggiormente attraente agendo sulle infrastrutture e dotazioni tecnologiche e telematiche, sulla strumentazione didattica, sui servizi aggiuntivi e avanzati, capitalizzando le esperienze⁴⁴. In particolare, le aree rurali e marginali, nonché le persone a rischio di esclusione sociale possono enormemente beneficiare dalla maggiore diffusione, promozione dell'utilizzo e accesso della società dell'informazione per la scuola e la formazione. Rimangono da sciogliere i nodi legati all'obsolescenza tecnologica, ai costi e sostenibilità dei servizi e di funzionamento, alla velocità di connessione spesso indispensabile per supportare i servizi stessi. L'utilizzo delle opzioni tecnologiche disponibili dovrà essere coerente con il principio della neutralità tecnologica.

1.3. Aumentare la partecipazione a opportunità formative lungo tutto l'arco della vita

La situazione italiana riguardo alla scolarizzazione delle persone in età lavorativa, occupate e non, e alla modesta partecipazione alle attività di istruzione e formazione è critica ovunque, registrando nuovi analfabetismi, forti difficoltà nell'accesso e nel mantenimento del lavoro, inadeguatezza e rapida obsolescenza delle competenze acquisite. Si mira ad aumentare l'orientamento al *life long learning* dei sistemi, focalizzandosi sui contenuti dell'apprendimento in termini di efficacia nell'acquisizione di competenze, di spendibilità delle stesse, di conseguimento di livelli alti di qualificazione correlati a innovazione e competitività. È urgente incrementare le opportunità di apprendimento per la popolazione adulta considerando le necessità di diversi target di utenza (identificabili per genere, livello d'istruzione, età, cittadinanza, condizione nel mercato del lavoro) e dei territori. Si tratta dell'ambito in cui il ritardo del Paese è più evidente e generalizzato e su cui è indispensabile indirizzare le risorse aggiuntive in tutte le aree, nel quadro di uno sforzo di rinnovamento di contenuto e di adeguata e coerente destinazione finanziaria delle politiche ordinarie. La costruzione di un sistema di formazione permanente necessita di una cornice, anche giuridica, che consenta lo sviluppo di una regia sul tema. Sono due gli *obiettivi specifici*:

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

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

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

L'accesso al lavoro richiede interventi nei quali la formazione si accompagna ad azioni di politica sociale e del lavoro, costituendo mix differenziati a seconda delle peculiarità dei gruppi *target* e con

⁴⁴ Ci si riferisce in particolare alle esperienze positive dei Centri Polifunzionali di Servizio, utili anche per rafforzare il legame scuola-formazione e territorio.

particolare attenzione all'utenza femminile e giovanile. La strategia deve puntare anche ad evitare forme di precarizzazione e richiede un potenziamento della capacità di intervento dei servizi per l'impiego nell'indirizzare gli utenti, privilegiando strumenti efficaci⁴⁵ che legano l'apprendimento all'esperienza del lavoro. È rilevante, in questo ambito, rafforzare ulteriormente: la valenza formativa dell'apprendistato, anche attraverso la valorizzazione della figura del tutor aziendale; il riconoscimento delle competenze acquisite, da raccordare con la formazione esterna; la certificazione delle competenze. È strategico valorizzare e stimolare la capacità dell'impresa di offrire contesti efficaci e di qualità per l'apprendimento. Particolare attenzione occorrerà dedicare alla promozione delle capacità imprenditoriali e all'imprenditorialità.

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

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

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

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

1.4.2. Sostenere politiche di formazione e politiche di anticipazione indirizzate alla competitività delle imprese

Si tratta di mettere a punto, in primo luogo, sistemi di osservazione dei cambiamenti e delle tendenze nell'organizzazione del lavoro a livello aziendale, territoriale, settoriale, nazionale e internazionale, in grado di sostenere l'innovazione e di permettere alle imprese di monitorare i mercati e introdurre mutamenti nell'organizzazione del lavoro tali da consentire maggiore competitività. Si devono anche rendere disponibili per le imprese "pacchetti" di politiche integrate, a sostegno delle trasformazioni necessarie alla competitività. Particolare rilevanza assume la formazione di figure professionali dirigenziali e manageriali, ivi comprese quelle figure di "cerniera" e di supporto all'innovazione particolarmente importanti per le PMI, per l'artigianato e nel settore agricolo. Il target "piccolo imprenditore" dovrebbe costituire una priorità per le iniziative di formazione, da costruire con attenzione sui contenuti, modalità di delivery e format didattici. Particolarmente importante il sostegno all'imprenditorialità nel campo del terzo settore. Occorre

⁴⁵ Ad esempio i tirocini, le work experiences, le forme di alternanza all'interno di percorsi scolastici e formativi, l'apprendistato.

anche favorire un contesto nel quale le imprese siano “soggetti attivi” nella progettazione e nella realizzazione di attività formative coerenti con le proprie esigenze. Questione di rilievo su cui sollecitare anche l’attenzione delle strategie dei fondi interprofessionali, è la formazione dei responsabili delle risorse umane e la formazione dei rappresentanti dei lavoratori. L’obiettivo implica un elevato grado di condivisione di scelte e di definizione di modalità organizzative tra i partner sociali.

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

Lo sviluppo e il potenziamento della formazione continua richiede il confronto e l’accordo con le parti sociali e la definizione di modalità organizzative in grado di allargare la platea di destinatari, assicurare innovazione nei contenuti, qualità e continuità degli interventi e messa a regime degli elementi innovativi. Una particolare attenzione deve essere posta già in fase di programmazione degli interventi, in modo da definire percorsi diversificati in funzione delle diverse esigenze dei beneficiari. A titolo esemplificativo, va evidenziata la necessità, per i lavoratori con contratti flessibili, che la formazione sia collegata ad altri interventi volti a favorirne la stabilizzazione, anche in considerazione delle esigenze del mondo produttivo. La programmazione degli interventi formativi rivolti agli adulti dovrà considerare la necessità di promuovere l’“invecchiamento attivo” della popolazione per favorirne la permanenza sul mercato del lavoro. Occorreranno anche politiche per la promozione e l’accesso, in particolare dei lavoratori con bassa qualificazione, politiche di contrasto alle discriminazioni e di valorizzazione della risorsa degli immigrati, in particolare sui luoghi di lavoro; politiche di conciliazione (politiche degli orari, dei tempi, accesso ai servizi per l’infanzia, gli anziani, etc.) per favorire l’accesso alla formazione continua, in particolare da parte delle donne; interventi per contrastare l’esclusione delle donne dal lavoro e la segregazione occupazionale e promuoverne l’accesso ad occasioni di formazione qualificate. Gli interventi rivolti al management della ricerca dovrebbero riuscire a coniugare i saperi teorici e quelli pratici. Infine, vanno proseguite e migliorate nei contenuti le azioni di capacity building per le Amministrazioni Pubbliche, finalizzate a mettere in grado le istituzioni di rinnovarsi al proprio interno e meglio sostenere le innovazioni necessarie.

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

Descrizione della priorità

La scarsa capacità innovativa del settore privato e del settore pubblico costituisce la principale fonte del ritardo di competitività del paese (cfr. Cap. I): il consolidamento di posizioni di rendita, nei mercati, nelle imprese, nelle istituzioni pubbliche, in un clima concorrenziale inadeguato; livelli di competenza più bassi che in altri paesi industriali; un dialogo scarso fra sistema delle imprese e sistema della ricerca, questi sono i fattori generali dietro questo grave punto di debolezza. In connessione, dunque, con il miglioramento e la valorizzazione delle risorse umane, modificare questo stato di cose è una delle principali priorità della politica regionale aggiuntiva.

Una più attenta valutazione delle ragioni della situazione attuale mostra una pluralità di fattori: la modesta dimensione della ricerca privata anche in molte grandi imprese; l’insufficiente capacità di attivare meccanismi di relazione tra queste e il sistema delle PMI, anche a causa della carenza di un “sistema di reti”; la limitata vocazione delle PMI a dialogare con il sistema dell’offerta di ricerca; l’inadeguato livello di formazione degli imprenditori, soprattutto dei lavoratori – imprenditori che costituiscono parte rilevante del nostro sistema produttivo; lo scarso coinvolgimento dei lavoratori, sia nelle imprese, sia nella pubblica amministrazione, nel processo innovativo, nonostante le nuove opportunità offerte dalle Tecnologie dell’Informazione e Comunicazione (ICT); la resistenza a tradurre tali Tecnologie in innovazioni organizzative. Insufficienti sono inoltre le capacità di produrre e attrarre capitale umano qualificato mentre contestualmente si assiste alla difficoltà del

sistema paese di assorbire risorse umane che hanno sostenuto con successo un percorso di alta formazione. Il sistema dell'offerta di ricerca si presenta con una conformazione "a macchia di leopardo" con punte di reale eccellenza e tuttavia appare sottodimensionato sia in termini di numero di ricercatori sia in riferimento alle dotazioni tecnologiche e strumentali; permangono fenomeni di autoreferenzialità, alimentati dall'assenza di meccanismi di selettività basati sul merito.

Le politiche per la conoscenza, i cui risultati sono spesso differiti nel tempo e indiretti, poco individualmente appropriabili, richiedono forte consapevolezza nelle scelte, certezza e continuità dei finanziamenti, piena valorizzazione delle opportunità sistemiche.

La scala internazionale dell'attività di ricerca e innovazione combinata con la scarsità delle risorse umane, tecnologiche, concentrate a livello territoriale richiede un'adeguata considerazione della necessaria massa critica degli interventi anche attraverso l'irrobustimento della cooperazione interistituzionale e il pieno coinvolgimento dei partner economico-sociali, portatori di interessi e competenze specifiche, per la condivisione strategica e una coerente mobilitazione di strumenti, risorse e competenze. Fondamentale dunque, in questa logica, non è solo lo sviluppo di reti (a livello locale, regionale, nazionale ed europeo) in grado di rappresentare delle vere e proprie interfacce tra il sistema pubblico dell'offerta di ricerca e il mondo imprenditoriale e il loro raccordo in una visione di sistema, ma la loro effettiva attivazione da parte di "mediatori" che, provenienti dal mondo della ricerca, sappiano e abbiano adeguate motivazioni (intellettuali e remunerative) per costruire con quelle reti un vero e proprio ponte tra ricerca e impresa. Imprescindibile è lo sviluppo di capacità e migliori competenze tecniche ai diversi livelli della Pubblica Amministrazione.

Imprese e Pubblica Amministrazione non sfruttano, poi, ancora adeguatamente il potenziale offerto dalle ICT, con una difficoltà a tradurre le opportunità presenti in leve di innovazione e sviluppo. Riguardo l'accesso alle reti, pur a fronte di una notevole diffusione di servizi a banda larga, vanno rafforzati gli interventi di qualificazione e aggregazione della domanda pubblica e privata. Ma, soprattutto, è necessario che l'ICT sia effettivamente impiegata per migliorare e innovare gli assetti organizzativi e per coinvolgere attivamente le competenze dei lavoratori.

L'identificazione degli obiettivi e delle priorità muove quindi dal presupposto che la politica regionale aggiuntiva possa efficacemente rafforzare l'azione della politica ordinaria, sfruttando appieno le eccellenze secondo standard internazionali e le aree con maggiori opportunità, e valorizzando quelle aree dove esistono potenzialità che stentano ancora a tradursi in concrete leve di sviluppo. A tal fine occorre calibrare azioni e strumenti con intensità e connotazioni diverse tra le macroaree del Paese e gli obiettivi comunitari di riferimento. *La stesura finale del Quadro dovrà tener conto di decisioni della politica ordinaria in merito alle priorità del Piano Nazionale della Ricerca (PNR) e in merito al ruolo che l'Italia intende svolgere nelle piattaforme tecnologiche europee. Sarà altresì valutata l'opportunità di promuovere, in sede di programmazione operativa, l'opzione della multiregionalità come soluzione in grado di valorizzare potenzialità e vantaggi comparati comuni, che rischierebbero di essere vanificati nella segmentazione degli strumenti di programmazione.*

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

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

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

Selezione sulla base dei meriti, valutazione dei risultati, soluzioni di governance in grado di sostenere l'azione coordinata dei diversi soggetti e l'apporto delle conoscenze e competenze necessarie, piena consapevolezza della necessità di rendere l'innovazione un processo collettivo e partecipato⁴⁶ mercati più aperti e concorrenziali, integrazione fra interventi diversi (soprattutto sulla ricerca e sulle competenze): sono questi i principi guida per l'attuazione di questo obiettivo generale.

Per le caratteristiche proprie degli ambiti prioritari di riferimento, in coerenza con gli orientamenti comunitari e in continuità con l'attuale ciclo di programmazione, il perseguimento di questo obiettivo non può prescindere dall'aggiornamento delle Strategie regionali per "Ricerca e l'innovazione" e per la "Società dell'informazione". Il suddetto obiettivo generale si declina in otto *obiettivi specifici*:

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

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

- superare, in linea con gli attuali orientamenti comunitari, la netta distinzione tra ricerca di base e applicata, figlia di un modello lineare che per passaggi successivi procede dalla prima fino all'innovazione e promuovere anche investimenti in ricerca "*curiosity driven*" piuttosto che "*application driven*";
- prevedere, per l'assegnazione dei finanziamenti alla ricerca, criteri di elevata selettività di standard internazionale mirati, non tanto ai progetti di ricerca, quanto ai ricercatori che li propongono;
- costruire sempre percorsi valutativi rivolti soprattutto all'analisi dei risultati;
- aumentare la dotazione strumentale del sistema dell'offerta di ricerca secondo progetti che garantiscano una gestione "di mercato" di tali infrastrutture e che presentino precise caratteristiche di massa critica e di alta competenza scientifica;
- realizzare reti di cooperazione fra Università valorizzando ruoli e competenze, capitalizzando e razionalizzando le esperienze emerse in questi anni.

⁴⁶ Cfr. Commissione Europea -Libro Verde sull'Innovazione, 1995

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

La diffusione e l'industrializzazione dei risultati delle attività di ricerca e sviluppo precompetitivo non sono state sufficientemente sostenute dalla politica economica di questi anni. A ciò si accompagna un ritardo, soprattutto per le piccole e medie imprese, nell'acquisire competenze e modelli che favoriscano l'internalizzazione dell'innovazione. Questo limite impone di accrescere, attraverso leve di "mediatori della conoscenza", la consapevolezza del sistema imprenditoriale sui propri fabbisogni di ricerca e di innovazione, per consentire loro di mantenere e accrescere i propri vantaggi competitivi, favorendo così una trasmissione cooperativa di conoscenza, valorizzando e diffondendo le buone pratiche esistenti. Questa funzione di mediazione tra ricerca e fabbisogno delle imprese richiede tecniche di *audit/assessment* per valutare il fabbisogno e il potenziale innovativo delle imprese, l'informazione alle imprese in merito alle innovazioni rilevanti per il loro potenziale competitivo, l'identificazione di possibili partners di progetti di innovazione e delle soluzioni finanziarie più appropriate. Si tratta di funzioni che, anche attraverso ricognizioni preliminari svolte da "mediatori generalisti", vanno poi affidate a soggetti provenienti dal mondo della ricerca e radicati nel territorio.

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

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

La domanda di ricerca e innovazione risente ancora dell'insufficiente capacità/propensione a crescere e innovare delle imprese. In particolare, le nuove imprese innovative (*start-up*) soffrono di vincoli finanziari alla crescita; il sistema imprenditoriale necessita, nel suo complesso, di una migliore qualificazione, che non appare sostenuta da un'offerta adeguata di strumenti finanziari. I tentativi di far decollare un mercato del capitale di rischio per le imprese altamente innovative si scontra con la difficoltà di "creare" una leva di intermediari dotati della competenza necessaria a valutare le opportunità e i rischi di intraprese altamente innovative.

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

- favorire, anche attraverso interventi di seed capital, la nascita e la crescita delle nuove imprese innovative con politiche mirate che vanno dal sostegno ai processi di apprendimento delle competenze, alla messa a punto di attività di scouting di impresa, con l'ottica del coinvolgimento del capitale di rischio;
- sostenere gli investimenti di ricerca e innovazione in coerenza con il riorientamento degli aiuti promosso a livello comunitario;
- promuovere investimenti in ricerca e innovazione finalizzati a conseguire gli obiettivi di sostenibilità ambientale, attraverso la riduzione, riconversione e riqualificazione degli input di produzione;
- promuovere, anche attraverso la qualificazione dell'offerta di servizi alle piccole e medie imprese, l'innovazione di tipo organizzativo o gestionale che costituisce spesso la

condizione per poter realizzare o beneficiare dei risultati di attività di ricerca e innovazione tecnologica;

- sviluppare ulteriormente, sulla scorta dell'evoluzione dei risultati delle prime esperienze in corso di avvio e attuazione, strumenti finanziari volti a favorire l'afflusso di capitali di rischio verso piccole e medie imprese innovative;
- introdurre forme di vantaggio fiscale automatico per i redditi che derivano da attività di ricerca e innovazione.

Attorno a questi indirizzi, appare necessario perseguire una razionalizzazione degli strumenti attualmente esistenti, per scongiurare il rischio di una moltiplicazione delle forme di aiuto e spiazamento tra incentivi centrali e regionali e tra Regioni. Ciò in coerenza con gli orientamenti comunitari in corso di definizione e con l'esigenza di generare complementarietà effettiva alle autonome decisioni di impresa.

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

Il tema delle capitale umano riveste una incontrovertibile centralità nel sistema della ricerca e innovazione. In raccordo con la Priorità 1 – *Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane* – occorre, in primo luogo, promuovere interventi che, anche rispondendo alle esigenze dei sistemi produttivi⁴⁷, consentano di aumentare i laureati in discipline tecnico-scientifiche e accrescere le competenze del personale da destinare al lavoro scientifico e parascientifico, promuovano l'aggiornamento degli imprenditori, dei ricercatori (pubblici e privati).

A tal fine, la promozione e/o il rafforzamento dei poli di eccellenza (ad es. distretti tecnologici e laboratori pubblico – privati) in settori chiave, con la funzione di attrattori di investimenti e talenti, possono assumere rilievo strategico, unitamente all'introduzione di meccanismi, tra Università e imprese, che favoriscano scambi di ricercatori e tecnici e/o figure specializzate, valorizzando altresì le competenze accademiche, scientifiche e professionali italiane all'estero, nonché quelle dei molti ricercatori italiani all'estero, attraverso più stretti rapporti di collaborazione scientifica con le Università ospitanti e politiche mirate di rientro.

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

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

I programmi di cooperazione territoriale possono efficacemente contribuire al conseguimento dell'obiettivo generale, attraverso la creazione di reti scientifiche e tecnologiche e la valorizzazione delle capacità di ricerca e sviluppo regionali. In particolare saranno promosse azioni volte a: rafforzare le capacità di ricerca cognitive, promuovendo lo sviluppo di collaborazioni tra produttori di conoscenza; aumentare il grado di internazionalizzazione dei centri di competenza; sviluppare nuove capacità di ricerca applicata e valorizzare quelle di eccellenza già esistenti mettendole a disposizione dei sistemi produttivi locali. In questo modo la cooperazione territoriale concorre anche al raggiungimento degli altri obiettivi specifici, favorendo l'integrazione delle risorse umane,

⁴⁷ In questo ambito va perseguito il raccordo con le politiche di sviluppo rurale dirette a migliorare le competenze nei territori rurali.

valorizzando le competenze scientifiche esistenti, consolidando lo sviluppo di distretti e piattaforme tecnologiche internazionali, rafforzando le reti di cooperazione tra il sistema di ricerca e le imprese.

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

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

Il coinvolgimento degli stakeholder privati è poi un requisito indispensabile per la costruzione di reti per lo sviluppo di ricerca applicata e trasferimento tecnologico.

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

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

Oltre al target delle imprese, l'industria ad alta intensità di conoscenza (“*Knowledge-intensive*”) che sta nascendo dalla cosiddetta “*convergenza digitale*”, caratterizzata da contenuti e servizi multimediali e interattivi veicolati su sistemi di comunicazione a banda larga, costituisce un settore ad alto tasso di crescita, innovazione e valore aggiunto anche per il mercato dei consumatori a cui la politica regionale aggiuntiva può dare un contributo decisivo ad esempio, in ambito culturale e turistico, educativo, sanità elettronica (es. telemedicina), sociale, per l'infomobilità e la logistica. Anche la disponibilità dell'informazione pubblica può svolgere un ruolo essenziale per la creazione di nuovi servizi a valore aggiunto⁴⁸. La crescita di questo mercato, quindi della domanda di servizi e contenuti, ha un fondamentale ruolo di stimolo rispetto alla diffusione della banda larga, così come può risentire dei ritardi e soprattutto dei divari territoriali che la caratterizzano. In questo senso e per stimolare l'aggregazione della domanda, pubblica e privata, può essere di rilievo il ruolo di soggetti in grado di sviluppare una capacità di offerta di servizi verso le stesse imprese o la Pubblica Amministrazione. In questo quadro, è fondamentale l'azione della politica nazionale volta a migliorare le condizioni e gli standard di sicurezza della rete e delle transazioni on-line, a promuovere e tutelare la gestione dei *Diritti Digitali* (diritti d'autore dei contenuti posti in rete) e a promuovere standard di dati e di processo.

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

Lo sviluppo di moderni servizi pubblici on-line rappresenta un potente driver per lo sviluppo della domanda. Anche per questo è importante proseguire la modernizzazione della Pubblica Amministrazione attraverso l'utilizzo abilitante delle ICT per gli effetti importanti sulla produzione di servizi pubblici di qualità, sull'attrattività dei territori, sul mercato dei prodotti e servizi ICT e di impulso alla diffusione dell'innovazione anche rispetto ai cittadini e alle imprese (si pensi ad esempio agli effetti prodotti dal crescente ricorso della Pubblica Amministrazione all'e-procurement). Per conseguire questi benefici, lo sviluppo dell'e-government deve puntare a un deciso aumento dell'utilizzo dei nuovi servizi, focalizzandosi sulle priorità degli utenti, sulla

⁴⁸ Si veda la Direttiva 2003/98/CE del 17 novembre 2003 relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico.

completa interattività e usabilità dei servizi in ottica di multicanalità e sul coinvolgimento di intermediari, anche per evitare rischi di nuove esclusioni digitali. Contestualmente, vanno identificate, promosse e sostenute iniziative per la diffusione e sostenibilità dell'innovazione, ad esempio per la gestione associata dei servizi di e-government da parte dei piccoli Comuni, nell'ottica di aggregazione della domanda; ma soprattutto, di potenziamento dei servizi trasversali e degli interventi organizzativi, compresi quelli sulle risorse umane, necessari per consentire il pieno interscambio di documenti e dati all'interno e tra Pubbliche Amministrazioni, indispensabile per produrre reale innovazione, semplificazione e efficienza. Per far ciò occorre:

- una completa attuazione della strategia nazionale, che privilegi, soprattutto per il Mezzogiorno, il raggiungimento rapido di standard di qualità e diffusione nell'erogazione di servizi in rete; per il Centro-Nord, la riduzione delle differenze di servizio tra piccole e grandi Amministrazioni, *anche eventualmente facendo ricorso per entrambi gli obiettivi a meccanismi premiali che il QSN definitivo dovesse definire*;
- lo sviluppo di modelli organizzativi e gestionali innovativi e sostenibili dei servizi della Pubblica Amministrazione locale.

La politica regionale aggiuntiva potrà essere quindi efficace su questi terreni, accelerando i processi indicati e promuovendo la diffusione di best practices e la collaborazione interregionale, se potrà giovare di interventi della politica ordinaria che garantiscano – oltre all'esigenza di riorganizzazione in senso innovativo dei processi interni alla PA, in linea con quanto indicato nel Codice dell'Amministrazione digitale, la gestione dell'identità digitale e della sicurezza in rete, la piena realizzazione dei servizi per l'interoperabilità e la cooperazione applicativa previsti nel Sistema Pubblico di Connettività, e le connesse attività di regolazione e verifica di standard tecnici e di servizio, nell'ambito del quadro regolatorio di riferimento e di mercato delle comunicazioni elettroniche.

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

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

Nel promuovere la copertura dei servizi su tutto il territorio, la politica regionale aggiuntiva deve agire per indurre la massima sensibilizzazione della domanda, ossia deve sempre agire garantendo che sia massimo l'incentivo e il supporto tecnico alle imprese e ai cittadini affinché essi si avvalgano effettivamente delle reti per innovare i propri comportamenti. Coerentemente con il quadro europeo, il suo intervento dovrà inoltre essere tale da non pregiudicare lo sviluppo tecnologico e di mercato, coniugare il principio della neutralità tecnologica⁴⁹ con il dispiegamento di tutte le soluzioni economicamente più convenienti – in funzione delle caratteristiche fisiche dei luoghi e della densità di popolazione – assicurando, oltre l'accesso alle reti e ai servizi, anche livelli

⁴⁹Le soluzioni tecnologiche attualmente in grado di fornire accessi a banda larga sono numerose: la più diffusa, Adsl (evoluzione dei sistemi telefonici tradizionali); la fibra ottica (ad altissime prestazioni, ma dipendente da nuovi cablaggi), il satellite (ideale per utenti remoti, ma con costi elevati e limiti nelle bidirezionalità delle trasmissioni), le nuove tecnologie wireless con standard ancora in assestamento. I costi e le prestazioni di ciascuna alternativa variano in funzione della distribuzione spaziale degli utenti (densità e distanza dai nodi di rete) e del profilo di domanda che essi esprimono. Non esiste quindi oggi una soluzione tecnologica ottimale in assoluto e tale da essere privilegiata.

minimi di velocità di connessione e trasmissione⁵⁰ nell'ottica di favorire la massima apertura del mercato e minori costi a beneficio dei cittadini⁵¹ e delle imprese e della PA, e prevedendo l'intervento pubblico diretto solo nelle aree poco appetibili per gli operatori di mercato⁵². In questo senso, andrà perseguito anche l'obiettivo della massima utilizzazione di infrastrutture già disponibili e riusabili per le comunicazioni elettroniche⁵³.

A ciò si aggiunga, che gli investimenti sui servizi infrastrutturali per la banda larga necessitano una condivisione tra i diversi livelli di governo, finora limitata, per assicurare sinergia, innovatività, adeguate economie di scala, nonché condizioni di libero accesso, costi ridotti e mercati pienamente concorrenziali. Per superare queste carenze, la Pubblica Amministrazione deve anche ripensare con maggiore selettività, coerentemente e a tutti i livelli, i propri modelli di intervento e di gestione degli investimenti, compresi quelli per il Sistema Pubblico di Connettività, garantendo maggiore coordinamento nei diversi interventi pubblici che incidono sulla domanda di connettività del territorio⁵⁴, per sfruttarne tutte le opportunità di aggregazione della domanda che possano stimolare il coinvolgimento degli operatori privati e consentire di ottimizzare gli investimenti infrastrutturali nelle aree deboli. Infatti oggi, i divari esistenti in questo ambito sono "a macchia di leopardo", talora anche intra-regionali, anche in ragione della conformazione orografica italiana e degli investimenti già effettuati e/o avviati. Di conseguenza, sin dalla fase di impostazione degli interventi, essi vanno quindi attentamente valutati e monitorati in ciascun contesto, per verificare che si colmino anche i gap tra copertura e penetrazione dei servizi, quindi l'efficacia della politica regionale aggiuntiva.

Alla politica ordinaria è quindi affidato il compito di aggiornare la propria strategia nazionale in materia di comunicazioni elettroniche con particolare riferimento alla banda larga, in linea con la definizione di un quadro di sistema e regole precisate innanzitutto a livello europeo dalla Commissione, per accompagnare l'evoluzione tecnologica del settore. Inoltre, le amministrazioni competenti⁵⁵ daranno piena applicazione al quadro normativo e regolamentare esistente sulle comunicazioni elettroniche al fine di diffonderne e facilitarne l'accesso libero e concorrenziale e superare le prolungate 'sperimentazioni' riguardanti le nuove opportunità tecnologiche.

Priorità 3. Uso sostenibile e efficiente delle risorse ambientali per lo sviluppo

Descrizione della priorità

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

⁵⁰ I dati disponibili consentono di prevedere che, nel 2013, possano/debbero essere assicurati ovunque livelli minimi di velocità di connessione e trasmissione compresi in media tra i 2Mbit-5Mbit ovunque nel 2013.

⁵¹ Tra l'altro, il quadro di riferimento europeo "i2010 – Una società europea dell'informazione per la crescita e l'occupazione" prefigura una possibile revisione delle direttive comunitarie di settore con la ridefinizione della banda larga come Servizio Universale. Pertanto, qualora ciò avvenga, occorrerà tenerne conto in fase di attuazione.

⁵² Si veda al riguardo il position paper della Commissione europea del 15 luglio 2005: "Digital divide forum report: broadband access and public support in underserved areas".

⁵³ Ad esempio i cavidotti, le reti ferroviarie, autostradali, idriche ed elettriche,.... Per le reti elettriche, va considerata la Raccomandazione della Commissione Europea - C(2005) 1031 def-del 06/4/2005 riguardante le comunicazioni elettroniche in banda larga attraverso la rete elettrica.

⁵⁴ Scuola e formazione, servizi sanitari come la telemedicina, servizi di e-government, beni culturali e del turismo, etc.

⁵⁵ Cfr. La Comunicazione della Commissione Europea al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Consiglio Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni, "Bridging The Broadband Gap" del 20.3.2006 COM(2006) 129 final .

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

L'esigenza di raggiungere adeguati livelli di qualità nell'offerta di servizi energetici, di servizi idrici e di gestione dei rifiuti, richiede una più forte capacità, rispetto al passato, di cogliere e sfruttare le opportunità della ricerca e della cooperazione tra ricerca e imprese, anche per traguardare nuove e più avanzate frontiere. Allo stesso tempo, è richiesto un deciso impegno per un uso delle risorse naturali che non ne pregiudichi la riproducibilità, sia negli interventi a diretta finalità ambientale, sia nelle politiche con potenziali impatti negativi, verificando ex ante e in itinere l'integrazione del principio di sostenibilità ambientale, nonché applicando il principio "chi inquina paga". Valenza trasversale assumono le iniziative in materia di informazione, formazione e educazione in campo ambientale e culturale, come supporto all'innovazione gestionale, all'attuazione delle politiche integrate, al miglioramento della governance.

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

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

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

La priorità ambientale si articola in un **obiettivo generale** e in tre *obiettivi specifici*, riferiti rispettivamente ai temi: energia; gestione delle risorse idriche, difesa del suolo e prevenzione dei rischi naturali; gestione dei rifiuti e della bonifica dei siti inquinati.

Al raggiungimento degli obiettivi fissati per la priorità concorre anche l'azione della cooperazione territoriale, in particolare: promuovendo azioni di mitigazione ambientale in contesti interessati dallo sviluppo di infrastrutture di rilievo europeo e globale; definendo strategie di lungo periodo per la mitigazione e la gestione degli effetti dei cambiamenti climatici e per contrastare rischi di contaminazione, coordinando e rafforzando azioni congiunte di monitoraggio, sorveglianza, prevenzione nei contesti più esposti a rischio (contesti alpini, aree a rischio di desertificazione e inondazione, acque marittime e porti, grandi bacini fluviali); promuovendo un'efficace gestione delle risorse idriche e l'utilizzo delle fonti di energia rinnovabile e alternativa, mediante la partecipazione in partenariato con gli altri Stati allo sviluppo di meccanismi finanziari per il supporto del mercato delle tecnologie di settore, nonché alla realizzazione di progetti innovativi sull'utilizzo di fonti rinnovabili e alternative di energia.

Per alcuni di questi ambiti di intervento, in particolare energie rinnovabili, acqua, rifiuti, le evidenze segnalano la necessità di assicurare una significativa concentrazione di risorse e interventi.

Per gli altri ambiti le priorità dovranno scaturire, nella versione finale del QSN, da una attenta valutazione degli interventi previsti negli strumenti di pianificazione e di quelli già programmati e dotati di copertura finanziaria.

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

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

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

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

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

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

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

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

È, inoltre, essenziale la condivisione con i soggetti locali di un percorso assieme valutativo e

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

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

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

L'efficacia degli interventi finanziati con risorse aggiuntive, rivolta prevalentemente ad incentivare un più ampio ricorso alle fonti rinnovabili, richiede in particolare una politica nazionale destinata a ridurre i vincoli per una loro gestione efficiente nello sviluppo delle reti di trasmissione nazionale e di distribuzione locale.

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

Le suddette priorità di intervento della politica regionale, al fine di coniugare le condizioni di carattere ingegneristico (soluzioni tecnologiche da adottare) con le componenti di carattere economico-sociali (identificazione di un gruppo di requisiti di contesto), sono riconducibili alle seguenti linee:

- azioni per la realizzazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili che, nel contribuire alla riduzione delle emissioni atmosferiche inquinanti e climalteranti e dei precursori causanti inquinamento secondario, assicurino un saldo ambientale positivo non solo nel territorio in cui si interviene, ma anche con riferimento agli altri territori, e che si realizzino significative ricadute occupazionali attivando sinergie con le produzioni locali;
- sostegno a iniziative di ricerca e sperimentazione per la diffusione delle competenze e lo sviluppo e l'ulteriore accelerazione innovativa di tecnologie avanzate a supporto di filiere produttive che soddisfino le condizioni di ricadute sull'industria impiantistica, soprattutto nel campo delle tecnologie per l'energia pulita e di valorizzazione delle opportunità offerte dai centri di competenza italiani;
- azioni per lo sviluppo della cogenerazione diffusa (di elettricità e calore) e della trigenerazione (di elettricità, calore e freddo), per la produzione di energia elettrica, la diffusione del teleriscaldamento e teleraffrescamento, nel rispetto degli obiettivi di qualità dell'aria;
- promozione del risparmio energetico, riduzione dell'intensità e promozione dell'efficienza energetica nei settori produttivi, nel settore civile e nella Pubblica Amministrazione, ricorrendo anche a procedure di *Green public procurement* (GPP);
- promozione dell'utilizzo ambientalmente compatibile delle risorse endogene per la

produzione di energia, ponendo particolare attenzione al contenimento delle emissioni atmosferiche inquinanti e climalteranti.

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

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

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

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

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

Risorse idriche. La gestione sostenibile della risorsa e la sua tutela qualitativa e quantitativa, nonché una maggiore efficienza del servizio idrico, presuppongono il completamento della riforma verso un'effettiva industrializzazione del sistema, che ha incontrato, nella programmazione 2000-2006, difficoltà di vario ordine (inadeguatezza istituzionale e organizzativa, ritardata pianificazione di settore, mancato affidamento del servizio, persistenza del superamento delle gestioni frammentarie e commissariali, etc.). Le politiche ordinarie devono quindi rimuovere tali difficoltà, creando le condizioni favorevoli per l'attuazione della politica regionale. L'intervento delle politiche ordinarie potrà altresì individuare, nel rispetto delle norme in materia di aiuti di Stato, corretti meccanismi di incentivazione finanziaria a sostegno della infrastrutturazione e gestione del servizio idrico integrato, con misure compensatorie in grado di garantire il servizio anche in aree di inefficienza del mercato. Inoltre, indirizzi di politica ordinaria di ricorso a procedure concorsuali, con il coinvolgimento dell'operatore nel miglioramento della pianificazione (o del suo aggiornamento) potrebbero costituire uno strumento efficace per il completamento o adeguamento degli affidamenti del servizio di gestione.

Per la politica regionale, le priorità di intervento, di particolare rilevanza per il Mezzogiorno, sono riconducibili alle linee sotto indicate; per le quattro Regioni dell'Obiettivo Convergenza saranno fissati obiettivi minimi di servizio, misurati da indicatori per i quali verranno stabiliti valori target vincolanti (cfr. par. II.5):

- sostegno agli interventi previsti dai Piani d'Ambito, dai Piani di Tutela delle Acque, dai Piani di gestione del bacino/distretto idrografico previsti dalla Direttiva 2000/60, in attuazione della normativa di settore, ammettendo a finanziamento solo gli interventi previsti dagli stessi Piani; in tale contesto va data priorità alle azioni finalizzate a garantire la continuità e l'efficienza nella distribuzione delle risorse per gli usi civili e alle azioni per la depurazione dagli inquinanti e per la protezione delle acque dall'inquinamento diffuso dovuto alle attività antropiche (es. prodotti fitosanitari e sostanze pericolose) anche ai fini del raggiungimento di obiettivi e standard di tutela quali-quantitativa dei corpi idrici interni e marini previsti dalla normativa comunitaria e nazionale;

(RISERVA della Regione Friuli Venezia Giulia che richiede l'inserimento della seguente frase nel testo del punto precedente: "azioni di sostegno all'implementazione degli Apq per la tutela e gestione integrata delle risorse idriche, laddove i piani d'ambito ex lege n. 36/94 non siano ancora operativi")

- interventi infrastrutturali strategici tra le opere individuate nel Programma Nazionale degli interventi nel settore idrico, inclusa la realizzazione di opere di interconnessione e di compenso su area vasta, in modo da regolare la gestione della domanda/offerta in base a specifiche esigenze anche temporanee e/o stagionali ed evitando gli sprechi di risorse;
- riserva della Regione Siciliana per la quale le priorità di intervento sono quelle previste dalla pianificazione di livello regionale;
- sostegno per il risparmio idrico, la riduzione delle perdite, il recupero e l'uso di fonti idriche alternative (es. acque reflue), l'ottimizzazione degli usi relativamente ai diversi livelli di qualità ed il contenimento degli usi impropri;
- prevenzione e gestione di situazioni di siccità, salinizzazione delle falde ed esondazione; ottimizzazione dei sistemi di invaso e recupero della risorsa idrica.

L'attuazione della politica regionale dovrà, di conseguenza, essere qualificata da indirizzi operativi adeguati ad accompagnare gli avanzamenti istituzionali, prevedendo azioni per:

- rafforzare la base conoscitiva e la interoperatività dei sistemi di monitoraggio ambientale, anche per consentire la piena attuazione della Direttiva 2000/60 e la predisposizione degli strumenti di pianificazione settoriale; garantire la sorveglianza sanitaria; supportare la valutazione dell'impatto della gestione sulla risorsa idrica;
- accrescere le capacità tecniche, organizzative e gestionali e delle funzioni di governo da parte delle Amministrazioni Pubbliche (Regioni, Enti Locali, Autorità di bacino, Autorità di ambito, etc.) anche attraverso l'acquisizione di esperienza sul terreno (*gemellaggi, training on the job, azioni di sistema*);
- razionalizzare e rendere più efficiente l'uso della risorsa idrica, anche in agricoltura, tutelando la qualità dei corpi idrici in coordinamento con la politica di sviluppo rurale, ottimizzando la funzionalità dei grandi invasi e dei sistemi di distribuzione primaria per garantire una costante disponibilità nel tempo della risorsa per uso irriguo.

Difesa del suolo. Per l'attuazione della politica regionale il prerequisito è individuato nel tempestivo completamento e aggiornamento di tutta la pianificazione di settore, in coerenza con le Direttive Comunitarie, in tutte le aree del Paese, rafforzando la interoperatività dei sistemi di pianificazione attraverso la predisposizione e condivisione di indirizzi e criteri generali per garantire omogeneità di condizioni di salvaguardia della vita umana, del territorio e dei beni. La strategia è concentrata sull'attuazione degli interventi previsti dai Piani di Assetto Idrogeologico e dagli altri rilevanti strumenti di pianificazione; sulla modifica di pratiche di uso del suolo causa di dissesto o poco sostenibili; sull'integrazione delle politiche di tutela e salvaguardia del territorio con quelle dell'agricoltura, industria, infrastrutture e turismo, ricorrendo quanto più possibile a forme di partenariato pubblico-privato.

Le priorità di intervento della politica regionale sono da ricondurre alle seguenti linee:

- realizzazione delle opere di difesa degli abitati, degli insediamenti produttivi e delle infrastrutture e delocalizzazione degli insediamenti non difendibili;
- promozione di progetti di ricerca volti a sviluppare nuovi sistemi di difesa più sicuri e meno costosi, favorendo la nascita di piccole e medie imprese di settore;
- realizzazione di interventi di prevenzione dell'erosione dei litorali e dei dissesti idrogeologici, attraverso opere di "sistemazione" dei reticoli idraulici e dei relativi ambiti

fluviali, il consolidamento dei versanti e azioni di polizia idraulica con l'uso di tecnologie avanzate e strumenti innovativi (es. telerilevamento);

- tutela, conservazione e recupero ad iniziare dalla definizione di un adeguato quadro conoscitivo, a fini di valorizzazione naturalistica e turistica, dei sistemi costieri e montani;
- prevenzione dei rischi naturali (ivi compreso il rischio sismico e vulcanico) relativamente alle peculiari specificità territoriali;
- interventi per prevenire e fronteggiare fenomeni di desertificazione in un quadro di azioni sinergiche e integrate con gli altri settori ambientali, con lo sviluppo rurale e con le attività economiche connesse all'uso del suolo e del territorio, in vista della conservazione e valorizzazione di queste risorse naturali.

3.1.3. Accrescere la capacità di offerta, la qualità e l'efficienza del servizio di gestione dei rifiuti, rafforzando le filiere produttive a esso collegate; recuperare alle opportunità di sviluppo sostenibile i siti contaminati, anche a tutela della salute pubblica

Una corretta gestione dei rifiuti e la restituzione all'uso collettivo di aree contaminate costituiscono fattori determinanti per aumentare qualità e competitività territoriale e assicurare tutela delle risorse naturali e della salute. Questa priorità assume particolare rilievo nel Mezzogiorno, dove i ritardi accumulati lungo l'intero ciclo di gestione dei rifiuti (dalla raccolta differenziata al recupero di materia ed energia), la presenza di numerosi siti inquinati e le infiltrazioni criminali, hanno da un lato impedito la fornitura di un livello adeguato di servizi, dall'altro minacciano la sostenibilità dello sviluppo produttivo e residenziale.

Rifiuti. Le politiche di settore contribuiscono alla sostenibilità dello sviluppo e alla competitività del territorio promuovendo l'attivazione della filiera produttiva connessa al riutilizzo, reimpiego, riciclaggio e recupero di materia ed energia, in sinergia con le politiche agricole forestali. L'attuazione efficace della strategia è condizionata dal completamento della riforma di settore, nelle sue componenti di organizzazione della gestione e di introduzione delle regole del mercato per i servizi. È necessario che le politiche ordinarie realizzino le condizioni per una compiuta industrializzazione della gestione del servizio, attraverso azioni finalizzate all'attuazione delle direttive comunitarie; al completamento e all'aggiornamento della pianificazione di settore; all'introduzione di corretti meccanismi di incentivazione finanziaria a sostegno della infrastrutturazione e/o gestione del servizio, con misure di compensazione che permettano di fornire il servizio anche in aree di inefficienza del mercato; all'individuazione di aiuti di Stato alle imprese per la riduzione della produzione dei rifiuti e per il potenziamento di filiere produttive. È inoltre necessario dare effettiva attuazione delle normative relative alla percentuale di acquisti di prodotti ecologici da parte delle Pubbliche Amministrazioni (Green public procurement).

La politica ordinaria può altresì incentivare il ricorso a procedure concorsuali, con il coinvolgimento dell'operatore nel miglioramento della pianificazione (o del suo aggiornamento), per favorire il completamento e l'adeguamento degli affidamenti del servizio di gestione. Le politiche ordinarie dovranno, inoltre, con il contributo della politica regionale aggiuntiva, perseguire in via prioritaria il rafforzamento degli Ambiti Territoriali Ottimali, anche regolando il rapido passaggio dalle gestioni operative frammentarie o commissariali a quelle ordinarie a livello di Ambito. Nell'ambito della politica regionale aggiuntiva, gli indirizzi operativi indicano come prioritaria la messa in opera degli interventi identificati dai piani regionali, provinciali e di ambito in attuazione degli adempimenti previsti dalla normativa vigente.

Il completamento della riforma di settore, nelle sue componenti di organizzazione della gestione e di introduzione delle regole per il mercato dei servizi, sarà condizionante per l'accesso alle risorse pubbliche aggiuntive.

Per le quattro Regioni dell'Obiettivo Convergenza saranno fissati obiettivi minimi di servizio,

misurati da indicatori per i quali verranno stabiliti valori target vincolanti (cfr. par. II.5). Le priorità di intervento sono individuate nelle seguenti linee:

- sviluppo della prevenzione, finalizzata a ridurre la quantità e pericolosità dei rifiuti;
- riutilizzo, reimpiego e riciclaggio dei rifiuti, recupero di materia e di energia;
- razionalizzazione, anche ai fini di una compiuta industrializzazione, della gestione dei rifiuti urbani e speciali (garantendo forme di smaltimento diverse dalla discarica e l'affidamento dei servizi di gestione);
- attuazione della normativa relativa alla gestione degli imballaggi e dei rifiuti da imballaggio, delle apparecchiature elettriche ed elettroniche, dei veicoli fuori uso e della gestione delle discariche;
- miglioramento dei sistemi di monitoraggio e controllo ai fini della tracciabilità dei flussi dei rifiuti attraverso tecnologie avanzate.

I programmi di intervento per infrastrutture e servizi per i rifiuti devono essere integrati con programmi di informazione e consultazione delle popolazioni e da programmi di mitigazione ambientale e di eventuale compensazione verso le popolazioni stesse, privilegiando interventi reali rispetto a compensazioni monetarie.

Bonifiche. L'obiettivo è di restituire all'uso collettivo le aree compromesse da inquinamento, valorizzando le opportunità di sviluppo imprenditoriale e garantendo al contempo la tutela della salute pubblica e delle risorse ambientali. A tal fine, è necessario in primo luogo il completamento della pianificazione di settore, in particolare per le aree contaminate da amianto, e per le aree industriali prioritarie, comprese quelle ex estrattive minerarie. È inoltre urgente, oltre che necessario, superare le gestioni commissariali che caratterizzano il settore. Le modalità di attuazione dovranno in generale essere finalizzate a garantire l'applicazione del principio comunitario "chi inquina paga", rafforzando la capacità di individuare i responsabili dell'inquinamento.

Le priorità di intervento della politica regionale sono da ricondurre alle seguenti linee:

- interventi di caratterizzazione, messa in sicurezza e bonifica dei siti contaminati prioritari previsti nei Piani Regionali di Bonifica, ad iniziare dai Siti di Interesse Nazionale, e con particolare riferimento a macroaree interessate da progetti di sviluppo e alle aree industriali dismesse e demaniali in concessione, ivi comprese quelle fluviali e marino costiere e quelle ex estrattive minerarie, con priorità per quelle ad elevato rischio ambientale e sanitario;
- integrazione degli interventi di messa in sicurezza e bonifica con azioni trasversali quali indagini epidemiologiche, azioni di monitoraggio e controllo, anche al fine di prevenzione e repressione di illeciti;
- interventi di ripristino ambientale di aree interessate da inquinamento diffuso;
- studi per stabilire la vulnerabilità degli acquiferi e la definizione di relativi piani di bonifica.

Priorità 4. Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività e lo sviluppo

Descrizione della priorità

In uno scenario di crescente mobilità internazionale dei capitali e soprattutto delle persone, le regioni italiane sono favorite dal potenziale vantaggio comparato rappresentato dalla dotazione di risorse naturali, paesaggistiche e culturali e, dalla percezione internazionale di una buona qualità della vita come elemento distintivo del nostro Paese. Come dimostrano le difficoltà strutturali del turismo italiano a fronte dell'inasprirsi della concorrenza internazionale, l'affermazione non è tuttavia spontanea. Esso non dà luogo a una posizione di rendita inattaccabile.

La Priorità 4 individua, appunto, gli indirizzi della politica regionale che possono concorrere a trasformare la dotazione locale di risorse naturali, paesaggistiche e culturali in aumento di opportunità e benessere, attraverso: lo sviluppo sostenibile del turismo e la valorizzazione del suo indotto; l'attivazione di nuove filiere produttive, collegate alle risorse ambientali e culturali, nonché alla realizzazione di attività culturali; la produzione di sinergie in termini di qualità della vita e identità territoriale⁵⁶. La strategia non si differenzia in maniera sostanziale fra le regioni del Centro-Nord e quelle del Mezzogiorno; le politiche si dovranno qualificare per una forte concentrazione tematica e territoriale e dovranno essere attentamente calibrate in funzione delle specificità della dotazione regionale di risorse culturali, naturali e paesaggistiche e delle caratteristiche dei mercati turistici di riferimento; nelle regioni del Mezzogiorno, ed in particolare in quelle Convergenza, dove più forte è il vantaggio comparato collegato a tali risorse e maggiore la loro sottoutilizzazione, l'intervento sarà caratterizzato da una maggiore intensità.

La strategia si caratterizza per un ruolo determinante delle Regioni e degli Enti Locali, ma la sua efficacia fa affidamento sul contributo di centri di competenza nazionali che possono fornire le necessarie "tecnologie" internazionali al processo di valorizzazione e attuazione.

La declinazione territoriale delle politiche settoriali in fase di attuazione dovrà in particolare essere orientata dai seguenti principi: piena integrazione fra politiche ambientali, culturali e del paesaggio e fra queste e la pianificazione territoriale e le politiche per lo sviluppo rurale; forme di concertazione per favorire il partenariato istituzionale e il coinvolgimento delle comunità locali; stringente identificazione delle priorità territoriali e tematiche e forte selettività degli interventi; apertura della dimensione locale alla conoscenza esterna, detenuta dalle Università, dai gestori di *multi-utilities*, dai mediatori dei flussi internazionali di turismo, dai centri di competenza e dalle istituzioni italiane all'estero; integrazione fra diverse scale di programmazione, locale e di area vasta; valutazione diffusa e partecipata delle politiche e dei risultati ottenuti rispetto agli obiettivi prefissati.

La strategia si articola in due **obiettivi generali** e quattro **obiettivi specifici**:

4.1. *Trasformare in vantaggio competitivo l'insieme delle risorse naturali, culturali e paesaggistiche locali, per aumentare l'attrattività, anche turistica, del territorio, migliorare la qualità della vita dei residenti e promuovere nuove forme di sviluppo economico sostenibile*

La attuazione della strategia richiede un approccio integrato che consideri in maniera unitaria la complessità delle risorse naturali, paesaggistiche e culturali presenti sul territorio e che sia in grado di coniugare efficacemente le esigenze della tutela con quelle dello sviluppo sociale ed economico.

Per quanto riguarda il turismo, le lezioni apprese dall'esperienza 2000-2006 indicano la necessità di ri-orientare l'intervento in base sia alle indicazioni provenienti dal mercato internazionale, anticipandone gli scenari, sia alle esigenze di sostenibilità ambientale e sociale di medio-lungo periodo del modello di sviluppo turistico.

4.1.1. *Valorizzare la rete ecologica e tutelare la biodiversità per migliorare la qualità dell'ambiente e promuovere opportunità di sviluppo economico sostenibile*

Le lezioni apprese dalla programmazione 2000-2006 hanno evidenziato il limite di interventi puntuali rivolti a singole aree protette, trascurando l'identificazione del collegamento ecologico e funzionale fra aree diverse e la riqualificazione naturalistica del territorio nel suo complesso. Si sono così prodotti: uno scarso coinvolgimento degli interessi locali, delle imprese e dei residenti, la mancata identificazione di obiettivi di sviluppo collegati all'azione ambientale che toglie coerenza e

⁵⁶ Standard elevati dell'ambiente, del paesaggio e del contesto culturale, aumentando l'attrattività del territorio verso nuovi residenti e risorse umane qualificate, possono favorire la valorizzazione del patrimonio immobiliare esistente e l'attrazione di investimenti in attività basate sulle nuove tecnologie e sui servizi ad elevato valore aggiunto; i marchi di identità territoriale consentono inoltre di aumentare il valore delle produzioni locali e di differenziarle nella competizione globale.

consenso alle azioni. Ai fini del perseguimento dell'obiettivo, verrà allora rafforzata, rispetto al passato, l'integrazione delle azioni di gestione della Rete Ecologica con le politiche di valorizzazione: verranno promosse l'attivazione di partnership e un maggior coinvolgimento degli attori locali, inclusi gli operatori agricoli, nelle azioni di gestione della Rete Ecologica, anche tramite attività di informazione e educazione ambientale per rafforzare le competenze degli attori coinvolti; verrà potenziata l'integrazione delle politiche ambientali con quelle settoriali, sia dal punto di vista della trasversalità dei profili ambientali, sia dal punto di vista dell'attivazione di filiere produttive rilevanti per la popolazione locale.

Un importante obiettivo di metodo è rappresentato dal rafforzamento degli strumenti di pianificazione e gestione a livello territoriale che consideri le strette connessioni con lo sviluppo rurale, il paesaggio e la valorizzazione del patrimonio culturale. È necessario inoltre creare sinergie tra tali strumenti⁵⁷ e gli strumenti finalizzati allo sviluppo locale (ad esempio le Agende 21 locali e i processi di certificazione ambientale di singoli soggetti o di territori).

Le modalità di attuazione della strategia individuano in via prioritaria le seguenti linee di intervento, da attuare in maniera compatibile con la conservazione della biodiversità e del paesaggio:

- il mantenimento delle attività antropiche nelle aree interessate, attraverso il miglioramento della qualità della vita delle popolazioni residenti soprattutto nelle aree marginali e la promozione di servizi⁵⁸;
- incentivi allo sviluppo imprenditoriale per la promozione di attività compatibili con le esigenze ambientali; azioni per destagionalizzare l'affluenza;
- miglioramento dell'accoglienza, della ricettività e dell'accessibilità materiale e immateriale, seguendo modelli sostenibili;
- azioni di marketing territoriale e promozione di marchi d'area e di certificazione ambientale delle imprese ricadenti nelle aree protette;
- coordinamento con le attività agricole e forestali e in generale con le politiche di sviluppo rurale (attività agricole integrate con la promozione ambientale, promozione di imprese agricole multifunzionali) e con quelle di promozione dei distretti agroalimentari, rurali e della pesca, ottimizzando le complementarità con tutti gli strumenti finanziari comunitari;
- sviluppo della capacità di ricerca.

Per quanto riguarda specificatamente la tutela della biodiversità, risulta prioritario esplicitare una strategia nazionale d'intervento, adeguatamente finanziata, nell'ambito delle politiche ordinarie, da attuare anche attraverso il rafforzamento degli strumenti di pianificazione che includano l'individuazione dei corridoi ecologici, per assicurare la funzionalità della Rete Ecologica. È necessario attivare procedure di monitoraggio dello stato di *conservazione di habitat* e specie di interesse comunitario (in attuazione della direttiva Habitat): a tal fine, l'Autorità centrale competente definirà apposite linee guida. Prerequisiti per l'attuazione della politica regionale sono:

- il completamento della pianificazione di settore (piani di gestione), da conseguire in un approccio partecipativo e applicando i criteri per la gestione dei siti Natura 2000, in coordinamento con i piani di sviluppo rurale e con le politiche di valorizzazione del patrimonio culturale, anche attraverso azioni di supporto, finanziate dalla politica regionale, mirate alla redazione dei piani di gestione.
- l'istituzione dei Soggetti gestori dei siti Natura 2000, attribuendo loro un ruolo centrale per

⁵⁷ Anche tra strumenti che riguardano territori contigui caratterizzati da ambienti naturalistici assimilabili.

⁵⁸ Servizi innovativi per residenti e visitatori, azioni di sensibilizzazione sui temi ambientali e del patrimonio culturale, ma anche sulla fruizione turistica.

garantire una gestione efficace ed efficiente dei siti, rafforzando le strutture organizzative degli Enti e migliorandone le capacità di progettazione, gestione e monitoraggio del sistema delle aree protette, anche tramite azioni di supporto finanziate dalla politica regionale e interventi formativi estesi anche ai Comuni, Province e Comunità montane che partecipano alla governo dell'area;

E' inoltre necessario rafforzare il coordinamento orizzontale tra gli assessorati regionali e verticale e tra i diversi livelli governo (comuni, altri enti, province, regioni, amministrazioni centrali) anche al fine di armonizzare la pianificazione di settore con gli altri strumenti ordinari di gestione del territorio (piani territoriali di coordinamento, piani regolatori generali, regolamenti edilizi).

(RISERVA. La Regione Liguria ha rilevato che i pre-requisiti indicati per l'attuazione della politica regionale sono un vincolo eccessivo in quanto di fatto impediscono la realizzazione di interventi sul tema della valorizzazione della naturalità).

4.1.2. *Valorizzare i beni e le attività culturali quale vantaggio comparato delle Regioni italiane per aumentarne l'attrattività territoriale, per rafforzare la coesione sociale e migliorare la qualità della vita dei residenti*

Nell'ambito della valorizzazione del patrimonio culturale, la lezione dell'esperienza 2000-2006 è duplice: superare i limiti riscontrati nella fase attuativa (scarsa selettività, insufficiente integrazione territoriale e funzionale, mancata considerazione degli aspetti legati alla sostenibilità finanziaria delle iniziative); tenere meglio conto della domanda, in particolare delle diverse dinamiche e motivazioni che caratterizzano la domanda turistica e della popolazione residente. Ne scaturiscono le seguenti aree prioritarie di intervento:

- consolidamento e valorizzazione di poli e reti culturali di eccellenza, comprendendo sia i grandi attrattori sia il patrimonio diffuso, quando parte di un sistema o di una rete territoriale o tematica con caratteri di eccellenza in termini di qualità dell'offerta culturale e dei servizi;
- qualificazione e diversificazione dei servizi innovativi per la fruizione, quale ad esempio la prevendita telematica, in grado di inserire l'offerta culturale locale in circuiti ampi di mercato e di commercializzare pacchetti integrati di servizi, anche turistici;
- promozione di centri di eccellenza di studio, documentazione e di restauro, nazionali, interregionali e regionali, per svolgere funzione propulsiva per l'intero settore culturale;
- innovazione e diffusione di nuove tecnologie sia nella conservazione e nella gestione del patrimonio sia nella promozione e comunicazione della conoscenza delle risorse culturali, anche per rafforzare la sicurezza del patrimonio e potenziare i sistemi di conoscenza statistica;
- promozione di attività ed eventi culturali a scala regionale, multiregionale e internazionale, in particolare nel Mezzogiorno, in grado di mobilitare significativi flussi di visitatori, e anche esportabili in altre sedi in Italia e all'estero;
- diffusione e promozione di una cultura del Paesaggio, che dovrà trovare una finalizzazione nel processo di pianificazione paesaggistica e nell'integrazione tra i diversi strumenti di pianificazione, e riflettersi sulla qualità progettuale e sulla programmazione degli interventi di recupero e rifunionalizzazione di siti degradati.

Le modalità di attuazione saranno qualificate da alcuni profili strategici trasversali agli ambiti di intervento, in particolare per quanto riguarda: l'integrazione con le politiche di valorizzazione turistica del territorio; la valorizzazione delle risorse umane e la formazione di figure professionali culturali innovative; il rilievo cruciale da attribuire al tema della gestione e della sostenibilità finanziaria e organizzativa dei progetti nella fase a regime; la promozione di forme di concertazione – anche tramite azioni di formazione e animazione – per favorire il coinvolgimento delle comunità locali nella realizzazione dei progetti; la concentrazione degli interventi per attivare la massa critica

necessaria a sortire effetti sugli obiettivi di sviluppo; il raccordo con le politiche per lo sviluppo rurale.

L'efficace attuazione delle politiche regionali aggiuntive richiede una razionalizzazione e maggiore visibilità del quadro strategico e finanziario delle politiche ordinarie, al fine di migliorare la complementarietà fra i due ambiti di programmazione. Richiede inoltre l'adozione di obiettivi di valorizzazione e tutela del paesaggio trasversalmente alle diverse politiche ordinarie, con particolare riferimento al contrasto dell'abusivismo edilizio, alla razionalizzazione degli strumenti di pianificazione territoriale e alla mitigazione dei fattori di pressione sul territorio che ne determinano una progressiva perdita del valore paesaggistico, culturale e ambientale e quindi anche del potenziale di attrattività territoriale.

4.1.3. Aumentare in maniera sostenibile la competitività internazionale delle destinazioni turistiche delle Regioni italiane, migliorando la qualità dell'offerta e l'orientamento al mercato dei pacchetti turistici territoriali e valorizzando gli specifici vantaggi competitivi locali, in primo luogo le risorse naturali e culturali

La definizione degli obiettivi regionali di sviluppo turistico dovrà essere orientata sia delle caratteristiche dei diversi segmenti di domanda internazionale (modelli di consumo), sia della struttura territoriale delle filiere produttive regionali attivabili dal turismo, al fine di definire una strategia in grado di massimizzare gli effetti territoriali a livello locale e regionale.

Le modalità di intervento individuano prioritariamente la realizzazione di programmi integrati a scala territoriale, attuati a livello locale, ma qualificati da standard e metodi di ingegnerizzazione definiti anche a livello sovregionale, composti da azioni trasversali (fortemente integrate con la valorizzazione delle risorse naturali, culturali e paesaggistiche e con le altre priorità territoriali del Quadro, in particolare per quanto riguarda le politiche urbane e l'accessibilità) e da interventi volti a favorire l'aggregazione dell'offerta, la qualità dei servizi e la qualificazione delle risorse umane e imprenditoriali, in un contesto di preclusione degli aiuti generalisti alle imprese.

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

- promuovere in maniera unitaria e realizzare azioni di marketing nazionali per affermare le destinazioni turistiche italiane sui mercati internazionali;
- rafforzare i sistemi di commercializzazione dei prodotti e servizi turistici, anche in termini di filiera, e di promozione turistica nazionale;
- innalzare gli standard di qualità dell'offerta complessiva delle destinazioni turistiche, anche attraverso il coordinamento tra Regioni sia in termini di requisiti omogenei per la classificazione delle strutture ricettive sia per la definizione di livelli minimi di servizi e prestazioni professionali;
- accrescere la selettività degli interventi e migliorare i modelli di gestione turistica favorendo la creazione di circuiti integrati;
- favorire l'aggregazione delle piccole e medie imprese della filiera, stimolandone e sostenendone la crescita dimensionale;
- favorire la cooperazione interregionale, rafforzando la rete di servizi di informazione e accoglienza turistica, anche in collegamento a grandi itinerari di interesse internazionale;
- riqualificare e valorizzare la ricettività offerta nelle seconde case, favorendone la regolarizzazione, la sostenibilità ambientale e l'aggregazione a fini commerciali e di marketing, nel rispetto di standard predefiniti di qualità.

L'efficacia delle politiche regionali appare condizionata da una più rigorosa applicazione del principio di sussidiarietà, nel pieno rispetto del riparto costituzionale di competenze fra il livello centrale e quello regionale, in particolare per quanto riguarda le politiche di promozione all'estero e

di marketing internazionale.

Gli indirizzi per l'attuazione sono prioritariamente riconducibili ai seguenti elementi:

- la capacità delle partnership locali di valutare le effettive potenzialità del proprio territorio e il corretto posizionamento nel mercato turistico è determinante per un efficace disegno dell'azione di rafforzamento della competitività turistica;
- l'apertura della dimensione locale alle reti e alla conoscenza esterna, detenuta ad esempio dai tour operator internazionali e degli operatori di *incoming*, è un elemento necessario per qualificare i progetti in funzione del mercato e per realizzare azioni di *co-marketing*;
- l'integrazione fra diverse scale di programmazione e pianificazione, locale e di area vasta, regionale e nazionale, e tra strumenti di pianificazione territoriale e programmazione di settore. assume, inoltre, rilievo il coordinamento fra le Regioni per la definizione di standard omogenei, per la costituzione di reti e per la realizzazione di azioni interregionali (promozione e commercializzazione di pacchetti turistici che travalicano i confini regionali) e di progetti multiregionali (sul tipo dell'“Appennino Parco d'Europa”⁵⁹);
- un'identificazione più stringente delle priorità implica una maggiore selettività degli interventi; i criteri di selezione dovranno favorire l'aggregazione dell'offerta, la promozione di partnership pubblico-privato e la qualità complessiva delle destinazioni turistiche, nelle sue principali declinazioni: qualità territoriale (dotazione infrastrutturale, qualità ambientale e del paesaggio, qualità dei sistemi di informazione per il pubblico), da accompagnare con marchi di qualità territoriali; qualità delle strutture ricettive e dei servizi, da elevare anche tramite la diffusione della certificazione ambientale; qualità delle risorse umane, sviluppando politiche formative degli imprenditori e dei lavoratori, anche con specifico riferimento alla sostenibilità ambientale del turismo;
- l'applicazione delle nuove tecnologie ICT è un'opportunità indispensabile per favorire l'aggregazione dell'offerta e il raggiungimento di nuovi mercati nel contesto della crescente competizione internazionale; tale opportunità deve essere sviluppata nell'ambito di una corretta ripartizione dei ruoli fra livello nazionale e livello regionale;
- la definizione dei programmi integrati a scala territoriale deve estendersi agli interventi per aumentare la sostenibilità dello sviluppo turistico (servizi ambientali), superando le criticità nelle aree ad alta intensità turistica e colmando le carenze infrastrutturali nelle aree non ancora adeguatamente valorizzate.

4.1.4. Rafforzare la capacità di conservazione e gestione delle risorse naturali e culturali mediante la cooperazione territoriale

La cooperazione territoriale concorrerà al raggiungimento di tutti gli obiettivi fissati per la priorità, in particolare promuovendo lo sviluppo di competenze, abilità e saperi qualificati in termini di conservazione, gestione e valorizzazione del patrimonio naturale e culturale ed estendendo e integrando l'utilizzo di metodologie, strumenti, esperienze di valorizzazione integrata del patrimonio culturale e del paesaggio, soprattutto mediante l'utilizzo di sistemi avanzati di monitoraggio per il controllo e la gestione del rischio di degrado e lo sviluppo di strumenti di gestione di poli di eccellenza e di sistemi e reti di risorse culturali, sia materiali che immateriali.

La cooperazione territoriale concorrerà anche ad accrescere la capacità amministrativa e tecnica in materia di sviluppo sostenibile, in particolare nelle aree di cooperazione che coinvolgono paesi di nuova adesione e paesi non membri dell'UE, per limitare la diffusione in aree vaste di fenomeni di inquinamento e contaminazione generati localmente. La cooperazione territoriale sarà orientata inoltre a rafforzare la crescita di turismo sostenibile, per valorizzare ed estendere il turismo

⁵⁹ Cfr. Documento Strategico Mezzogiorno.

sostenibile come brand internazionale distintivo dell'Europa e del Mediterraneo, contribuendo anche a migliorare il rating in termini di qualità dell'offerta di turismo italiano.

Priorità 5. Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale

Descrizione della priorità

Le politiche relative all'inclusione sociale e alla sicurezza sono finalizzate all'obiettivo comune di migliorare le condizioni di vita e l'accesso alle opportunità per tutti accrescendo così l'attrattività e la competitività dei territori. Centrale è la figura del cittadino come beneficiario/utente dei servizi pubblici erogati in questo ambito⁶⁰. Decisivo è il ruolo della Pubblica Amministrazione dal momento che la promozione di una società inclusiva incorpora il tema della correttezza, trasparenza, comprensibilità dell'azione amministrativa. Determinante è anche il ruolo del partenariato economico e sociale, per il quale si chiede un più ampio coinvolgimento per l'intero ciclo della programmazione/attuazione, accompagnato da una sua maggiore responsabilizzazione.

Questa priorità attiva due livelli di intervento: a) le politiche rivolte alle persone e alle imprese, la cui centralità nei programmi e nei progetti deve essere assicurata con il pieno coinvolgimento nella ricostruzione condivisa dei reali fabbisogni e nella definizione di obiettivi e di progetti; b) le azioni di sistema, ovvero le politiche strumentali rivolte al consolidamento del sistema dei servizi (infrastrutture materiali e immateriali e reti di attori presenti sul territorio). In questo orientamento al miglioramento dei servizi per la collettività e il singolo si specifica anche operativamente il legame funzionale tra welfare e sicurezza, particolarmente evidente in taluni ambiti come l'immigrazione, la dispersione scolastica, la tutela dell'ambiente, l'assetto del territorio, etc.

Essendo quelli dell'inclusione sociale e della sicurezza ambiti propri delle politiche ordinarie, a cui si richiede di concentrare il maggiore impegno nel Mezzogiorno, dove si evidenziano le più grandi criticità in tal senso, il contributo della politica regionale deve avere natura effettivamente aggiuntiva rafforzando gli effetti di quella nazionale, attraverso iniziative e pratiche mirate ad esplicita finalità territoriale, costruite ed attuate con il più ampio coinvolgimento degli attori presenti sul territorio e per ciò stesso in grado di realizzare l'integrazione richiesta. La combinazione delle politiche ad esplicita finalità inclusiva, con le altre politiche, in particolare quelle relative alla disponibilità e accessibilità dei servizi, è necessaria per massimizzare l'impatto in termini di inclusione sociale.

5.1. *Promuovere una società inclusiva e garantire condizioni di sicurezza al fine di migliorare, in modo permanente, le condizioni di contesto che più direttamente favoriscono lo sviluppo*

Nell'identificazione di fabbisogni e priorità per il periodo 2007-2013, saranno evidenziati destinatari, rappresentati dalla popolazione femminile, dalla popolazione immigrata, dalla popolazione non autosufficiente e dall'infanzia, e ambiti territoriali, trasversalmente le aree urbane degradate e le aree marginali. I primi, pur individuando le principali fragilità a livello sociale ed economico sono anche indicatori delle risorse presenti e future di cui ancora non si è focalizzato al meglio il valore e le potenzialità per lo sviluppo. I target territoriali vanno, invece, individuati in funzione della concentrazione dei problemi di marginalità (carenza di servizi e insicurezza ambientale). Ferma restando la necessaria concentrazione di risorse e interventi nel Mezzogiorno e la dovuta considerazione delle condizioni di ammissibilità al finanziamento dei fondi strutturali per le regioni "Convergenza" e per quelle "Competitività regionale e occupazione", vanno considerati come prioritari:

- le aree di degrado nelle città di maggiori dimensioni, dove più rilevanti sono i fenomeni di

⁶⁰ A questo obiettivo concorrono le azioni e gli interventi per la "legalità" ricondotte nell'ambito della priorità "Governance, capacità istituzionale e dei mercati".

emarginazione e particolarmente significative sono le conseguenze che questi inducono sulla coesione sociale e sulle potenzialità di sviluppo;

- i territori interni e rurali e le realtà comunali scarsamente abitate, dove le condizioni di marginalità sono ad un tempo causa ed effetto dello spopolamento e invecchiamento della popolazione.

Promuovere una società inclusiva significa anche migliorare la capacità di valutazione a priori degli effetti della strategia nel suo complesso, per rendere la promozione di una società inclusiva elemento qualificante l'intera azione di policy. Alle istituzioni centrali, regionali e locali si chiede, pertanto, di considerare esplicitamente e con sistematicità le ricadute delle scelte di politica sociale ed economica per tutti i soggetti coinvolti, in particolare per quelli svantaggiati. A tale scopo occorre rafforzare e diffondere le attività di monitoraggio e valutazione, proseguendo la virtuosa "contaminazione" delle politiche ordinarie già avviata nel corso del ciclo di programmazione 2000-2006.

All'obiettivo generale corrispondono due obiettivi specifici. Il primo è così declinato:

5.1.1. Valorizzare il capitale sociale sottoutilizzato nelle aree urbane e rurali, attraverso il miglioramento della qualità e accessibilità dei servizi di protezione sociale di cura e conciliazione e dei sistemi di formazione e apprendimento, con particolare attenzione alle pari opportunità di genere e alle azioni di antidiscriminazione

L'attuazione delle politiche di inclusione sociale nel 2000-2006 si è risolta in nettissima preponderanza in attività formative, soprattutto per la scarsa capacità di promuovere gli interventi più innovativi. L'assenza di una specifica strategia attuativa, soprattutto nel QCS obiettivo 1, l'inadeguatezza dell'azione dell'Amministrazione Pubblica, le stesse complessità del quadro istituzionale e normativo che hanno limitato la concreta integrazione della programmazione comunitaria con quella nazionale, hanno concorso a determinare questo risultato. La scarsa maturazione della consapevolezza dei nessi tra sviluppo economico e inclusione sociale ha, infine, ostacolato l'appropriata valutazione degli effetti sull'inclusione della programmazione nel suo complesso. I migliori risultati sono stati conseguiti con interventi, anche complessi, attuati da soggetti istituzionali con maggiori esperienze specifiche e organizzati su target più definiti e azioni precise (ad es. dispersione scolastica).

Questa esperienza concorre a individuare le linee di indirizzo della nuova fase di programmazione operativa, che sono così sintetizzabili:

- L'inclusione sociale non può essere affidata a singoli interventi settoriali, ma deve essere il frutto di una strategia, attuata con progetti integrati che abbiano al centro il cittadino beneficiario di pacchetti di servizi (sociali, sociosanitari, di inserimento lavorativo e di contrasto ai fenomeni di violenza, etc.), favorendone la responsabilizzazione, nell'esercizio dei propri diritti, e promuovendone la capacità di pressione. Va pertanto esteso l'utilizzo degli strumenti di programmazione integrata, raccordando i vari livelli di governo coinvolti, le diverse fonti finanziarie e i diversi strumenti. È quanto segnala anche l'esperienza, quali le azioni sperimentate a livello locale attraverso gli Accordi di programma quadro. Vanno individuati sistemi di incentivi e modelli di relazioni istituzionali diretti a integrare e rafforzare le risposte dei servizi sociali, sanitari e delle politiche del lavoro, tenendo conto delle diverse tipologie di servizio (ad es. servizi sociali e servizi per l'impiego). La programmazione, inoltre, deve avere una forte connotazione territoriale e coinvolgere il più possibile i soggetti locali e i destinatari degli interventi, per adattarsi al meglio alle esigenze concrete e ottimizzare gli effetti delle risorse aggiuntive sulla base delle specifiche peculiarità e criticità dei territori. Nelle aree rurali l'individuazione di servizi minimi o il miglioramento di quelli esistenti, può essere determinante per la valorizzazione delle opportunità di sviluppo;

- per rafforzare il ruolo del partenariato, soprattutto a livello locale, vanno adottati anche in fase di attuazione degli interventi, le forme di scambio di informazioni, gli spazi di confronto e riflessione già sperimentati in fase di programmazione, allargandoli a tutti i soggetti portatori di interessi, garantendo parità di condizioni a tutti i soggetti pubblici privati e piena trasparenza. In particolare, va sostenuto il ruolo del terzo settore e delle imprese sociali. A tal fine, andranno istituzionalizzate, soprattutto a livello locale, le soluzioni sperimentate con successo nella programmazione 2000-2006;
- per garantire una più sistematica partecipazione attiva dei cittadini occorre sostenere l'impiego, a scopo valutativo, di carte dei servizi, sulla base delle esperienze già effettuate, anche promuovendo gli strumenti di *e-democracy*;
- occorre un forte miglioramento di capacità nelle pubbliche amministrazioni che assicuri certezza nei tempi, trasparenza nei criteri di decisione, accessibilità e chiarezza di procedure e di informazioni, mediante il rafforzamento delle competenze nel governo di sistemi complessi e nella organizzazione di azioni di supporto ai comuni anche per la gestione associata dei servizi;
- a sostegno di tali obiettivi e in linea con gli orientamenti comunitari relativamente alla cosiddetta *e-inclusion*⁶¹, devono essere sfruttate sino in fondo le opportunità offerte dalle tecnologie dell'informazione e comunicazione, sia per migliorare i servizi finalizzati all'inclusione sociale e le condizioni lavorative di chi li eroga, sia per ridurre svantaggi esistenti che penalizzano individui e comunità, aumentando le possibilità di accesso alla conoscenza, al lavoro e a tutte le opportunità (ad es. va sostenuto lo sviluppo della *telemedicina* e della *teleassistenza* per assicurare, anche a distanza, l'accessibilità a prestazioni socio-sanitarie, superando così i disagi determinati dall'età dei beneficiari o dalle condizioni di accessibilità fisica dei luoghi).

Queste indicazioni possono assicurare l'integrazione della politica regionale con la programmazione di settore, salvaguardandone l'aggiuntività finanziaria e garantendo la specializzazione richiesta dalla sua specifica missione. Le risorse aggiuntive saranno destinate: al potenziamento della infrastrutturazione sociale per la diffusione dei servizi di protezione sociale, di cura e di conciliazione; al rafforzamento della integrazione delle reti e dei sistemi informativi; al miglioramento dell'accessibilità dei servizi, intesa in senso ampio (accessibilità fisica e immateriale, individuazione di servizi espressamente dedicati a specifici fabbisogni, conoscenza e informazione) e della loro qualità (rafforzamento delle competenze e delle professionalità, anche attraverso attività di formazione dedicata agli operatori del settore).

In collegamento con la Priorità 1, formazione e apprendimento permanente devono porsi dal punto di vista dei destinatari e quindi apprezzare le necessità specifiche dei soggetti svantaggiati, con la costruzione di percorsi di accompagnamento all'inserimento lavorativo. In particolare, l'apprendimento permanente deve coinvolgere innanzitutto la popolazione scarsamente scolarizzata. È inoltre necessario tenere conto sia dei percorsi di educazione formale, sia dei percorsi riservati per adulti e migranti, nonché garantire che non vi siano barriere all'accesso di sistemi formativi e di apprendimento.

Con riferimento specifico al target della *popolazione immigrata*, la cui integrazione è oggi, e in prospettiva, una delle questioni di maggiore rilievo nelle strategie di inclusione, la politica aggiuntiva promuoverà: il rafforzamento dei servizi socio-sanitari e delle azioni di sensibilizzazione

⁶¹ I riferimenti alla *e-inclusion* sono presenti nei seguenti documenti comunitari: "i2010 – A European Information Society for growth and employment" COM (2005) 229 final_i2010_310505_en; nei documenti preparatori di i2010 nei quali viene molto citato il Kaplan report, dal quale sono tratti i più articolati ragionamenti sulla *e-inclusion*; nella Dichiarazione Ministeriale approvata all'unanimità il 24 novembre 2005, a Manchester, Regno Unito, in occasione della Conferenza Ministeriale sull'eGovernment "Transforming Public Services".

finalizzate all'inclusione scolastica, sulla base del monitoraggio dei fabbisogni; percorsi integrati di accompagnamento che includano la dimensione formativa linguistica e professionale, familiare, sociale e culturale con il coinvolgimento di una pluralità di attori; impiego di sistemi informativi per un migliore incontro tra domanda e offerta di lavoro.

Infine, le indicazioni emerse per le regioni meridionali nel Documento Strategico Mezzogiorno circa l'opportunità di rilancio delle iniziative di edilizia sociale per i servizi e abitativa, dovranno confrontarsi con le regole di ammissibilità dei fondi strutturali. Andrà quindi valutata l'opportunità, in relazione a specifici ben circostanziati e motivati fabbisogni, di una attivazione complementare delle risorse della politica regionale nazionale.

L'altro ambito di intervento prevalente riguarda le azioni di sistema (definizione e sperimentazione di standard di servizio, di professioni sociali, di profilo di cittadinanza sociale, di azioni informative e di orientamento, sensibilizzazione, rafforzamento della legalità, supporto ai processi di sviluppo di reti), interventi formativi e buone pratiche già sperimentate in tema di servizi.

Alla *politica nazionale ordinaria* spetta la definizione dei livelli essenziali di assistenza in campo socio-sanitario e il rafforzamento della dotazione finanziaria del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali e delle risorse del Servizio Sanitario Nazionale anche con l'istituzione di uno specifico Fondo per la non autosufficienza. Andrebbe valutata inoltre l'opportunità di eventuali misure di sostegno ai redditi⁶². Si tratterebbe in questo caso di una scelta che la politica aggiuntiva potrebbe supportare con interventi di formazione e percorsi di inserimento.

Il secondo *obiettivo specifico* riguarda l'ambito della sicurezza:

5.1.2. Garantire migliori condizioni di sicurezza a cittadini e imprese contribuendo alla riqualificazione dei contesti caratterizzati da maggiore pervasività e rilevanza dei fenomeni criminali.

Il bilancio solo parzialmente positivo dei risultati conseguiti nel 2000-2006, nell'ambito del QCS obiettivo 1, indica chiaramente la necessità di una forte discontinuità nella impostazione della politica regionale della sicurezza, che si deve tradurre nella capacità di individuare azioni e interventi a forte caratterizzazione territoriale calibrate su specifiche opportunità e processi di sviluppo e in stretto collegamento con le altre priorità del Quadro. Questo assegna alla politica regionale una missione specifica e complementare rispetto a quella della politica ordinaria, alla quale spetta la responsabilità primaria di garantire adeguate condizioni di sicurezza del territorio.

Occorre molto recuperare la distinzione tra azioni di prevenzione/repressione ad opera delle forze di polizia e azioni volte alla qualità della vita, alla qualità urbana, a nuove prospettive di educazione e promozione sociale, al contenimento delle aree di emarginazione ad opera delle Regioni ed Enti Locali. Si conferma quindi l'urgenza di un coordinamento stretto tra questi e le Prefetture. Tenendo conto della costante evoluzione dei fenomeni criminali, l'attività di formazione potrà rappresentare un valido supporto: essa andrà mirata alla costruzione di specifici moduli di intervento che consentano maggiore integrazione di conoscenze e cultura tra soggetti pubblici (operatori di polizia nazionale o locale, P.A., operatori del sociale) e privati.

Fermo restando che, dato il peculiare radicamento della criminalità organizzata nelle quattro regioni dell'obiettivo "Convergenza", è in queste che, soddisfatte le dovute condizioni, vanno concentrate risorse e interventi, è necessario:

- lavorare "per progetti" e "per obiettivi" piuttosto che per competenze istituzionali, sperimentando o perfezionando formule di raccordo e coordinamento innovative tra i vari

⁶² Alla politica ordinaria andrebbe affidato anche il compito della realizzazione di sistemi stabili di relazioni con i paesi stranieri, e le questioni relative al controllo della regolarità degli accessi o di vigilanza, l'agevolazione di processi di naturalizzazione, la partecipazione civica dei cittadini e in generale la definizione del quadro normativo e di programmazione dei flussi.

livelli di governo, in grado di assicurare una governance realmente integrata e trasversale e l'integrazione tra risorse pubbliche e private (come gli investimenti per la sicurezza passiva delle imprese);

- migliorare l'individuazione delle priorità territoriali e tematiche nelle quali integrare il profilo della sicurezza e sulle quali costruire moduli di intervento dedicati, anche attraverso l'impiego di strumenti di analisi dei fenomeni criminali e delle loro interazioni con le dinamiche economico – sociali;
- rafforzare gli strumenti di cooperazione interistituzionale (ad es. gli accordi di programma) quale reale sede di informazione, confronto e codecisione strategica, allineandoli maggiormente ai risultati conseguiti per quanto concerne in genere le altre tipologie di Accordi. È necessario, a tal fine, un percorso maggiormente partenariale e trasparente nel processo di costruzione di tali strumenti;
- promuovere una valutazione complessiva dei moduli più innovativi e sperimentali adottati nella programmazione 2000-2006 e dei relativi impatti ottenuti, al fine di selezionare e diffondere le migliori esperienze. Con la medesima finalità, sulle nuove azioni saranno necessarie analisi ex ante ed ex post su singoli fattori della sicurezza su cui si intende intervenire;
- concentrare una parte degli interventi in quegli specifici territori dove forti potenzialità di sviluppo legate alla compresenza di risorse diverse sono frenate dalla penetrazione elevata della criminalità organizzata.

Ricorrono in questo ambito chiare evidenze sulla opportunità di sviluppare una strategia che superi la rigidità dei confini amministrativi, promuovendo un approccio interregionale fra le quattro regioni “Convergenza”, in grado di affrontare, sulla base di una impostazione comune e un forte coordinamento, la complessità, diffusione e pervasività dei fenomeni criminali.

Priorità 6. Reti e collegamenti per la mobilità

Descrizione della priorità

L'accessibilità dei territori italiani è penalizzata sia dalle ridotte e inadeguate dotazioni infrastrutturali, sia, soprattutto, dall'esistenza di specifiche strozzature lungo gli assi e i collegamenti con i territori⁶³.

Da questo punto di vista, per garantire le pre-condizioni di uno sviluppo equilibrato, l'Italia va considerata come un unico spazio economico e di vita, all'interno del quale garantire, colmando i divari fra le aree del Paese, reti e nodi logistici funzionali allo sviluppo, in coerenza con la vocazione ambientale e turistica del Paese e del suo Mezzogiorno (più ferrovie, più mare, più trasporto aereo) nel rispetto delle compatibilità ambientali, con particolare riferimento alla qualità dell'aria, e con l'opportunità di un suo collegamento con alcune grandi direttrici europee Mediterranee e Balcaniche. Si tratta, quindi, di uniformare i processi e di migliorare il trasporto di merci e persone e la sicurezza della circolazione, nonché di assicurare l'integrazione e la sinergia fra le reti dislocate alle diverse scale, da un lato, e i contesti interessati, dall'altro, puntando all'ottimizzazione dell'utilizzo delle infrastrutture di trasporto.

Questa priorità si articola in un obiettivo generale e in tre obiettivi specifici; gli ambiti e le priorità di intervento qui identificati per l'Obiettivo “Competitività regionale e occupazione” e per l'Obiettivo “Convergenza”, presentano rilevanti sinergie e complementarità con le priorità tematiche definite per l'Obiettivo “Cooperazione” nelle sue tre declinazioni, transfrontaliera,

⁶³ È questo uno dei principali fattori che portano l'incidenza del costo dei trasporti e della logistica in Italia intorno al 10% contro il 6,6% medio europeo.

transnazionale e interregionale; di tali sinergie e complementarità è necessario tenere conto nella definizione e attuazione delle strategie regionali.

In particolare l'azione di Cooperazione territoriale sarà orientata a promuovere lo sviluppo di piattaforme territoriali e strategiche che valorizzino il potenziale competitivo locale, creando spazi di saldatura dei sistemi nazionali al sistema europeo ed extraeuropeo, anche rafforzando in questa prospettiva i corridoi transeuropei e i nodi infrastrutturali e concorrendo all'integrazione e al completamento delle piattaforme nazionali a sostegno dello sviluppo policentrico. In questo modo la cooperazione territoriale, concorrerà a garantire reti e nodi funzionali allo sviluppo, a promuovere il ricollocamento strategico dei porti e aeroporti e dei servizi connessi, a sviluppare nuovi segmenti di mercato per quei settori in cui il vantaggio competitivo italiano è condizionato da carenze logistiche, a migliorare la sicurezza e a promuovere intermodalità, integrazione e sinergia tra le reti.

6.1. Accelerare la realizzazione di un sistema di trasporto efficiente, integrato, flessibile, sicuro e sostenibile per assicurare servizi logistici e di trasporto funzionali allo sviluppo

L'esperienza del 2000-2006 insegna che per accelerare l'attuazione dei programmi nelle aree che presentano i maggiori squilibri, segnatamente nel Mezzogiorno, deve essere garantita una forte condizione di aggiuntività. Perché ciò avvenga, la politica regionale deve poggiare su una pianificazione nazionale strategico-operativa⁶⁴, concertata tra Stato centrale e Regioni, che stabilisca, in modo condiviso e trasparente le priorità, definisca tempi realistici per la progettazione e l'attuazione, li verifichi in modo continuo con il monitoraggio e la diffusione pubblica dei suoi risultati. Data l'entità del divario, la politica ordinaria nazionale che, proprio per la sua missione di modernizzazione deve fortemente sostenere l'obiettivo di colmare i divari, deve conseguire non solo nelle assegnazioni, negli impegni giuridicamente vincolanti, ma anche nella spesa, l'obiettivo di destinare al Mezzogiorno una quota superiore al 30 per cento delle risorse ordinarie, che è, in media, l'obiettivo per quest'area. Tutto ciò potrà essere assicurato solo da un deciso rafforzamento dell'azione delle Amministrazioni centrali responsabili per l'indirizzo, per l'esercizio dei diritti dell'azionista e per la verifica dei risultati dei grandi centri di progettazione di spesa del settore.

Sotto queste condizioni, la politica regionale, potrà assicurare un contributo finanziario ai progetti maggiori e potrà accompagnare questi con azioni di "rammaglio" con il territorio necessarie per l'efficacia dell'azione complessiva.

La programmazione operativa terrà conto delle risorse disponibili, di tempi credibili di attuazione, di processi di condivisione degli interventi selezionati (in particolare per le grandi opere) da parte delle popolazioni interessate, dando priorità ai progetti attuativi delle linee strategiche già avviati e/o programmati da completare.

Per ottenere un appropriato impatto territoriale che possa favorire lo sviluppo dei territori, anche per le aree rurali, si dovrà assicurare una visione unitaria attraverso la massima integrazione tra politiche delle reti e politiche territoriali, anche fra aree limitrofe al di là dei confini amministrativi, eventualmente attraverso meccanismi che accompagnino e stimolino l'evoluzione della programmazione di settore verso una più matura comprensione dei rapporti tra flussi e aree, ovvero tra luoghi di intreccio dei flussi dell'economia globale e luoghi del radicamento e della sedimentazione degli effetti.

Per massimizzare l'efficacia delle strategie, come insegna l'esperienza in corso, si dovrà superare l'odierna netta separazione fra progettazione delle opere e valutazione della loro funzione, per disegnare contestualmente l'infrastruttura, la sua manutenzione e il servizio offerto. Nel contempo occorrerà tenere conto dei vincoli e delle condizioni di contesto (ambientali, sociali, tecniche,

⁶⁴La base di partenza è costituita dalla programmazione nel settore dei trasporti e della logistica, a livello nazionale, è delineata dal "Piano Generale dei Trasporti e della Logistica" (PGTL) e, a livello regionale, dai Piani Regionali. In detti documenti, approvati secondo le normative in essere, a partire dalla situazione attuale e di scenario, sono delineate le strategie, rispettivamente nazionali e regionali.

economico-finanziarie, normative e procedurali) e della sostenibilità gestionale e finanziaria, anche attraverso un opportuno processo di selezione dei progetti che privilegi indicatori e obiettivi di “efficacia logistica” (riequilibrio modale, decongestionamento delle aree metropolitane, integrazione con il sistema territoriale dei trasporti). In tale ambito la strategia delineata contribuirà altresì a ridurre l’inquinamento atmosferico dovuto a ossido d’azoto e polveri sottili e a contrastare i cambiamenti climatici, rispetto ai quali le scelte operate in questo settore sono determinanti.

Un efficace contributo potrà essere dato da un processo valutativo parternariale che, senza appesantire le procedure, ponga al centro della valutazione il livello di servizio conseguibile, anche grazie all’apporto della conoscenza e delle tecnologie innovative, e l’integrazione delle grandi opere in reti di mobilità e di accessibilità estese all’intero territorio nazionale.

La strategia dovrà essere accompagnata da idonee politiche ordinarie che accompagnino l’attuazione dei processi di apertura alla concorrenza del settore, creando le condizioni e sostenendo, in coerenza con le normative comunitarie, la crescita di nuovi operatori per nuovi collegamenti.

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

6.1.1. Contribuire alla realizzazione di un sistema logistico nazionale, supportando la costruzione di una rete nazionale di terminali di trasporto e di logistica, integrata, sicura, interconnessa ed omogenea.

Le lezioni apprese dal periodo 2000-2006 indicano che, per l’intero paese, la politica regionale, nazionale e comunitaria, dovrà concentrarsi sul rilancio della logistica per un ricollocamento strategico dei porti e aeroporti italiani e dei servizi a essi connessi, sfruttando il potenziale di crescita insito nei traffici di merci dall’estremo oriente verso l’Europa occidentale. Ciò anche individuando modalità utili ad estendere il modello di “autostrada del mare” ai Paesi del Mediterraneo, offrendo alla logistica del Mezzogiorno l’opportunità di fungere da snodo delle grandi rotte transoceaniche, con diramazioni sia verso il centro Europa che verso i grandi mercati asiatici; e assicurandosi che tale ruolo produca un’effettiva ricaduta economica e sociale sul territorio.

Conseguentemente, particolare priorità va assegnata ai porti, capaci di svolgere funzioni di collegamento e di intermodalità, nell’ottica di una loro specializzazione e di completamento della maglia infrastrutturale. Gli scali portuali debbono essere convertiti in terminal, attraverso adeguati interventi infrastrutturali e tecnologici, aprendo al cabotaggio il mercato nazionale del trasporto merci. Gli scali oggetto di intervento dovranno essere identificati in correlazione con le Autostrade del Mare e gli interventi dovranno ricercare il massimo delle possibili sinergie con i territori (aree metropolitane e sistemi produttivi di riferimento). Occorre superare la scarsa efficienza organizzativa e la poca concentrazione del sistema portuale, in particolare nel Mezzogiorno (che presenta valenze infrastrutturali già presenti e non pienamente sfruttate, a fianco di porti ormai affermati nel panorama mondiale del transhipment quali Gioia Tauro, Taranto e da poco Cagliari), per poter competere a livello internazionale; gli interventi prioritari dovranno quindi indirizzarsi verso modalità di gestione nuove, anche unitarie, per una nuova, sostenibile e sicura logistica multimodale, anche attraverso le potenzialità delle nuove tecnologie ICT e tenendo conto delle specializzazioni prevalenti.

Devono altresì essere consolidati i risultati già conseguiti per la creazione di una rete aeroportuale del Mezzogiorno competitiva, meglio collegata con gli hub internazionali e ampliati i relativi servizi per lo sviluppo di nuovi segmenti del mercato turistico e per la creazione di rotte transnazionali di medio raggio dedicate al raccordo con i Paesi dello Spazio Economico Europeo (SEE) e del Mediterraneo.

A tali azioni dovrà accompagnarsi il completamento della rete e degli ulteriori nodi (in particolare

per il Mezzogiorno), che deve essere perseguito con priorità per la ferrovia, i cui interventi dovranno garantire l'interoperabilità e promuovere l'efficienza interna delle singole modalità di trasporto (ad es. riduzione dei viaggi a vuoto).

È importante proseguire con costanza nell'attuazione di tutti i piani di lungo termine considerando adeguatamente gli interventi già identificati da condurre a realizzazione prima di definire nuovi interventi, privilegiando progetti di completamento e di efficientamento della maglia di trasporto, fermo restando che gli interventi della politica nazionale continuano a essere concentrati su corridoi terrestri e marittimi, nodi e itinerari di livello nazionale ed europeo (SNIT e TEN)-comprese le trasversali, le Autostrade del Mare ed i Valichi alpini.

Va favorita la complementarità dei servizi e delle dotazioni infrastrutturali al fine di ottimizzare la competitività e l'efficacia complessiva del servizio logistico offerto.

Occorre prestare attenzione allo sviluppo di quegli interventi che, per migliori servizi ai cittadini, consentono ad un insieme di nodi e di "diretrici di forza" di assurgere a sistema di servizi comune, per il trasporto di merci e la logistica (con attenzione alla filiera agroalimentare, ai rifiuti industriali e le merci pericolose). Gli interventi, pertanto, dovranno essere identificati ponendo attenzione al servizio da rendere, anche attraverso uno studio ed una analisi puntuale dei colli di bottiglia sia in termini fisici (limitazioni di carico e di sagoma, anche alla luce di tecnologie innovative, ad esempio nel campo dei containers, raccordi autostradali, interporti, terminal, porti, etc.) sia in termini immateriali (es. sistemi informativi, interconnessione nelle comunicazioni, centrali di sistema, etc.).

In ogni caso, dovrà essere prestata attenzione, anche attraverso la promozione di specifici progetti strategici di ricerca e sviluppo, agli aspetti di sostenibilità ambientale dei trasporti, di sicurezza e riduzione dei tempi di trasporto, privilegiando il ricorso a tecnologie e sistemi innovativi: Andrà posta inoltre attenzione, alla limitatezza delle risorse e ai vincoli temporali di spesa e a quelli connessi alla tempestività di realizzazione e quindi di manifestazione degli effetti attesi. Occorre pertanto, come discende dall'esperienza dello scorso periodo di programmazione, un forte rafforzamento della capacità progettuale degli enti di gestione di rete (in particolare ANAS e RFI), anche attraverso l'adozione di robusti meccanismi di selezione delle priorità, nelle quali concentrare risorse e obiettivi operativi di velocizzazione dei tempi di realizzazione, ricercando una maggiore integrazione del disegno progettuale con i vincoli della pianificazione territoriale e paesistica e di uso del territorio, accompagnando l'iter di maturazione del progetto, anticipando i momenti e risolvendo i motivi di possibili rallentamenti.

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

Nelle regioni Obiettivo Competitività del Centro-Nord la strategia sarà principalmente attuata dalla politica ordinaria, le risorse della politica regionale nazionale e comunitaria si concentreranno sul miglioramento dei collegamenti dei territori con reti e nodi principali di trasporto, sia con interventi infrastrutturali, sia attraverso le potenzialità dell'ICT.

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

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

Il miglioramento della rete generale di trasporto potrà esplicare i suoi effetti solo se assicurerà adeguate condizioni di servizio ai territori urbani e produttivi. Occorre quindi ottimizzare l'utilizzo dell'infrastruttura di trasporto, in un'ottica di sostenibilità ambientale e di riduzione della congestione e dell'incidentalità, anche attraverso un mix di politiche che indirizzino la domanda verso scelte di mobilità più efficienti e razionali. In questo contesto assume rilievo il tema dell'“ultimo miglio” e, conseguentemente, degli interventi cosiddetti “minori o complementari”.

È opportuno agire con offerte innovative di modernizzazione delle infrastrutture e delle modalità del trasporto pubblico che consentano di passare, dall'attuale modello basato sulla mobilità privata su gomma, a modelli tendenzialmente più sostenibili anche sotto il profilo ambientale, senza peraltro rinunciare al policentrismo, sperimentando anche percorsi innovativi. Molto rilevante è il realizzare/rafforzare, sia sul fronte delle infrastrutture sia, soprattutto, sul fronte dei servizi, i collegamenti tra sistemi metropolitani, in particolare fra i capoluoghi del Mezzogiorno e con i nodi aeroportuali, anche per favorire l'accesso dei turisti al patrimonio di risorse naturali e culturali del Paese, anche attraverso sistemi innovativi di infomobilità. Altrettanto rilevante appare il tema della logistica a livello locale, a servizio sia delle città, sia dei sistemi produttivi locali, con particolare riferimento alle filiere maggiormente presenti nel territorio meridionale, quali la filiera agroalimentare.

In questo quadro, occorre consolidare e rafforzare i sistemi portuale ed aeroportuale, curando: l'integrazione con i collegamenti ferroviari o di metropolitana alle aree urbane e metropolitane ed ai territori produttivi; i sistemi di controllo di qualità sul livello del servizio; il potenziamento del livello di specializzazione e integrazione dei singoli nodi, in modo strutturale e sinergico.

I temi sulle iniziative per lo sviluppo della mobilità sostenibile e della logistica nelle città e aree metropolitane, nei sistemi di città e nei sistemi rurali e del raccordo tra loro, della mobilità delle merci e delle persone, dovranno essere affrontati anche attraverso le potenzialità dei sistemi intelligenti (ITS) a servizio dell'utenza (fra i quali, ad es. i sistemi innovativi di tariffazione integrata, sistemi di infomobilità e utilizzo delle potenzialità dei navigatori satellitari Galileo), in un processo di trasformazione delle politiche di rete intraregionali in politiche di servizi. Particolare attenzione dovrà essere riservata all'aspetto del coordinamento degli orari dei servizi puntuali (scuola, sanità, etc.) e servizi di trasporto e, con attenzione alla sostenibilità, in senso sia ambientale sia economico, al tema delle modalità innovative (es. piattaforme logistiche leggere e per auto al seguito, camion su treno, navigazione interna) e promuovendo forme di mobilità eco-sostenibili in ambito urbano (trasporti pubblici, piste ciclabili, parcheggi di scambio, *car-sharing*, piani della mobilità, reti di distribuzione di carburanti alternativi). Dovrebbero anche essere esplorate strade percorribili per sostenere i processi di liberalizzazione e per trasformare gli attuali sistemi di incentivi in una visione sostenibile, ad esempio finanziando il rinnovo del parco pubblico circolante con mezzi eco-compatibili.

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

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

Una più forte attenzione al miglioramento del Trasporto Pubblico Locale (TPL) è anello essenziale per poter puntare ad un effettivo riequilibrio modale e per sostenere uno sviluppo equilibrato.

Le evidenze indicano che va rafforzata l'attuazione dei processi di apertura alla concorrenza del settore a livello nazionale e regionale (trasporto pubblico locale), creando le condizioni e

sostenendo, in coerenza con le normative comunitarie, la crescita di nuovi operatori per nuovi collegamenti. Di conseguenza la politica nazionale deve implementare il processo di riforma già avviato con opportune azioni normative (es. nei campi delle restrizioni e della tassazione).

L'intervento della politica regionale deve, al contempo, sostenere l'ottimizzazione dell'utilizzo della infrastruttura di trasporto, riequilibrando la domanda verso mobilità più efficienti e razionali, sfruttando le tecnologie ICT per azioni che spaziano da una migliore diffusione dell'informazione, agli incentivi, alle regole di comportamento. Condizione perché ciò possa avvenire è il completamento del processo di pianificazione in attuazione di quanto previsto dal D.lgs. n° 422/1997 e s.m.i.

Le azioni saranno quindi identificate a partire dall'analisi dei fabbisogni del settore, tenendo conto della prospettiva di genere, pianificando i passi del processo e definendo le relative risorse. Particolare attenzione va attribuita all'accesso ai servizi essenziali della sanità e dell'istruzione (inclusi gli asili nido) anche in favore di gruppi ad hoc, per permetterne l'inclusione sociale.

Potranno essere previsti: sistemi intelligenti in grado di integrare e semplificare le modalità di accesso ai diversi modi di trasporto, sviluppo dei sistemi innovativi di tariffazione integrata, potenziamento e rinnovo delle flotte, anche attraverso incentivi, con veicoli a basso impatto ambientale; miglioramento e diversificazione dell'offerta di trasporto collettivo (es. *car sharing*) che potranno contribuire, inoltre, a diminuire l'inquinamento atmosferico anche al fine di tutelare la salute pubblica.

Occorre, inoltre, accompagnare l'evoluzione delle politiche di rete in politiche di servizi, con attenzione all'intermodalità, per questo è auspicabile una crescente cooperazione fra gli attori, sia in senso verticale, tra i diversi livelli territoriali, sia in senso orizzontale, con le istituzioni operanti in altri settori, eventualmente anche definendo regole comuni fra le Regioni volta ad assicurare migliori collegamenti fra aree urbane che permettano di "avvicinare" le città e sfruttare in questo modo possibili economie di agglomerazione.

La pianificazione e la relativa scelta degli interventi non potrà prescindere dal tema del "vincolo di isolamento", che danneggia pesantemente intere regioni, ed estesi contesti territoriali deprimendo la redditività delle imprese, rendendo difficoltosa la presenza degli operatori sui mercati nazionali ed europei e deve quindi essere affrontato sia sul fronte infrastrutturale sia su quello dei servizi. In queste aree occorre intervenire prioritariamente laddove migliori reti di comunicazione possono innescare nell'immediato uno sviluppo locale, in quanto esistono già in loco potenzialità (valorizzazione asset locali; forte partenariato; inserimento in esistenti circuiti turistici). Si dovrebbe puntare ad assicurare uno standard di performance minima per dotazioni infrastrutturali e servizi.

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

Priorità 7. Competitività dei sistemi produttivi e occupazione

Descrizione della priorità

L'intera politica regionale, comunitaria e nazionale, è incentrata sull'offerta di servizi (e di sistemi complementari di incentivazione, in coerenza con indicazioni sviluppate nell'ambito della Priorità 10) che, accrescendo la qualità della vita e il rendimento degli investimenti privati e dei sistemi produttivi locali, sospingano verso l'alto la competitività, riducano la sottoutilizzazione delle risorse e, segnatamente, accrescano l'occupazione.

Tanto maggiore è il grado di integrazione e complementarità dei servizi previsti dalle altre priorità del Quadro, tanto maggiore è l'effetto sulla competitività; il metodo della programmazione e l'organizzazione delle responsabilità sul territorio rivestono quindi un ruolo determinante per l'efficacia delle politiche. L'esperienza realizzata in diverse aree del paese mostra che l'efficacia di

questa strategia può essere accresciuta se allo sviluppo dei sistemi produttivi locali è dedicato uno specifico asse di intervento che promuova progetti integrati locali e la loro interconnessione con le altre priorità del Quadro.

Secondo questa impostazione, la Priorità 7 individua ambiti e modalità di intervento finalizzate a sostenere i sistemi locali nel loro complesso, integrando in contesti specifici le azioni rivolte alla competitività e sostenibilità dei processi produttivi, gli interventi a favore dell'occupazione e quelli rivolti al capitale sociale, soprattutto attraverso progetti territoriali costruiti con metodi partenariali con i soggetti locali, in grado di coniugare la promozione dei processi sostenibili di sviluppo e innovazione imprenditoriale con le azioni per aumentare la possibilità di ciascun individuo di partecipare attivamente e regolarmente al mercato del lavoro. Per la loro peculiare natura, i sistemi produttivi incentrati sulle città richiedono interventi specifici raccolti nella Priorità 8.

La necessità di accentuare fortemente l'azione rivolta alle risorse umane e al mercato locale del lavoro è la prima forte lezione che viene dall'esperienza 2000-2006. Quella stessa esperienza mostra inoltre la necessità di attribuire una maggiore importanza alla qualità complessiva del territorio⁶⁵, in collegamento con le altre priorità del Quadro, quale condizione per aumentare la competitività dei sistemi produttivi locali e per influenzare le scelte di localizzazione di imprese e professionisti. È inoltre emerso in maniera evidente che il successo dei sistemi produttivi locali dipende dalla loro capacità di interconnessione con le reti lunghe sulle quali ha luogo lo scambio di capitali, saperi e tecnologie. È dunque indispensabile che i servizi offerti a livello locale siano in grado di interagire con i sistemi più evoluti e innovativi. Ed è necessario che la progettazione locale sia più selettiva, si apra a centri di competenza e soggetti nazionali forti, si integri con progetti territoriali di area vasta anche internazionale attraverso il volano dell'Obiettivo Cooperazione.

L'articolazione regionale della strategia non si differenzia sostanzialmente nel Paese, se non per la più diffusa necessità di politiche di promozione della regolarità nel Mezzogiorno, ed in particolare nelle quattro Regioni dell'Obiettivo Convergenza, dove, in coerenza con i fabbisogni dei territori, l'intervento sarà caratterizzato da una maggiore intensità e da una forte integrazione con la priorità 5 "Coesione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale".

La strategia si articola in tre *obiettivi generali*, di cui il primo è di natura trasversale ai contenuti della strategia stessa e si riferisce al metodo della programmazione e alla capacità di governance; il secondo si rivolge alla promozione di processi sostenibili e inclusivi di innovazione e sviluppo imprenditoriale; il terzo declina territorialmente le politiche attive del lavoro.

7.1. Accrescere l'efficacia degli interventi per i sistemi locali, migliorando la governance e la capacità di integrazione fra politiche

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

⁶⁵ Grado di ordine pubblico e legalità, efficienza della logistica, qualità dell'offerta locale di servizi di pubblica utilità, etc.

7.1.1. *Aumentare la capacità delle Istituzioni locali quale condizione per l'efficacia di progetti locali e di area vasta e della governance del territorio*

Nell'ultimo decennio, diversi sono stati gli strumenti attivati a sostegno di agglomerazioni produttive, caratterizzati per tipologie di territorio (Urban, Leader) o per la finalità di favorire l'emergere di una coalizione locale, in un approccio autonomo (Patti Territoriali) o in attuazione della programmazione regionale (Progetti Integrati Territoriali). La valutazione dell'ultimo decennio è complessa, ma suggerisce comunque alcune discontinuità rispetto all'azione del passato, tradotte in tre principali indirizzi:

- il sostegno ai sistemi produttivi locali sarà perseguito tramite una strategia che, sulla base della identificazione dei vantaggi comparati e del potenziale di sviluppo del territorio, espliciti in maniera chiara e motivata le priorità (territoriali, settoriali e tematiche) sulle quali intervenire, per massimizzare la redditività sociale dell'investimento pubblico. L'efficace perseguimento delle priorità identificate implica forte capacità di scelta e pratica di valutazione, diffusa e partecipata;
- una apertura del "locale" alla conoscenza esterna, detenuta dalle Università, dalle banche, dai gestori di multi-utilities, dai mediatori dei flussi internazionali di turismo e dalle istituzioni italiane all'estero sia di rango nazionale che regionale;
- l'integrazione fra diverse scale di programmazione, locale e di area vasta, nazionale e internazionale; ciò è particolarmente rilevante non solo quando le iniziative di sviluppo locale individuano amministrazioni centrali fra i referenti istituzionali, ma anche quando è opportuno attivare iniziative interregionali o collegare le iniziative locali con gli interventi a rete o di sistema.

La conoscenza, nelle singole regioni, dei risultati sin qui conseguiti consente per il 2007-2013 di non lanciare nuovi strumenti generali, ma piuttosto di procedere selettivamente da parte di ogni Regione, sulla base dell'efficacia delle singole esperienze locali⁶⁶, al fine di: consolidare e sviluppare le esperienze positive; concorrere alla trasformazione di progetti con criticità recuperabili; riconvertire esperienze non in grado di esprimere un'adeguata progettualità integrata, volgendo nel breve-medio termine al conseguimento di obiettivi minimi meno complessi ma tangibili, anche attraverso l'uso del capitale sociale accumulatosi.

Ciò richiede un deciso miglioramento delle modalità di confronto fra il livello regionale e sub-regionale e un'azione diffusa di accompagnamento alle progettualità avviate sul territorio.

Sarà quindi necessario distinguere l'articolazione degli interventi fra:

- sviluppo di progetti territoriali, opportunamente selezionati secondo i tre indirizzi di cui sopra, mirando alla competitività dei sistemi locali e alla partecipazione delle persone al mercato locale del lavoro;
- azioni di capacitazione del territorio e di accompagnamento delle coalizioni locali, per aiutarle a consolidarsi, aumentare la loro capacità di interpretare i fabbisogni del territorio e sviluppare una progettualità adeguata. Tali azioni, rilevanti nei contesti contraddistinti da marginalità geografica e demografica, si attuano tramite azioni di sistema e possono essere accompagnate anche da iniziative volte a promuovere forme di cooperazione e corresponsabilizzazione istituzionale⁶⁷.

Per quanto riguarda la *governance* del territorio, priorità va assegnata, in maniera complementare alle politiche ordinarie, alle seguenti linee di intervento: sostegno ai processi di avanzamento

⁶⁶ Da valutare in funzione della qualità delle coalizioni locali e dell'incisività dei progetti sulla competitività territoriale.

⁶⁷ Da realizzare ad esempio tramite la predisposizione di opportuni meccanismi di incentivazione e premialità, oltre che di forme di accompagnamento, tali da favorire l'emergere di coalizioni virtuose e la cooperazione fra Enti Locali, anche tramite la creazione di uffici unici.

istituzionale⁶⁸; promozione di azioni per aumentare l'efficacia degli interventi⁶⁹; qualificazione delle strutture organizzative e dei modelli gestionali dei soggetti pubblici coinvolti su scala locale, nonché azioni di qualificazione professionale del personale pubblico coinvolto nella gestione di tali processi.

7.1.2. Qualificare il partenariato socio-economico e rafforzarne il ruolo nello sviluppo locale

L'obiettivo mira a sostenere l'affermarsi di una *partnership* socio-economica competente in grado di partecipare sia alla fase di definizione di progetti territoriali, sia alla fase di realizzazione, gestione e valutazione in itinere ed ex-post, garantendo ai progetti stessi il contributo informativo e di esperienze che proviene dai soggetti più vitali presenti sul territorio e l'effettiva mobilitazione delle rappresentanze degli interessi. Ciò implica la necessità di prevedere azioni per qualificare il confronto fra gli Enti Locali e il partenariato economico-sociale, valorizzando la conoscenza reale di specifiche aree territoriali⁷⁰ e promuovendo la capacità delle coalizioni di aprire il livello locale all'apporto di competenze esterne forti e di soggetti capaci di trainare il sistema.

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

Le criticità nell'offerta locale di servizi rappresentano uno dei maggiori freni ai processi di crescita, innovazione e apertura all'esterno dei sistemi locali e alla possibilità di ciascun individuo di partecipare attivamente ai processi produttivi del territorio. La strategia pone l'enfasi sui servizi di natura trasversale e non formula indirizzi di natura settoriale; tuttavia, in coerenza con gli indirizzi del primo obiettivo generale, è dirimente selezionare gli interventi per le imprese e l'occupazione in base alle priorità identificate e al principio di concentrazione territoriale, settoriale e tematica. Nel superare le inefficienze di contesto, è imprescindibile agire anche sul fronte dei fenomeni di irregolarità che si manifestano diffusamente in vaste aree del Paese e che distorcono la migliore utilizzazione delle risorse umane e imprenditoriali, frenando la crescita delle imprese e la produttività del lavoro. L'obiettivo generale è articolato in due *obiettivi specifici*:

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

La qualità dei servizi alle imprese e al territorio è determinante nell'aumentare la competitività dei sistemi produttivi locali nel contesto dell'inasprirsi della concorrenza internazionale e delle pressioni dei paesi emergenti, con particolare riferimento alla capacità di anticipazione degli scenari (evoluzione dei gusti dei consumatori e delle tecnologie) e all'individuazione degli specifici vantaggi comparati sui quali rafforzare il posizionamento delle produzioni locali. Il potenziamento dell'offerta locale di servizi alle imprese e la loro internazionalizzazione possono essere perseguiti tramite un numero contenuto di strumenti di incentivazione, non generalisti, rivolti prevalentemente a soggetti collettivi, a sostegno di attività imprenditoriali di piccole e medie dimensioni, funzionalmente collegate lungo l'integrazione orizzontale o di filiera. Per quanto riguarda i regimi di aiuto a finalità ambientale, sono prioritari interventi per la diffusione della certificazione ambientale e delle tecnologie a minore impatto ambientale, l'utilizzo efficiente dell'energia, la realizzazione di azioni di prevenzione e di mitigazione dell'inquinamento da attività produttive (cfr. Priorità 3).

La promozione di una maggiore efficacia ed efficienza dei servizi esige un approccio fortemente selettivo, in grado di valutare gli standard qualitativi dei servizi sostenuti dalle politiche regionali.

⁶⁸ Quali ad esempio azioni per contribuire a rafforzare la capacità di programmazione e progettazione degli Enti Locali; consolidare forme associative fra Enti Locali; aumentare la propensione all'innovazione.

⁶⁹ Ad esempio, azioni per favorire il conseguimento di standard di prestazione più elevati; esperienze pilota e scambi di buone pratiche; analisi di fattibilità per l'introduzione di innovazioni organizzative e tecnologiche nell'erogazione dei servizi; valutazioni di efficacia dell'azione delle politiche ordinarie; analisi conoscitive territoriali sui fabbisogni specifici dei diversi beneficiari.

⁷⁰ Può utilmente essere valorizzata anche in questo ambito la previsione regolamentare – per le Regioni dell'obiettivo Convergenza – di destinazione di risorse del FSE Fondo Sociale Europeo al sostegno di azioni intraprese collettivamente dalle parti sociali.

Sono individuate le seguenti priorità, collegate principalmente alla creazione di reti territoriali: i servizi finalizzati alla competitività delle varie filiere produttive, quali quelle dei settori manifatturiero ed agroalimentare⁷¹; l'efficienza degli Sportelli Unici e la loro capacità di raccordarsi con il mondo delle imprese e con gli Enti Locali e con le Autonomie funzionali del territorio; il raccordo fra i sistemi imprenditoriali locali, le Università e le Istituzioni di ricerca e di alta formazione, anche tramite l'attivazione di incubatori all'interno di facoltà universitarie, collegati a network di imprese e banche, la creazione o potenziamento di specifici soggetti e la valorizzazione del ruolo dei "mediatori di conoscenza" (cfr. Priorità 2); l'accompagnamento dei processi di trasferimento di impresa collegati al ricambio generazionale nella proprietà delle piccole e medie imprese, integrando servizi, azioni rivolte al capitale umano e incentivazioni finanziarie e sviluppando buone pratiche per agevolare il trasferimento di impresa e minimizzarne gli impatti negativi.

Le azioni di politica industriale andranno necessariamente integrate con la pianificazione territoriale, sia in termini di razionalizzazione delle funzioni residenziali, produttive e ambientali, sia in riferimento alla coerenza con gli aspetti di tutela del suolo, dell'ambiente e del paesaggio⁷² (cfr. Priorità 3 e 4). È opportuno promuovere in ciascuna regione la ricognizione del grado di utilizzo e sostenibilità ambientale delle Aree di Sviluppo Industriale e delle aree oggetto dei Piani di Insediamento Produttivo, nonché la valutazione dell'efficienza delle funzioni di indirizzo e gestione di tali aree, anche al fine di procedere a interventi di ottimizzazione e riutilizzo.

L'internazionalizzazione dei sistemi locali sarà favorita tramite azioni per favorire l'accesso a nuovi mercati e l'ottimizzazione della catena locale del valore aggiunto, anche al fine di accompagnare un'attenta delocalizzazione di segmenti del processo produttivo (tramite *joint-ventures*, accordi di commercializzazione, etc.). Nel rafforzare la competitività internazionale dei sistemi locali, un ambito rilevante di intervento è la valorizzazione delle risorse locali e la promozione di filiere legate alla produzione di beni e servizi idiosincratici (cfr. Priorità 4).

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

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

Migliorare l'efficacia dei servizi di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro e i raccordi con i sistemi delle imprese, dell'istruzione, della formazione e con le politiche sociali.

Le priorità d'intervento scaturiscono dall'esperienza della programmazione 2000-2006 e, coerentemente con le riforme del settore, si pongono l'obiettivo di sviluppare sul territorio un sistema di rete pubblico-privata multiattore dei SPI, valorizzando il ruolo di coordinamento dei servizi pubblici ed aumentando la qualità dei servizi erogati a livello locale (sia da operatori pubblici che da operatori privati autorizzati e, in prospettiva accreditati quali Università, Scuole, etc.), adeguando tali servizi a standard qualitativi omogenei tra le Regioni, sia in termini di organizzazione che di servizi offerti e colmando le disuguaglianze territoriali. Le principali opzioni attuative riguardano: la specializzazione dell'offerta di servizi per target di utenza, la diversificazione della gamma dei servizi in funzione delle specifiche esigenze del territorio, la personalizzazione degli interventi, il miglioramento delle competenze degli operatori dei centri pubblici quale condizione per l'adeguamento agli standard di qualità. Occorrerà, inoltre, sviluppare localmente il sistema a rete dei servizi pubblici e privati anche mediante il raccordo con i sistemi

⁷¹ In particolare i servizi che le Istituzioni e gli altri soggetti del territorio possono fornire per favorire l'accesso ai mercati, le azioni sul fronte della logistica e della supply chain, la diffusione dell'ICT, la ricerca e l'innovazione, la formazione, etc.

⁷² È necessario infatti realizzare azioni per ottimizzare l'uso del territorio, migliorare l'infrastrutturazione ambientale delle aree attrezzate e creare condizioni favorevoli per l'insediamento delle imprese

locali d'istruzione scolastica, professionale, universitaria e con il sistema delle imprese; aumentare la capacità di alimentare retidi relazioni con altri soggetti del territorio e di integrarsi con i soggetti privati e le espressioni imprenditoriali; sviluppare un sistema integrato di Borsa lavoro (locale e nazionale) non solo come sistema informativo di incontro domanda/offerta, ma anche come rete del servizio alle persone e alle aziende. La migliore operatività dei SPI, con particolare riferimento ai servizi erogati dai centri pubblici andrà perseguita anche tramite il conseguimento degli standard di qualità necessari per una piena digitalizzazione e a garantire la piena fruizione dei dati posseduti, la sicurezza della trasmissione e l'interrogabilità degli stessi per l'erogazione di servizi on-line.

Emersione e lotta alle irregolarità.

Le politiche regionali contribuiscono all'obiettivo territoriale di emersione e contrasto delle irregolarità (specie sul lavoro) con un approccio trasversale di *mainstreaming*, sia dando vita ad interventi volti a sviluppare, nei diversi contesti, la cultura della legalità e del rispetto delle regole, sia predisponendo strumentazioni differenziate e flessibili a seconda delle caratteristiche che l'irregolarità assume nei diversi contesti territoriali. Ciò attraverso: l'identificazione di aree territoriali caratterizzate da omogeneità economico-sociale; lo sviluppo di approcci integrati, capaci di attivare modalità di intervento differenziate e convergenti; il coinvolgimento di un ampio spettro di attori sociali, economici, e istituzionali.

Particolare attenzione sarà rivolta all'attuazione – laddove ricorrano le necessarie condizioni di fattibilità - di iniziative puntuali fortemente caratterizzate sotto il profilo della proattività degli strumenti e delle metodologie di intervento. Fondamentale, per il successo di queste iniziative, è la presenza di gradi e di capacità di interagire con gli attori e le imprese locali che esulano dalle tipiche modalità di interlocuzione della Pubblica Amministrazione.

Nell'impostazione delle politiche regionali, assume rilevanza la piena utilizzazione di strumenti già disponibili per il contrasto al lavoro grigio/nero sia nel campo degli appalti che degli aiuti alle imprese⁷³. L'efficacia di tale azione di accompagnamento è assai favorita e condizionata dall'efficienza della Pubblica Amministrazione nell'erogazione di servizi ai cittadini e alle imprese.

Accesso al credito e al microcredito, anche in collegamento a forme di autoimpiego.

Le politiche regionali dovranno infine contribuire a migliorare le relazioni banca-impresa per quelle imprese che, per motivi diversi, non hanno capacità di credito e risultano quindi esposte a forme alternative o irregolari di finanziamento. A tal fine, potranno essere finanziate azioni per promuovere il costituirsi di strutture di partnership locale in materia di microcredito, anche in correlazione con forme di autoimpiego, in grado di stabilire una reale collaborazione tra istituzioni locali, organizzazioni no-profit, banche e associazioni di categoria. Potranno inoltre essere realizzate azioni per rafforzare il ruolo dei consorzi fidi, contribuendo ad adeguare la struttura e l'azione dei Confidi alla nuova realtà di Basilea 2⁷⁴.

7.3. Qualificare e finalizzare in termini di occupabilità e adattabilità gli interventi di politica attiva del lavoro, collegandoli alle prospettive di sviluppo del territorio

Permangono in Italia, e specialmente nel Mezzogiorno, bassi tassi di partecipazione al mercato del lavoro, tassi di occupazione e di disoccupazione ancora insoddisfacenti rispetto alla media europea. La rilevanza dei problemi occupazionali, così come la specifica situazione di diverse componenti della popolazione attiva, specie femminile, caratterizzeranno l'intensità e le tipologie di intervento delle Regioni. L'obiettivo generale si declina in due obiettivi specifici:

7.3.1. Promuovere interventi mirati alle esigenze di specifici gruppi target

Il conseguimento dell'obiettivo è fortemente correlato con l'azione della politica ordinaria,

⁷³Quali ad esempio il Documento Unico di Regolarità Contributiva.

⁷⁴In particolare per quanto riguarda la dimensione/capitalizzazione e la tipologia delle garanzie offerte (evoluzione delle garanzie sussidiarie verso altri strumenti di mitigazione del rischio coerenti con il nuovo sistema di regole).

responsabile dello sviluppo di un sistema integrato di interventi in grado di coniugare flessibilità del mercato del lavoro, assistenza in caso di disoccupazione, sostegno alle fasi di transizione tra lavoro e lavoro, sviluppo occupazionale, sviluppo di competenze effettivamente utilizzabili e spendibili. Appare necessario quindi che si definisca un nuovo quadro di *welfare to work* per tutti coloro che affrontano periodi di transizione lavorativa, ridisegnando gli ammortizzatori sociali all'interno di un sistema coerente di politiche attive e passive, e promuovendo politiche per favorire la conciliazione tra tempi di lavoro e di vita. Il contributo delle politiche aggiuntive consentirà di affrontare a livello locale problemi rilevanti per specifici *target*, assumendo l'approccio di azioni integrate per l'inserimento lavorativo come modalità prioritaria di intervento. Per quanto riguarda i giovani, due sono le aree di criticità principali: la difficoltà di primo inserimento e la carenza di strumenti di sostegno destinati a bilanciare la flessibilità delle forme contrattuali; al riguardo, è prioritario sviluppare forme di alternanza tra scuola, formazione e lavoro dimostrate in grado di aumentare i livelli formativi e di favorire l'inserimento occupazionale. Il tema dell'integrazione degli immigrati costituisce uno dei punti centrali dell'azione sul territorio, sia sul piano economico che sul piano sociale. Specifiche opzioni attuative riguardano il perfezionamento, e il governo, dei processi di inserimento degli immigrati nel mercato del lavoro e le misure di incrocio fra domanda e offerta di lavoro straniero, la promozione di processi di inclusione di lavoratori immigrati altamente specializzati e lo sviluppo di azioni volte a ridurre le discriminazioni sul lavoro fondate sulla razza o sull'origine etnica. L'invecchiamento attivo è da perseguire valorizzando le competenze dei lavoratori anziani, promuovendo forme di contrasto alla marginalizzazione e all'espulsione lavorativa a partire dalla riqualificazione delle competenze. Per quanto riguarda le donne sono necessari interventi sia per favorire la partecipazione al mercato del lavoro, sia per contrastare le disparità nelle carriere e nelle retribuzioni. È necessario inoltre prestare particolare attenzione alle politiche orientate alla creazione d'impresa e al lavoro autonomo, in particolare da parte delle donne. I servizi per la conciliazione dei tempi di vita con quelli di lavoro devono poter essere effettivamente disponibili e fruibili.

L'efficacia delle politiche del lavoro dipende sia dalla qualità della loro integrazione con quelle dell'istruzione, della formazione, dell'orientamento, con le politiche sociali, e più in generale con le strategie di sviluppo dei sistemi produttivi e delle imprese, sia dalla capacità di affrontare in maniera differenziata, in funzione delle caratteristiche territoriali locali, i problemi rilevanti per specifici target. L'integrazione sociale e lavorativa dei soggetti svantaggiati è promossa in particolare attraverso interventi multidimensionali e partenariali, nel quadro di un sistema di relazioni tra i diversi operatori interessati della scuola, della formazione professionale, del terzo settore, delle imprese e delle istituzioni locali. In tale ambito occorre anche incentivare l'attivazione di reti tra imprese, istituzioni, operatori di settore e condurre azioni di sensibilizzazione presso gli imprenditori in merito agli strumenti offerti dalle politiche attive.

7.3.2. *Migliorare la qualità del lavoro e sostenere la mobilità geografica e professionale*

L'obiettivo intende contribuire al miglioramento della qualità del lavoro intervenendo per creare condizioni lavorative e contesti volti a: valorizzare la risorsa lavoro; rafforzare la responsabilità sociale delle imprese; sviluppare la cooperazione con la ricerca e le politiche per l'innovazione in funzione dell'attuazione di nuovi modelli lavorativi e produttivi; favorire la mobilità professionale e geografica⁷⁵.

⁷⁵ In particolare attraverso azioni di rete di informazione e orientamento e la promozione di un sistema professionale di qualità, competenze di livello più elevato, formazione continua, percorsi di apprendimento e qualificazione personalizzati, la creazione di reti stabili fra istituzioni e soggetti di diversi sistemi economici territoriali, in grado di promuovere anche scambi di esperienze e di stimolare la creazione di partenariati.

Priorità 8. Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani

Descrizione della priorità

Le città sono uno dei principali propellenti dello sviluppo economico, dell'innovazione produttiva, sociale e culturale sull'intero territorio europeo, sino ad assurgere a "priorità" nelle politiche di sviluppo⁷⁶. Ciò è vero soprattutto in Italia, dove il policentrismo e la qualità dei sistemi urbani, associata a quella delle istituzioni locali, sono una condizione e un'opportunità per una crescita sostenibile e diffusa dell'intero territorio. Queste caratteristiche hanno suscitato la nascita di programmi di sviluppo urbano innovativi, spesso sperimentali, che offrono oggi molteplici spunti per la programmazione 2007-2013.

La programmazione articola questa priorità strategica in programmi per città metropolitane, valorizzandone la funzione trainante e le potenzialità competitive nei mercati sovra-regionali e internazionali, e per sistemi territoriali inter-comunali, sostenendone le connessioni economico-produttive o l'offerta di servizi a scala territoriale. Tale programmazione dovrà inserirsi in cornici istituzionali, strategiche e operative, che garantiscano una visione integrata tra pianificazione urbanistico-territoriale, il sistema storico, paesaggistico-ambientale, e lo sviluppo economico, l'integrazione degli investimenti e l'efficace coordinamento con le politiche e i programmi di settore. Al centro della politica regionale aggiuntiva si identificano i temi dello sviluppo e dell'attrazione, della qualità della vita, dei collegamenti materiali e immateriali, da declinare nella programmazione operativa, anche in relazione alle tipologie territoriali e alle peculiarità dei contesti.

Le complesse sfide multisettoriali delle politiche urbane richiedono una forte capacità di integrazione di soggetti, strumenti e risorse, da sostenere, con la flessibilità più appropriata, in relazione alle specificità dei singoli ambiti di intervento. Determinante, in questa impostazione, è il ruolo del confronto valutativo e negoziale, l'apporto di competenze e risorse esterne, la capacità di selezione e qualità di gestione.

Gli obiettivi verranno coniugati in una visione unitaria, volta a favorire la massima integrazione degli interventi. La programmazione operativa si baserà sugli indirizzi e le priorità definiti negli strumenti di programmazione economica, pianificazione e gestione territoriale vigenti ai diversi livelli di governo coinvolti; è in quella sede che dovrà essere puntualmente esplicitato il contributo della politica regionale alle politiche urbane ordinarie e la sua integrazione in tali strumenti. La priorità si articola in un **Obiettivo Generale** e tre **Obiettivi Specifici** elencati assieme a seguire, essendo soggetti e indirizzi e modalità riferibili al loro insieme.

8.1. *Promuovere la competitività e l'innovazione delle città e delle reti urbane e migliorare la qualità della vita, puntando sulla selettività, sulle conoscenze, sull'integrazione fra le scale di programmazione.*

8.1.1. Promuovere la competitività e l'innovazione delle città e delle reti urbane e fornire servizi di qualità ai bacini territoriali sovracomunali e regionali di riferimento

Con questo obiettivo si mira a favorire lo sviluppo e l'attrazione di investimenti per servizi avanzati (ricerca e sviluppo, produzione tecnologica, servizi alle imprese, servizi culturali, turismo e filiere della "creatività").

L'obiettivo intende inoltre promuovere la valorizzazione delle eccellenze (nei sistemi della ricerca e della formazione, nei beni culturali e ambientali, nell'offerta commerciale e di intrattenimento) per competere a livello internazionale

⁷⁶Cfr. Documento di lavoro della Commissione Europea "Cohesion Policy and cities: the urban contribution to growth and jobs in the regions – Bruxelles 23/11/2005.

8.1.2. *Elevare la qualità della vita, attraverso la lotta al disagio e alla marginalità urbana, valorizzando il patrimonio di identità e rafforzando la relazione della cittadinanza con i luoghi*

L'obiettivo si declina come segue:

- promuovere lo sviluppo ecosostenibile anche in relazione alle politiche ambientali e dei trasporti pubblici e nell'ottica di un sistema produttivo efficiente ed ecologicamente compatibile (mobilità innovativa e integrata delle persone e delle merci, qualità dell'aria, qualità architettonica e edilizia sostenibile, efficienza energetica e dei sistemi di smaltimento dei rifiuti, recupero e riqualificazione dei siti contaminati)
- migliorare la qualità della vita, favorire la conciliabilità tra i tempi di vita e di lavoro, incoraggiare il perseguimento dei diritti di cittadinanza e della valorizzazione sociale ai fini della costruzione dell'*urban welfare* (servizi efficienti e tempestivi per la sicurezza, per l'organizzazione dei tempi delle città e per le nuove marginalità, servizi socio-sanitari, culturali e ricreativi)
- favorire e incentivare il recupero fisico, l'integrazione socio economica e il recupero dei valori storico-identitari delle aree marginali e delle aree degradate localizzate soprattutto, ma non esclusivamente, nelle aree urbane

8.1.3. *Favorire il collegamento delle città e dei sistemi territoriali con le reti materiali e immateriali dell'accessibilità e della conoscenza*

L'obiettivo sostiene l'apertura europea e l'internazionalizzazione delle città, non solo attraverso collegamenti aerei, marittimi, ferroviari, ma anche attraverso reti immateriali per la fornitura di servizi integrati tra centri di eccellenza della ricerca, dell'innovazione, della conoscenza e del partenariato internazionale

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

Tali obiettivi specifici discendono dalla valutazione combinata di elementi distinti ma interconnessi. In particolare, l'analisi delle tendenze in atto nelle città metropolitane e nei sistemi territoriali, e del relativo sistema di vincoli e opportunità in un'ottica di sviluppo; la valutazione degli obiettivi iniziali e dei risultati oggi visibili nella programmazione 2000-2006 (POR, Docup e Accordi di Programma Quadro) nelle città, che presenta punti qualificanti ma anche alcune debolezze; e gli orientamenti e le indicazioni elaborate dalla Commissione per le strategie e gli interventi per la dimensione urbana nel 2007-2013.

Nello specifico, l'analisi delle tendenze demografiche e occupazionali evidenzia che la popolazione cresce significativamente nelle aree peri-urbane e ma che maggiori opportunità occupazionali si concentrano ancora nelle zone più centrali; tale elemento è alla base dell'enfasi posta sugli obiettivi di ampliamento dei servizi, e di mobilità su scala comunale e sovra-comunale. La medesima analisi segnala che la concentrazione del disagio in aree periferiche e peri-urbane rende necessario intervenire con obiettivi specifici focalizzati sui temi di lotta alle marginalità nelle stesse, con particolare rilievo nel Mezzogiorno, dove la necessità di fronteggiare le emergenze sociali e di recupero fisico e socio-economico nelle città dovrà trovare risposte specifiche nella programmazione operativa.

Al fine di limitare una certa propensione delle Amministrazioni Locali verso investimenti di carattere "quasi-ordinario" e di impatto limitato, sono definiti come prioritari obiettivi specifici per interventi a maggiore valore aggiunto: sviluppo economico, conoscenza, innovazione, e connessione dei progetti urbani con infrastrutture e reti sovra-regionali e internazionali. In particolare, gli obiettivi indicano che la crescita e trasformazione delle economie urbane avverrà attraverso l'attrazione di investimenti per la ricerca e produzione tecnologica e nei servizi avanzati, e la maggiore valorizzazione dei vantaggi competitivi già esistenti in molte città e territori (dai

sistemi turistico-culturali, all'alta formazione, all'intrattenimento). Infine, l'attenzione prioritaria ai temi della vivibilità e della sostenibilità ambientale nelle politiche urbane, comune a tutte le valutazioni, interpreta per questa priorità le strategie e gli obiettivi definiti negli accordi di Lisbona e Goteborg.

L'apporto delle azioni di *cooperazione territoriale*, volto a rafforzare lo sviluppo policentrico a livello europeo, concorrerà al perseguimento degli obiettivi fissati per la priorità. La cooperazione territoriale potrà favorire sia la crescita di attrattività, il rilancio e il riposizionamento delle città italiane su specifici mercati obiettivo, sia la crescita economica equilibrata delle città situate nelle aree frontaliere, attraverso la messa in rete di strutture e servizi (per la conoscenza, l'innovazione, la cultura, l'accoglienza, etc.) che consentano sia di raggiungere rating più elevati a livello europeo e internazionale, sia di contrastare esclusione e disagio (presidi ospedalieri, trasporto integrato, centri per servizi comuni, etc.).

La questione abitativa sarà oggetto di attenzione e di integrazione nella definizione delle strategie complessive per il recupero socioeconomico e ambientale delle aree urbane e peri-urbane, e rappresenterà un possibile obiettivo specifico della programmazione operativa, laddove inserita in progetti di sviluppo urbano e ritenuta ammissibile ai fini della politica di sviluppo regionale.

La programmazione operativa regionale, a cui spetta il compito di sostenere le politiche e i progetti per città e sistemi territoriali, identificherà il più appropriato mix di obiettivi specifici che concorre al perseguimento delle rispettive strategie e contribuisce alle priorità del Quadro in relazione alla tipologia, numerosità e estensione delle unità territoriali beneficiarie degli interventi e alle risorse finanziarie disponibili, differenziando le soluzioni, laddove opportuno, tra città e sistemi territoriali. La combinazione degli obiettivi specifici dovrà consentire la più appropriata concentrazione di risorse e interventi che, per la intrinseca multi-settorialità delle politiche urbane, troveranno attuazione attraverso progetti integrati e complessi, secondo schemi e disegni progettuali flessibili definiti dalla programmazione operativa regionale. Il potenziamento dei servizi urbani necessario al raggiungimento degli obiettivi specifici potrà avvenire promuovendo forme di partenariato pubblico privato e di finanza di progetto e coinvolgendo l'imprenditoria locale.

La programmazione operativa regionale, inoltre, potrà individuare i "*territori di progetto*" per lo sviluppo di iniziative su comuni singoli o associati, anche – laddove ne ricorreranno le condizioni - in ambiti territoriali inter-regionali e/o transfrontalieri o che perseguano obiettivi transnazionali. La tipologia di territori interessata riguarda:

- città metropolitane e altre città identificate dagli strumenti di pianificazione territoriale e strategici regionali in quanto dotate di strutture economico-produttive trainanti, caratterizzate da concentrazione di funzioni diversificate, fornitrici di servizi e infrastrutture per i territori circostanti, e di rilievo significativo per la realtà regionale, nazionale e transnazionale;
- sistemi territoriali rilevanti sotto il profilo economico-funzionale composti da agglomerazioni intercomunali caratterizzate da sistemi produttivi inter-connessi o da aree-bacino per servizi a scala territoriale (ad es. ricerca, servizi sociali, turismo e cultura, tempo libero) e composte da centri urbani diversi per numero, estensione e dimensione.

Queste tipologie rappresentano i luoghi privilegiati di integrazione tra politica ordinaria e politica regionale, da sostenere attraverso appropriati sistemi di cooperazione interistituzionale. Ai fini della loro selezione, la programmazione operativa stabilirà eventuali soglie dimensionali o altri criteri di ammissibilità.

Le lezioni apprese dalla programmazione 2000-2006 e in particolare l'esperienza del QCS Obiettivo 1 segnalano che i propositi innovativi non sempre hanno trovato concretezza in fase attuativa: risulta infatti assolutamente minoritaria la realizzazione di interventi per lo sviluppo economico e competitivo e per il rilancio delle città e delle sue funzioni. Anche i programmi

promossi con il Fondo Aree Sottoutilizzate, attraverso gli APQ, sia al Sud che al Centro-Nord, sembrano essere caratterizzati da interventi piuttosto frammentati e da scarsa riconducibilità a obiettivi e strategie generali.

Per assicurare il concreto ed effettivo perseguimento degli obiettivi sopra indicati si identificano pertanto, coerentemente con le suddette lezioni, tre ambiti di indirizzo, comuni a tutti gli obiettivi generali e specifici: la capacità di progettazione e selezione delle iniziative; l'apertura alla conoscenza e alle risorse esterne; e l'integrazione tra le programmazioni di scala diversa mediante la governance multilivello e gli aspetti gestionali.

I sistemi di selezione, ovvero procedure e criteri, saranno definiti dalla programmazione operativa regionale sulla base degli obiettivi specifici propri, delle risorse e degli ambiti di intervento e saranno orientati al perseguimento degli obiettivi strategici del Quadro Strategico Nazionale. I sistemi di selezione saranno differenziati per singoli interventi e per progetti integrati, e comunque dovranno essere caratterizzati da semplicità, misurabilità, trasparenza e coerenza. Dovranno inoltre favorire/introdurre l'adozione di indicatori che incentivino l'elaborazione di proposte progettuali centrate sulle specializzazioni delle città. In particolare nelle regioni del Mezzogiorno, i sistemi di selezione potranno inoltre essere indirizzati a favorire il raggiungimento dei target di servizio, per i servizi minimi essenziali, nei settori dove saranno identificate potenzialità di intervento.

Le programmazioni operative regionali dovranno prevedere procedure univoche per la valutazione ex ante e la selezione degli interventi e comunque – per perseguire gli obiettivi regionali di maggiore selettività, massimizzazione dell'addizionalità e effetto leva finanziario delle risorse aggiuntive – faranno riferimento ai seguenti criteri e prerogative minime volti alla qualità dei progetti integrati e interventi:

- disponibilità di piani esecutivi di gestione ad integrazione delle proposte progettuali per interventi infrastrutturali e immateriali finalizzati alla creazione o ampliamento di strutture per l'erogazione di servizi di interesse pubblico;
- completamento e ottimizzazione di iniziative strategiche e progettuali che hanno già dimostrato il raggiungimento di risultati rilevanti nei singoli territori o aree urbane;
- co-finanziamento locale per singoli interventi o per pacchetti di interventi che compongono i progetti integrati. Per interventi e progetti integrati in città metropolitane il co-finanziamento previsto sarà più significativo;
- incentivi per progetti e interventi che prevedono la partecipazione finanziaria di operatori privati, con eventuali quote minime di cofinanziamento privato per progetti in città metropolitane;
- meccanismi di incentivazione per favorire la cooperazione orizzontale (anche non legate a specifici progetti o tra soggetti e con schemi diversi da quelli del TUEL) per le reti di comuni e, nel caso delle città metropolitane, per sostenere strategie e progetti operativi integrati tra comune metropolitano e altri comuni della cintura metropolitana, favorendo il rafforzamento delle relazioni funzionali fra sistemi urbani e sistemi rurali, con particolare riferimento alle aree peri-urbane;
- maggiore partecipazione delle donne e/o di categorie svantaggiate a progetti e interventi, in particolare per la valorizzazione sociale ai fini della costruzione dell'*urban welfare*, e in particolare in riferimento ai territori in Convergenza.

Le proposte di intervento dei Comuni o di altri soggetti proponenti dovranno essere corredate da studi di fattibilità realizzati avendo come riferimento le linee guida elaborate e inviate al CIPE in seguito alla delibera 106/99. Sarà la programmazione operativa ad indicare soglie o casi specifici che rendano non strettamente necessaria la preparazione dello studio di fattibilità. La programmazione operativa regionale, inoltre, valorizzerà i piani strategici vigenti o in via di elaborazione, ricorrendo al coinvolgimento del partenariato locale, nella definizione di strategie e

priorità nonché di eventuali piani di intervento, e nella valutazione della rispondenza del processo di pianificazione strategica a requisiti minimi di qualità e avanzamento.

La solidità del soggetto proponente (in relazione all'efficienza amministrativa, gestionale e finanziaria, al livello di delega politico-amministrativa ricevuta dal livello amministrativo responsabile) sarà inoltre valutata come elemento rilevante ai fini dell'ammissibilità e approvazione dei progetti integrati.

I sistemi di selezione, integrati dagli elementi e dalle variabili di cui sopra, dovranno contribuire in modo decisivo al raggiungimento dell'obiettivo di concentrazione degli interventi nella dimensione territoriale della programmazione.

L'apertura alla conoscenza e alle risorse esterne deve caratterizzare gli interventi, sin dalle fasi preliminari della definizione progettuale. Le programmazioni operative regionali indicheranno alle amministrazioni locali ipotesi e modalità e/o stabiliranno regole e incentivi adeguati perché queste coinvolgano, nelle fasi di identificazione e impostazione di progetti e interventi, i soggetti con radicamento locale o altri portatori di interesse extra-locale .

Accanto alle partnership di progetto, vanno promosse iniziative in partenariato pubblico-privato per la mobilitazione di risorse finanziarie e gestionali di operatori privati (anche del terzo settore), concentrando l'attenzione non solo su schemi di finanza di progetto per opere con sufficienti margini di redditività finanziaria, ma anche concessioni (di costruzione e gestione, di bene pubblico, di servizio pubblico locale), strumenti societari (società miste e STU), o schemi innovativi di urbanistica consensuale/perequativa, eventualmente rendendo disponibili risorse pubbliche non finanziarie di proprietà comunale o di altri enti.

Le iniziative volte a promuovere il partenariato pubblico-privato dovranno essere valutate attraverso studi di fattibilità che ne articolino le ipotesi legali, socioeconomiche, tecnico-urbanistiche, finanziarie, gestionali e istituzionali. La programmazione operativa regionale potrà prevedere un ruolo di advising e affiancamento per le amministrazioni locali sin dalle fasi preliminari di definizione degli interventi, valorizzando, oltre a quelle delle componenti interne, le competenze di istituzioni esterne con expertise specifiche e riconosciute in tema di partenariato pubblico-privato (tra cui: organismi di interesse pubblico, autonomie funzionali o soggetti privati).

Il coinvolgimento attivo di attori esterni assume caratteristiche peculiari in quei territori in cui è maggiormente evidente l'intreccio tra "reti corte" e "reti lunghe" dei processi di sviluppo. In queste aree i progetti integrati potranno perseguire obiettivi sovra locali attraverso la connessione strategica e operativa alle reti interregionali, transnazionali e internazionali. A tal fine, l'impostazione e attuazione di progetti integrati multiregionali e multilivello dovranno essere sostenute da un'apposita riserva di premialità nazionale, da assegnare secondo criteri e processi di valutazione che valorizzino gli obiettivi di concentrazione, convergenza e multiscalarità (da concertare nelle sedi istituzionali a ciò preposte).

Per assicurare un efficace coordinamento multilivello, la relazione tra governo centrale e regioni per ambiti strategici e di intervento di interesse nazionale avrà l'obiettivo di identificare i "territori del mutamento" e le localizzazioni di programmi nazionali di infrastrutture che possano rappresentare una effettiva economia esterna per i sistemi urbani e produttivi regionali e locali. Le diagnosi di scenario su scala nazionale (ad esempio, i TEN, il piano generale dei trasporti, la rete delle autostrade del mare) e altri programmi per reti infrastrutturali delle agenzie nazionali (ANAS, Ferrovie dello Stato, ENAC, Autorità Portuali) potranno costituire la base analitica, programmatica e di pianificazione finanziaria. Le istituzioni regionali, di concerto con il sistema delle autonomie locali, potranno individuare e selezionare priorità e tempistica degli investimenti nelle città metropolitane e nei sistemi territoriali rilevanti al fine di coordinarli con gli investimenti previsti dalle strategie e dalla programmazione nazionali. I processi di coordinamento – da cui emergerà la rispettiva compatibilità, complementarietà e sinergia di strategie e piani operativi – potranno formalizzarsi nell'ambito delle Intese Istituzionali di Programma.

I rapporti fra Regioni–Comuni–Sistema delle Autonomie Locali, sono disciplinati da legislazione o strumenti istituzionali regionali che definiscono il ruolo e attribuzioni delle autonomie locali nella pianificazione e programmazione territoriale.

Per progetti e programmi per le città e sistemi metropolitani, la programmazione operativa regionale potrà adottare specifici accordi di programma da elaborare attraverso procedure negoziali che ne identifichino gli obiettivi strategici, i piani di investimento, la struttura e le fonti finanziarie, i meccanismi gestionali e amministrativi.

Per la gestione strategica, operativa, tecnica, finanziaria e amministrativa dei progetti integrati sarà la programmazione regionale operativa a definire la divisione di responsabilità tra Regioni e Autonomie Locali nelle diverse fasi del ciclo progettuale. Tuttavia, le scelte regionali dovranno salvaguardare alcuni principi. In particolare,

- per i progetti integrati, la definizione di procedure tecnico finanziarie tra Regioni e Comuni che evitino la frammentazione settoriale delle competenze, delle responsabilità e, nelle istituzioni regionali, degli interlocutori;
- coerentemente con le bozze dei Regolamenti comunitari e con gli Orientamenti strategici per la coesione, la programmazione per le città e per i sistemi territoriali favorirà il decentramento alle Amministrazioni Locali delle funzioni rilevanti per una efficace definizione e attuazione di programmi o progetti integrati. Nel caso delle città metropolitane, per le loro maggiori dimensioni, risorse e competenze disponibili, tale principio potrà concretizzarsi in meccanismi di delega delle funzioni da organismo intermedio alle amministrazioni comunali o alla partnership di progetto metropolitana (la cui creazione potrà essere incentivata e/o richiesta dai POR) per la gestione dei relativi progetti integrati. Tale delega è condizionata alla presenza di garanzie di solvibilità, di buona gestione finanziaria e di competenza nell'organismo intermedio, e il livello e ampiezza del suo utilizzo terrà conto del concetto di proporzionalità con le risorse disponibili a livello regionale;
- nelle istituzioni comunali (e gli uffici unici o altri organismi inter-comunali) con responsabilità di coordinamento o attuazione di progetti integrati, già in fase di impostazione del progetto, la definizione di meccanismi istituzionali e di gestione operativa delle attività progettuali, anche attraverso l'assunzione di impegni finanziari pluriennali per garantire continuità ed efficacia nelle diverse fasi del ciclo di progetto.

Priorità 9. Apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse

Descrizione della priorità

La natura delle risorse potenziali del paese e gli elementi di scenario identificati nel capitolo I mostrano che il recupero di competitività del Centro Nord e l'aumento di quello del Mezzogiorno dipendono in maniera rilevante dalla capacità del sistema delle imprese di trovare vantaggio dal miglioramento delle condizioni di contesto prefigurata alle priorità da 1 a 8 per affrontare con più forza la competizione esterna e riposizionare il sistema produttivo nazionale nel contesto mondiale. Decisivi sono qui: il rapido progresso del processo di internazionalizzazione delle imprese e dei sistemi territoriali, specie nel Mezzogiorno; l'estensione di questo processo anche al sistema delle pubbliche amministrazioni; la contemporanea maggiore apertura di tutto il paese agli apporti di capitale imprenditoriale e umano dall'estero. La politica regionale, comunitaria e nazionale, può dare un contributo rilevante in questa direzione.

Un primo impulso potrà essere dato dagli interventi che rientrano nell'obiettivo comunitario Cooperazione. Seguendo gli indirizzi esposti, per ogni area tematica, sotto le diverse Priorità e rispondendo a un impianto strategico unitario (cfr. par. V.2.9), questi interventi offriranno all'intera politica regionale una "sponda" per la proiezione internazionale che va nella direzione prefigurata

in questa priorità.

Assieme e oltre questi interventi, sarà necessario che in modo orizzontale a tutte le priorità ma anche con iniziative specifiche e autonome siano perseguiti obiettivi di internazionalizzazione e di apertura del sistema pubblico e privato, specie nel Mezzogiorno, dove il processo resta più arretrato. La strategia di apertura internazionale e attrazione di investimenti e risorse dovrà attuarsi, in un ambito di massima cooperazione istituzionale e secondo un approccio unitario e di sistema, attraverso due indirizzi:

- migliorare la capacità delle istituzioni pubbliche e dei sistemi produttivi locali di dialogare e competere sul piano internazionale;
- favorire l'afflusso e/o la localizzazione nel nostro Paese di risorse di elevata qualità: non solo capitali e investimenti diretti ma anche competenze e risorse umane e consumi turistici.

Questa priorità si articola pertanto in un **obiettivo generale** e due **obiettivi specifici**.

9.1. *Sviluppare la capacità di apertura del sistema economico nazionale e favorire la localizzazione nel nostro Paese di capitali, investimenti, competenze e flussi di consumo provenienti dall'estero, di qualità elevata.*

9.1.1. *Sviluppare le capacità di internazionalizzazione*

La strategia per l'internazionalizzazione mira a fornire alle imprese italiane, ai sistemi territoriali e a tutti i soggetti interessati strumenti di azione adeguati a fare fronte alla sfida della globalizzazione, contribuendo in modo significativo alla ripresa dello sviluppo.

Il conseguimento di tale obiettivo implica il pieno coordinamento degli attori centrali, regionali e locali competenti, anche attraverso strumenti mirati e finalizzati di cooperazione operativa attorno alle seguenti azioni:

- interventi che favoriscono l'innovazione e la competitività complessiva dei sistemi territoriali e produttivi (anche attraverso la promozione di un più forte legame tra il sistema produttivo e il mondo della ricerca) affinché si amplifichi la loro proiezione sui mercati internazionali, superando le logiche di mero sostegno a breve termine delle esportazioni e favorendo il passaggio a un modello di presenza stabile e permanente nei mercati;
- miglioramento delle capacità di costruire, sia a livello nazionale che regionale, modelli di intervento e approcci sistemici e integrati atti a favorire la cooperazione istituzionale e tecnica per politiche coordinate per l'internazionalizzazione, anche attraverso il rilancio, la valorizzazione e l'eventuale aggiornamento delle linee di intervento e dei progetti in corso (i Programmi regionali per l'internazionalizzazione quale strumento di programmazione unitaria e di integrazione delle risorse pubbliche; i progetti Paese per orientare, specializzare e concentrare geograficamente l'azione di internazionalizzazione; il raccordo funzionale ed effettivo delle strutture che agiscono all'estero per accompagnare i processi di partenariato istituzionale attivati verso l'esterno);
- sostegno a progetti di internazionalizzazione di unità imprenditoriali aggregate (anche della cultura, della ricerca, del sociale) attorno a precisi obiettivi strategici dotati di solidità finanziaria, promuovendo, in particolare accordi internazionali di collaborazione industriale e scientifica nei settori ad alta tecnologia;
- azioni mirate di accompagnamento dei sistemi locali (in sviluppo o in difficoltà nella competizione) delle imprese minori, delle filiere e dei distretti produttivi (anche attraverso l'aggregazione in progetti multiregionali di competenze e risorse comuni) nel processo di ricollocazione nelle catene di valore con prospettive nello scenario internazionale costruendo percorsi concertati, ma stabili, di apertura internazionale e assicurando la costruzione di capacità tecniche, istituzionali e culturali adeguate;

- governo di processi di delocalizzazione, anche attraverso il riposizionamento dei sistemi produttivi locali verso fasi più specializzate del processo produttivo e verso funzioni aziendali a maggiore valore aggiunto e intensità di conoscenza (marketing, gestione delle reti produttive internazionali, organizzazione aziendale e finanziaria, ricerca e innovazione, design, formazione), così da assicurare che l'apertura alla dimensione internazionale possa coniugarsi con la permanenza di un radicamento territoriale delle imprese;
- costituzione di reti internazionali fra amministrazioni locali, università, centri di ricerca, imprese, associazioni, sistema camerale italiano e italiano all'estero nonché con le collettività italiane e , in particolare con istituti e professionalità di alto livello degli italiani residenti all'estero

9.1.2. Favorire l'attrazione di investimenti, di consumi e di risorse di qualità

La strategia di attrazione mira a favorire la localizzazione nel nostro Paese di capitali, investimenti, competenze e flussi di consumo provenienti dall'esterno, di qualità elevata, in grado di dare un contributo allo sviluppo del sistema economico e produttivo nazionale.

La capacità attrattiva di singoli luoghi è evidentemente la sintesi di una molteplicità di fattori ed è essa stessa fortemente influenzata dalla performance competitiva del paese nel suo complesso e dalla sua percezione, interna e internazionale. Si tratta quindi di rimuovere una situazione di "equilibrio inferiore" attraverso un intervento pubblico che realizzi le molteplici condizioni affinché un maggiore flusso di capitali, competenze e consumi (turistici, ma non solo) di qualità siano attratti verso il nostro sistema economico e perché ciò possa indurre un circolo virtuoso di sviluppo.

La realizzazione di una simile strategia di attrazione impone uno sforzo nazionale della politica ordinaria che sia volta in tutto il paese: accrescere la modestissima quota di investimenti diretti; fermare e invertire il flusso in uscita di capitale umano specializzato (in particolare di ricercatori e specie nelle aree scientifiche); fermare e invertire la progressiva caduta della quota italiana nei flussi in entrata del turismo internazionale.

La politica regionale, comunitaria e nazionale, può dare un contributo a un simile impegno sia in termini di risorse finanziarie, sia attraverso le azioni di miglioramento del contesto proprie delle Priorità da 1 a 8, sia con azioni mirate. Lo può fare attraverso una stretta collaborazione delle Regioni, responsabili prime per le azioni di contesto e per la qualità dei servizi locali che sono alla base dell'attrazione, con centri di competenza nazionali adeguati a reggere gli standard e la tensione competitiva del confronto internazionale.

Alle azioni mirate si riferisce questo obiettivo specifico la cui attuabilità resta subordinata alla effettiva attuazione di una strategia di attrazione (come quella che è stata prefigurata ma ancora non avviata con la costituzione del Cipe in "Comitato per l'attrazione di risorse in Italia") più specifica e in grado di competere con quelle attuate negli altri Paesi europei.

Per quanto riguarda l'attrazione degli investimenti non si tratta, per un paese con elevatissimo risparmio quale l'Italia, di attrarre patrimoni ma di attrarre capacità imprenditoriali e tecnologie che, legandosi con quelle già esistenti nel territorio, aprano i sistemi produttivi locali, avviando processi virtuosi di innovazione e sviluppo.

L'opzione aperta è quella di fare compiere un salto di qualità all'azione dell'Agenzia a cui tale missione è stata affidata: Sviluppo Italia anche in collegamento con le Agenzie regionali. L'esperienza maturata nel periodo recente mostra che è possibile "ingegnerizzare" il sistema di attrazione, individuando per ogni territorio i settori per i quali esistano le condizioni per l'attrazione e mirando l'azione di attrazione su specifiche fasce dell'imprenditoria globale.

E' allora indispensabile rafforzare l'azione di legare questi indirizzi alle strategie regionali per gli stessi territori, dare seguito alle campagne di attrazione con un servizio continuativo e certo alle imprese interessate, offrire loro sostegno e incentivi mirati (non spiazzati da altre esigenze interne).

Un contributo rilevante alle efficacia della strategia potrà poi venire dalla specificazione da parte della politica ordinaria di una “strategia di politica industriale” (cfr. Priorità 2). Contemporaneamente sarà necessario individuare, in un ambito di maggiore cooperazione istituzionale e tecnica fra centro e Regioni, quali siano le condizioni e i fattori di contesto che definiscono i caratteri di un’offerta territoriale adeguata a favorire l’attrazione degli investimenti esteri (ad esempio servizi collettivi, infrastrutture, costo del lavoro, sicurezza, legalità, vantaggio fiscale, accesso al credito, semplificazione delle procedure amministrative).

In queste condizioni sarà possibile:

- migliorare la strategia di offerta territoriale definendo, in un ambito di cooperazione istituzionale e in coordinamento con le Regioni, una azione promozionale che punti nel breve periodo alla piena valorizzazione della capacità attrattiva delle aree che già offrono condizioni adeguate e, nel medio periodo, al progressivo ampliamento, attraverso interventi delle Regioni di adeguamento delle condizioni di offerta territoriale, delle aree in grado di esprimere un’offerta localizzativa in linea con le caratteristiche della domanda degli investitori esteri;
- integrare la politica di attrazione degli investimenti con quelle relative ai distretti produttivi, alla formazione e alla ricerca, coinvolgendo le istituzioni responsabili delle linee di finanziamento per la ricerca e l’innovazione;
- semplificare e rendere più tempestive le procedure amministrative per la localizzazione e gestione di insediamenti produttivi definendo condizioni che assicurino adeguatezza e certezza sui tempi e su caratteristiche e entità degli incentivi necessari; rendendo più funzionali le procedure di attivazione del “contratto di localizzazione”;
- concentrare le risorse su un numero limitato di strumenti d’incentivazione favorendo l’integrazione e la messa a sistema degli strumenti esistenti.

Per quanto riguarda l’attrazione di risorse umane di elevata qualità (italiane o estere) e di consumi turistici, lo stato dell’istruttoria per il Quadro non consente ancora di prospettare indicazioni strategiche. L’attuazione di alcune delle altre Priorità (segnatamente quelle 1-2 e 4-5) costituisce certamente la base per conseguire risultati in queste due direzioni, ma ai fini del Quadro si dovrà valutare se e quali linee di intervento specifiche intraprendere in questi due ambiti per assicurare che le azioni di quelle Priorità siano volte efficacemente al conseguimento degli obiettivi di attrazione.

Priorità 10. Governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali ed efficaci

Descrizione della priorità

Più forte capacità delle istituzioni – che è tutt’uno con un innalzamento dei livelli di legalità, in ogni area del paese – e mercati dei servizi e dei capitali concorrenziali ed efficaci: sono i due requisiti istituzionali affinché l’intera politica regionale produca risultati significativi. Questi obiettivi, che richiedono un’azione trasversale a tutti i programmi e azioni mirate, sono raccolti nella priorità 10.

La priorità sintetizza i processi di trasformazione dell’assetto istituzionale ed economico - ma anche sociale – affidati alla primaria responsabilità della politica ordinaria, ma a cui la politica regionale può dare un contributo aggiuntivo, soprattutto attraverso il metodo con cui essa viene attuata.

Centrale è il ruolo della pubblica amministrazione (programmatorio e operativo, ma anche di regolazione e supporto), sia per il modo con cui essa disegna e attua gli interventi in modo trasparente, certo e credibile, sia per la attivazione di migliori condizioni concorrenziali dei beni e dei servizi pubblici e dei capitali. Sono due condizioni che concorrono a creare un contesto di piena

legalità.

Si tratta di obiettivi tradizionalmente distinti, ma tra loro connessi, da raccordare in un'ottica sistemica, orientata al conseguimento di standard di efficienza, trasparenza e concorrenzialità essenziali per il conseguimento di risultati tangibili sotto il profilo della competitività del sistema Paese e dei singoli territori che lo compongono.

La priorità si articola in un **obiettivo generale** e quattro *obiettivi specifici*.

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

10.1.1. Rafforzare le competenze tecniche e di governo delle amministrazioni e degli enti attuatori, per migliorare l'efficacia della programmazione e la qualità degli interventi per offrire servizi migliori alla cittadinanza

La modernizzazione della pubblica amministrazione e lo sviluppo di capacità e di competenze adeguate costituisce un obiettivo prioritario della politica regionale di coesione in tutte le aree del paese. Essa assume poi un ruolo decisivo soprattutto nel Mezzogiorno dove appaiono maggiori le condizioni di debolezza della struttura amministrativa e più forte il fabbisogno di miglioramento del livello e della qualità delle sue competenze tecniche.

Nel corso del 2000-2006 è stato realizzato uno sforzo consistente per il rafforzamento e la modernizzazione della pubblica amministrazione, conseguendo progressi molto significativi (in termini di efficienza finanziaria; capacità di gestione; capacità di cooperazione istituzionale; attivazione di un nuovo ed esteso partenariato economico e sociale).

Occorre tuttavia superare ritardi ancora considerevoli nella disponibilità di competenze specialistiche per funzioni di carattere tecnico-operativo e analitico-valutativo; nel portare a termine i processi di adeguamento organizzativo resi necessari dal nuovo quadro di funzioni e ruoli; nella capacità di gestire i profili negoziali che determinano il successo dei processi di cooperazione istituzionale verticale e orizzontale su cui si basa larga parte della programmazione; nel rendere più effettivo e incisivo il contributo del partenariato economico e sociale al buon andamento dei programmi.

Per superare tali ritardi alla politica ordinaria spetta un ruolo rilevante e decisivo: per potenziare e riqualificare le strutture amministrative; per pervenire a modalità di gestione delle risorse umane pubbliche più flessibili e maggiormente improntate al premio del merito; per il completamento della strumentazione necessaria per l'attuazione di politiche settoriali; per la semplificazione amministrativa.

Rimane comunque necessaria una strategia specifica volta a migliorare le capacità della pubblica amministrazione di programmare e attuare i programmi della politica regionale aggiuntiva.

Tale strategia ha un grado di priorità più forte nelle regioni dell'obiettivo Convergenza dove il rafforzamento delle capacità delle strutture pubbliche è decisivo anche in termini di offerta di servizi collettivi, compresi – in aree sensibili - quelli relativi a sicurezza e giustizia. Resta tuttavia essenziale anche in altre aree del paese e in particolare nel Mezzogiorno.

Le azioni per il rafforzamento delle capacità dovranno essere promosse sulla base di una valutazione specifica dei fabbisogni e indirizzate a conseguire obiettivi strutturali e permanenti di adeguamento delle competenze operative della pubblica amministrazione con particolare riferimento ad alcuni temi “comuni” particolarmente rilevanti, quali fra gli altri:

- l'innovazione tecnico-amministrativa della pubblica amministrazione nel governo dei processi decisionali e di cooperazione istituzionale, negli assetti organizzativi, nelle attività di selezione e valutazione dei progetti;

- l'adeguamento specifico delle competenze specialistiche per rendere le amministrazioni più in grado di gestire processi negoziali, nuove forme di contrattualizzazione, profili di programmazione, progettazione e attuazione complessi anche nell'ambito della costruzione di partenariati istituzionali operativi.

L'attuazione della strategia volta ad aumentare le capacità delle pubbliche amministrazioni impegnate nella programmazione e attuazione della politica di sviluppo sarà il più possibile integrata e unitaria ma anche improntata a criteri di differenziazione (delle responsabilità e delle modalità di intervento) e di specializzazione (degli strumenti e delle risorse) in relazione agli specifici obiettivi di *capacity building* da conseguire.

Componenti distinte di tale strategia sono:

- le azioni di accompagnamento e di supporto tecnico all'attuazione dei programmi della politica regionale "unitaria";
- le azioni per il miglioramento strutturale delle capacità (azioni di sistema in quanto destinate a più amministrazioni e al partenariato economico e sociale) e per la condivisione di metodi, approcci standard e strumenti anche finalizzati alla promozione del *mainstreaming* di genere.

Le azioni di accompagnamento e supporto tecnico saranno previste nei documenti di programmazione operativa. A tal fine occorre migliorare la capacità delle amministrazioni di definire una domanda adeguata, di selezionare i servizi migliori e a più ampio valore aggiunto oltre che maggiormente in grado di consentire la massima internalizzazione di competenze.

Le azioni di sistema si potranno programmare e attuare con riferimento ad obiettivi generali e trasversali a più amministrazioni, riconducibili alla tutela di interessi comuni nazionali o comunque riguardanti diverse amministrazioni, legati al conseguimento/condivisione di standard, condizioni omogenee, relativi a processi di riforma e modernizzazione/evoluzione di specifiche politiche settoriali o territoriali.

Le azioni di sistema, intese in questo senso, potranno essere progettate e programmate attraverso processi di cooperazione e di condivisione fra più amministrazioni di fabbisogni e domande specifiche e secondo sistemi di coordinamento che assicurino la massima efficacia, specializzazione e valorizzazione dei diversi interventi attuati. Dovranno coinvolgere e mobilitare quei "centri di competenza" riconosciuti capaci di conferire un effettivo valore aggiunto alla programmazione e attuazione della politica regionale unitaria. Dovranno essere orientate al conseguimento di obiettivi determinati e specifici in termini di miglioramento di capacità definite (per ognuno dei quali siano individuabili responsabilità attuative, risultati attesi, tempi di conseguimento) e prevedere quindi modalità di valutazione e verifica che consentano flessibilità operativa ma anche la possibilità/opportunità di applicare sistemi premiali alle azioni che conseguano i migliori risultati.

10.1.2. Favorire un innalzamento dei livelli di legalità.

Un basso livello di legalità, come quello che l'analisi condotta nel capitolo I riscontra specie nel Mezzogiorno deprime le prospettive di sviluppo di un territorio, riducendo l'osservanza delle norme e delle regole, accrescendo l'incertezza degli attori economici e, dunque, i loro investimenti, producendo iniquità sociale, frenando la stessa capacità di produrre servizi collettivi. Anche la possibilità della politica regionale di coesione di indurre fenomeni di crescita e di sviluppo ne risulta fortemente condizionata.

Per l'obiettivo legalità è decisivo il ruolo di una politica ordinaria tesa a garantire condizioni minime ma adeguate di trasparenza amministrativa, regolarità dei mercati, agibilità del territorio e tutela di condizioni favorevoli all'iniziativa economica e all'imprenditorialità. È decisiva una maggiore consapevolezza e una più forte iniziativa delle amministrazioni pubbliche e degli attori socio-economici nell'individuare i fattori di minaccia e di indebolimento delle condizioni di legalità sui loro territori e nel costruire, coinvolgendo le necessarie competenze e capacità a tutti i livelli

istituzionali, percorsi efficaci di contrasto e per il ripristino di livelli adeguati di trasparenza amministrativa e della decisione pubblica, di rispetto delle norme e delle procedure, di sicurezza per la vita sociale ed economica. E' necessaria la piena attuazione di riforme amministrative coerenti (definizione dei livelli di responsabilità, semplificazione delle regole e riduzione dei margini di discrezionalità; aggiornamento/formazione del personale; potenziamento delle funzioni di valutazione e controllo interno), la creazione di capacità atte a sostenere meccanismi e procedure trasparenti e basate su un'informazione più continua nel loro orientamento al risultato (rendere conveniente la legalità premiando le migliori pratiche), il maggiore coinvolgimento della società civile diffondendo e rafforzando l'orientamento al pieno e consapevole esercizio dei diritti di cittadinanza (in particolare nei contesti più sensibili e quindi in primo luogo nella scuola e nelle fasce di popolazione maggiormente esposte ai rischi di illegalità).

Tutti questi obiettivi possono essere grandemente rafforzati dalla politica regionale. La credibilità del sistema di regole e di prassi; la specificazione chiara delle condizionalità dei trasferimenti; l'elevata apertura al confronto partenariale; la non rinegoziabilità dei meccanismi premiali e sanzionatori; la certezza dei rapporti fiduciari e cooperativi; la buona e crescente capacità dei dipendenti pubblici responsabili della gestione: questi e altri fattori costituiscono basi rilevanti per la ricostruzione di un quadro di legalità dove essa è debole, dove lo Stato è "molle".

Sono caratteristiche della politica regionale che vanno rafforzate e che vanno "esportate" alla politica ordinaria. Nel caso delle regioni dell' Obiettivo Convergenza dove la legalità è ulteriormente indebolita dalla presenza diffusa della criminalità organizzata, questa azione deve unirsi a quella di tutela della sicurezza (cfr. Priorità 5).

10.1.3. Favorire l'apertura dei mercati dei servizi, migliorare e adeguare la regolazione per conseguire condizioni più concorrenziali

L'esperienza del periodo di programmazione 2000-2006 ha dimostrato che il ritardo nell'applicazione delle misure per l'apertura alla concorrenza dei servizi ha gravemente condizionato le possibilità di successo della politica regionale.

Il perseguimento di questo obiettivo specifico richiama pertanto, in primo luogo, responsabilità proprie della politica ordinaria nel determinare le condizioni che consentano di superare criticità quali, fra l'altro, la mancanza, in particolare in taluni ambiti, di un quadro normativo di riferimento certo e chiaro; le lentezze dei processi di apertura alla concorrenza e liberalizzazione dei servizi pubblici; il mancato e/o non corretto recepimento di direttive comunitarie rilevanti; la resistenza a conformarsi pienamente, a tutti i livelli dell'amministrazione, alle norme nazionali e comunitarie in materia di appalti pubblici, concessioni e aiuti di Stato.

Alla politica ordinaria è demandato il compito di determinare condizioni più coerenti per un'efficace attuazione della politica regionale, assicurando:

- un'attività di regolazione che, soprattutto per i servizi di pubblica utilità, fornisca un quadro regolamentare stabile e chiaro;
- il tempestivo e corretto recepimento delle direttive comunitarie nell'ordinamento nazionale;
- il rafforzamento delle attività di supporto tecnico e affiancamento delle strutture amministrative regionali e locali nella gestione dei complessi processi di attuazione degli interventi in accordo con le relative amministrazioni;
- la produzione di strumenti interpretativi per le fattispecie particolarmente complesse.

Particolare rilievo può assumere l'opportuna valorizzazione del partenariato pubblico privato quale forma specifica di realizzazione di progetti rilevanti secondo criteri di cooperazione e di partecipazione pubblico-privata. Tale valorizzazione implica l'adozione di una politica volta al superamento dei nodi che hanno finora impedito un utilizzo più esteso di questo approccio (difficoltà interpretative delle norme nazionali e comunitarie, difficoltà di inserimento nei

programmi comunitari per ragioni di rendicontabilità e di durata degli interventi, incertezza e debolezza delle condizioni di contesto) e improntata a trasparenza e apertura alla concorrenza del processo di partenariato nelle sue varie forme contrattuali e istituzionali; pubblica valutabilità e controllo del processo; considerazione dell’allocazione del rischio tra settore pubblico e privato; efficienza dei meccanismi di risoluzione dei conflitti; salvaguardia delle prestazioni/continuità nell’erogazione dei servizi e delle condizioni di sicurezza.

A questo proposito è anche importante un’attività di *advisoring* e affiancamento per l’utilizzo di schemi di partenariato pubblico privato volti a sostenere gli enti locali nell’impostazione e preparazione di studi di pre-fattibilità e fattibilità per interventi con operatori privati anche nell’ambito di progetti integrati di carattere territoriale.

Le Amministrazioni regionali e le Province autonome dovranno, a loro volta, nelle materie di propria competenza legislativa, colmare tempestivamente e correttamente le lacune presenti nel recepimento degli atti comunitari che inficino la realizzazione degli interventi; assicurare l’acquisizione all’interno della propria struttura amministrativa delle competenze tecniche e degli strumenti interpretativi resi disponibili dalle amministrazioni nell’ambito delle regole connesse alla problematica del mercato interno e della concorrenza.

(RISERVA. L’espressione “forniti” non ha trovato il favore di Piemonte, Veneto, Lombardia e Valle d’Aosta a cui si sono aggiunte, dopo la riunione conclusiva del Gruppo Tecnico “Mercato Interno e Concorrenza”, Toscana, Liguria, Abruzzo e Sardegna. In realtà, il problema non è il termine usato, ma l’impegno in sé. Infatti, ciò che alcune Regioni non si sentono di assumere è l’impegno ad “assicurare l’acquisizione all’interno della propria struttura amministrativa delle competenze tecniche e degli strumenti interpretativi resi disponibili”. Tuttavia, questo comporterebbe una non reciprocità tra impegni della politica ordinaria e impegni della politica regionale, dal momento che le regioni hanno espressamente richiesto alla politica ordinaria la predisposizione di strumenti interpretativi per fattispecie complesse, rispetto ai quali, però, non vogliono assumere l’impegno di darvi applicazione, rischiando di farli rimanere, così, lettera morta. Sono, invece, per il mantenimento dell’impegno come formulato dal DPS, Lazio, Marche e Emilia Romagna).

La politica regionale aggiuntiva potrà promuovere la diffusione delle migliori pratiche e, eventualmente valutando l’utilizzo di meccanismi di condizionalità/premialità, sostenere i percorsi di adeguamento.

Infine, la politica del mercato interno e in particolare quella degli appalti pubblici può evidentemente essere, come spesso praticato, uno dei luoghi nel quale inserire la promozione del principio di pari opportunità tra uomini e donne mediante un approccio di *mainstreaming* ma prestando la dovuta attenzione alla salvaguardia della finalità propria della politica degli appalti pubblici e rispettandone principi e regole.

10.1.4. Favorire l’apertura del mercato dei capitali, nell’ambito della riforma del sistema degli incentivi alle imprese e promuovere un maggior coinvolgimento del sistema bancario nella politica regionale

Se al centro della strategia di politica regionale per il 2007-2013 sta l’offerta di servizi a imprese e cittadini, i limiti che il mercato dei capitali incontra, specie nel Mezzogiorno, nel finanziare la crescita delle imprese e, in particolare, i loro investimenti innovativi, ambientali e in ricerca, rendono indispensabile prevedere anche azioni dirette a compensare o contenere tali limiti.

La necessità di concentrare una quota crescente della spesa in conto capitale, anche per le risorse della politica regionale nazionale, a favore di investimenti pubblici anziché di incentivi, la riduzione delle intensità di aiuto consentite dall’Unione Europea, l’orientamento comunitario volto a privilegiare forme di aiuto rivolte a profili “orizzontali” di innovazione, ricerca e ambiente, guidano gli indirizzi di questo Quadro.

L'esperienza del ciclo di programmazione 2000-2006 suggerisce di esplicitare uno schema direttore costituito da strumenti di incentivazione con diverse finalità⁷⁷, ma al tempo stesso, di evitare una duplicazione di strumenti e lo spiazzamento tra obiettivi. Occorre, inoltre, tener conto, del relativo ritardo con cui si vanno manifestando nel Mezzogiorno gli effetti della riforma realizzata negli anni Novanta del sistema finanziario e delle banche; le modalità con cui si è strutturato il coinvolgimento delle banche nella valutazione dei progetti di investimento realizzati con risorse pubbliche (senza assunzione di rischio ad opera del sistema del credito), non hanno favorito un miglioramento del rapporto fiduciario banca-impresa, impedendo la formazione di economie di apprendimento sull'affidabilità delle imprese necessarie per un coinvolgimento bancario in operazioni a più alta componente di rischio (per tipologia, settore e qualificazione soggettiva degli imprenditori).

Le lezioni della programmazione 2000-2006 suggeriscono dunque di definire una strategia unitaria tra i diversi livelli di Governo per un intervento a sostegno del sistema produttivo che si configuri come una "politica dei vantaggi comparati", che eviti effetti di spiazzamento e concorrenza tra territori ed incentivi, razionalizzando, in ragione dell'efficacia, la strumentazione esistente in un quadro di certezza normativa, finanziaria e di efficienza nell'erogazione degli incentivi. Fondamentale è l'innesto di questa strategia unitaria nell'ambito di una politica ordinaria esplicitamente rivolta alla competitività del sistema produttivo nazionale (industriale, agricolo e terziario) che si può per brevità definire "politica industriale". *(Ne è un esempio da sottoporre a valutazione il Documento predisposto dal Ministero competente per il Cipe nella sua veste di "Comitato per lo Sviluppo")*.

In coerenza con le attività di riforma degli aiuti di stato intraprese nel 2005 dall'Unione europea occorrerà in primo luogo orientare il sistema degli incentivi verso gli obiettivi di natura orizzontale per le componenti di appropriazione sociale che essi attivano insieme al minor impatto distorsivo che producono. La politica regionale svolgerà un ruolo in questa direzione secondo gli indirizzi indicati nella Priorità 2.

Una seconda linea di azione va espressamente indirizzata a obiettivi di attrazione degli investimenti secondo gli indirizzi indicati alla Priorità 9.

Per quanto riguarda poi l'ipotesi di mantenere, almeno in una fase di transizione, forme di compensazione generalista del maggiore costo unitario del capitale (quali sono offerte da forme diverse di fiscalità di vantaggio o da incentivi generalisti a bando), sarà opportuno mantenere nei programmi la possibilità di valutare gli effetti dei primi interventi scaturiti dalla riforma degli incentivi di cui alle leggi 311/2004 e 80/2005 che, con particolare riferimento alla legge 488/92, ha previsto, tra l'altro, un maggior coinvolgimento del sistema bancario nel finanziamento delle imprese agevolate. Sarà comunque indispensabile operare per ridurre la possibilità che tali interventi si traducano solo in una riduzione di livelli fisiologici e salutari di mortalità imprenditoriale.

Al rafforzamento del mercato dei capitali verranno rivolte specifiche azioni, anche all'interno della Priorità 7, con il fine di:

- promuovere il coinvolgimento del sistema bancario nei processi di riqualificazione e ampliamento del sistema produttivo anche attraverso il rafforzamento degli strumenti di valutazione;
- sostenere strumenti di garanzia privati e pubblici per rafforzare l'accesso al mercato dei capitali da parte delle PMI anche nell'ambito del processo di adeguamento ai nuovi criteri di Basilea 2.

⁷⁷ La compensazione del maggior costo unitario del capitale o del lavoro (in alcune aree), il superamento di fallimenti nel mercato del credito (più alti tassi e razionamento nel Mezzogiorno), il rafforzamento dell'imprenditoria locale, l'attrazione di investimenti diretti dall'estero, la riduzione del sottoinvestimento in settori che presentano una non completa appropriazione privata dell'investimento stesso, a fronte di ricadute sociali che da esso derivano (nel settore della ricerca, dell'ambiente, della qualificazione delle risorse umane).

II.5 ESPLICITAZIONE DELLA STRATEGIA DEL FONDO SOCIALE EUROPEO

Descrizione della priorità

La strategia del Fondo Sociale Europeo (FSE) mira a rafforzare lo sviluppo e la coesione economica e sociale delle Regioni e dei Paesi dell'Unione Europea sostenendo finanziariamente le priorità e gli obiettivi specifici volti a migliorare la dimensione e la qualità delle competenze delle persone, la partecipazione al mercato del lavoro e l'occupazione. Il Fondo Sociale Europeo opera sia attraverso azioni dirette alle persone, sia attraverso interventi sui sistemi dell'istruzione, della formazione e del lavoro, al fine di migliorarne le ricadute in termini di occupabilità ma anche di inclusività. Esso sostiene, più in generale, le politiche che contribuiscono alla crescita economica e allo sviluppo sostenibile dei territori, attraverso la qualificazione e la valorizzazione delle risorse umane.

Nelle Linee Guida per la Crescita e l'Occupazione, così come negli Orientamenti Strategici per la Coesione, il Fondo Sociale Europeo rappresenta esplicitamente lo strumento finanziario principale a sostegno della Strategia Europea per l'Occupazione.

La strategia illustrata nei paragrafi precedenti rafforza e rende visibili i legami con il quadro europeo di riferimento sia riferito alle priorità di Lisbona, sia con quelle più pertinenti alla politica di coesione. In tale contesto, e con specifico riguardo al Fondo Sociale Europeo, gli obiettivi generali e specifici dell'impianto strategico in collegamento con le risorse umane sono sostanzialmente comuni all'intero Paese, poiché le differenziazioni si esplicitano soprattutto in termini di intensità degli interventi. Sono tuttavia evidenziate le ulteriori peculiari azioni che interessano le Regioni dell'obiettivo Convergenza, volte a ridurre i ritardi di sviluppo con il resto del Paese.

Il Fondo Sociale Europeo sosterrà, quindi, in linea con quanto previsto dallo specifico Regolamento comunitario principalmente gli obiettivi previsti dalle Priorità 1 (Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane), 7 (Competitività dei sistemi produttivi ed occupazione), 5 (Coesione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale) e 2 (Sistema della ricerca, sviluppo tecnologico e diffusione dell'innovazione), nonché, laddove pertinenti alla specifica missione del Fondo, anche quelli previsti dalle altre priorità, come ad esempio interventi di formazione permanente sui grandi temi della sostenibilità ambientale e della salute pubblica (Priorità 3) e la formazione continua per il rafforzamento della capacity building della Pubblica amministrazione (Priorità 10).

La strategia generale del Fondo Sociale Europeo è ispirata ai seguenti principi:

- centralità dell'intervento sulle risorse umane, quale indispensabile fattore per il conseguimento dei complessivi obiettivi di sviluppo, coesione ed occupazione;
- valorizzazione del partenariato interistituzionale, con le parti sociali e con gli altri attori rilevanti;
- rafforzamento della qualità, dell'efficacia, dell'integrazione dei sistemi dell'istruzione, della formazione e del lavoro e della loro capacità di coniugare l'inclusività degli interventi con la promozione dell'eccellenza e dell'innovazione;
- interazione e complementarità delle politiche per l'occupazione e delle politiche economiche verso la comune finalità dello sviluppo;
- utilizzo razionale ed ottimale delle risorse umane, strumentali, finanziarie ed infrastrutturali disponibili;
- concentrazione degli interventi: a) tematica, in funzione del sostegno delle priorità, degli obiettivi e dei target della Strategia Europea per l'occupazione, nonché dei pertinenti obiettivi europei in materia di istruzione, formazione, inclusione sociale; b) territoriale e

settoriale, in direzione delle aree che manifestano problemi maggiormente significativi e degli ambiti nei quali il Fondo può contribuire con maggiore efficacia al conseguimento degli obiettivi programmati;

- qualità e attenzione a principi trasversali di merito e di metodo: promozione di pari opportunità di genere; tensione verso processi inclusivi; attenzione alle differenze e all'interculturalità; capitalizzazione delle opportunità offerte dalle nuove tecnologie; attenzione all'integrazione nei processi internazionali; applicazione operativa di standard di qualità;
- monitoraggio e valutazione, quali strumenti chiave per la trasparenza, la conoscenza e il riorientamento delle politiche e degli interventi.

Con riferimento alle priorità e agli obiettivi specifici individuati in questo Quadro, il Fondo Sociale Europeo sosterrà in particolare:

- nell'ambito degli interventi per l'adattabilità di lavoratori, imprese e imprenditori, il perseguimento di obiettivi volti a promuovere il miglioramento della competitività delle imprese, attraverso politiche di formazione e coerenti politiche di anticipazione, la costruzione di un sistema di formazione continua a sostegno della capacità di adattamento dei lavoratori, il sostegno a strategie e strumenti per l'emersione, il miglioramento della qualità del lavoro;
- nell'ambito degli interventi per l'occupabilità e l'integrazione sostenibile nel mercato del lavoro, il perseguimento di obiettivi volti al miglioramento dei servizi di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro, al rafforzamento delle competenze chiave per la popolazione, all'inserimento e reinserimento lavorativo, a politiche attive del lavoro nel quadro di nuovi sistemi di *welfare to work*, ad interventi per la conciliazione e per l'integrazione sociale e lavorativa degli immigrati e alla mobilità geografica e professionale;
- nell'ambito degli interventi per l'integrazione sociale e la lotta alle discriminazioni, il perseguimento di obiettivi di inserimento lavorativo per soggetti svantaggiati, di qualità e disponibilità di servizi di cura e di conciliazione, di promozione di strumenti contro la discriminazione e l'esclusione;
- nell'ambito degli interventi a sostegno di sistemi e reti per il miglioramento delle risorse umane, il perseguimento di obiettivi di qualità dei sistemi e di costruzione di reti di formazione superiore, ricerca e imprese;
- nell'ambito di interventi per migliorare il ridisegno dei sistemi dell'occupazione e del mercato del lavoro, il perseguimento di obiettivi di sostegno a patti, partenariati, reti e iniziative a vari livelli territoriali;
- nell'ambito di interventi innovativi, interregionali e transnazionali, il perseguimento di obiettivi di scambio di informazioni, esperienze, buone pratiche e lo sviluppo di strategie complementari e di azioni coordinate o collettive.

Nelle regioni dell'obiettivo Convergenza, il Fondo Sociale Europeo sostiene inoltre:

- nell'ambito degli interventi a sostegno di sistemi e interventi per la società della conoscenza e l'apprendimento permanente, il perseguimento di obiettivi di investimento sulla qualità interna dei sistemi e delle filiere di istruzione e formazione iniziale e permanente, di aumento della partecipazione in tutte le filiere formative, di accrescimento del potenziale umano in ricerca e innovazione;
- nell'ambito degli interventi di rafforzamento della capacità istituzionale, il perseguimento di obiettivi di governance, di sostegno a partenariati locali, di formazione continua della Pubblica Amministrazione degli altri soggetti coinvolti nella programmazione e gestione delle politiche di sviluppo e dei relativi servizi.

II.6 SERVIZI ESSENZIALI E OBIETTIVI MISURABILI

Premessa. La valutazione dell'esperienza 2000-2006 mostra una persistente difficoltà a offrire servizi collettivi in ambiti essenziali per la qualità della vita dei cittadini e per la convenienza a investire delle imprese. Si tratta di ambiti prioritari per la strategia delle politiche regionali di sviluppo il cui fine ultimo è contribuire a migliorare la disponibilità di beni e servizi la cui attuale assenza o debolezza comporta condizioni di disagio generalizzato, percezione di arretratezza e non competitività di un'area. Pertanto, poiché la strategia di sviluppo per il 2007-2013 continua ad attribuire un ruolo centrale alla produzione e promozione di servizi collettivi, è indispensabile affrontare e rimuovere questo limite richiamando più esplicitamente gli obiettivi finali delle politiche di sviluppo, attraverso indicatori appropriati, ed evitare che tali obiettivi vengano "dimenticati" nel corso dell'attuazione.

Le analisi dell'esperienza condotta suggeriscono che al mancato raggiungimento di obiettivi minimi di servizio concorrono la lentezza dei percorsi di miglioramento, pure intrapresi, e in alcuni casi l'insufficiente sostegno e governo di un vero processo di apertura alla concorrenza, che riduca effettivamente le posizioni di monopolio e di riorganizzazione industriale di settori rilevanti per l'offerta dei servizi essenziali, quali ad esempio acqua, rifiuti e trasporti pubblici locali. Tuttavia, sembra anche avere pesato una insufficiente "mobilitazione" culturale e politica nel conseguimento di tali obiettivi, che consentisse di vincere le forti resistenze al cambiamento provenienti da interessi favoriti dalla persistenza delle condizioni esistenti.

La dimensione dell'inefficienza nella produzione e qualità di servizi collettivi è assai più grave nel Mezzogiorno; ciò vale soprattutto per quei servizi collettivi che sono a valle di investimenti in infrastrutture (si pensi alla regolarità della distribuzione dell'acqua e dell'energia, alla salubrità dell'ambiente attraverso una corretta gestione dei rifiuti urbani e speciali o della disponibilità dei servizi di fognatura e depurazione delle acque, alla capillarità dei trasporti e in generale al livello di accessibilità per persone e merci di un'area). Vale anche per i servizi socio-assistenziali o di istruzione e formazione, che non sono direttamente riconducibili a interventi infrastrutturali in senso stretto, ma che tuttavia contribuiscono fortemente a connotare un'area come più o meno sviluppata. Pertanto, gli strumenti per affrontare e rimuovere la carenza di alcune condizioni minime di servizio proposti in questo paragrafo sono definiti e indirizzati principalmente, ma non esclusivamente come specificato più avanti, per l'area Mezzogiorno.

Queste considerazioni suggeriscono di fissare, per il ciclo di programmazione delle politiche aggiuntive 2007-2013, *target* vincolanti di servizio per un numero limitato di servizi.

Fissare per alcuni obiettivi di servizio *target* vincolanti ha lo scopo di dare centralità a tali obiettivi e costituisce uno strumento appropriato per mobilitare un numero maggiore di attori in considerazione del fatto che il miglioramento dei servizi collettivi dipende fortemente anche dalle scelte della politica ordinaria e da un definito quadro di compatibilità tra azione della politica ordinaria e politica aggiuntiva. La fissazione di obiettivi di servizio misurabili può costituire un valido strumento per creare le condizioni affinché gli interventi della politica di coesione siano effettivamente aggiuntivi rispetto a quelli della politica ordinaria.

Esperienze pregresse mostrano che il sistema istituzionale e politico italiano, e segnatamente del Mezzogiorno, è estremamente reattivo a meccanismi di incentivazione collegati al raggiungimento di *target*, e che questi possono concorrere a convogliare un forte interesse politico-amministrativo ed anche culturale e politico per il conseguimento degli obiettivi delle politiche regionali di sviluppo che è mancato nel passato.

Gli obiettivi di servizio a cui applicare un *target* vincolante sono in numero molto limitato sia per dare centralità a tali obiettivi sia perché non si vogliono sovraccaricare i programmi di ambizione eccessiva; ma tuttavia possono servire – anche per il loro carattere di novità nella programmazione delle risorse per le politiche di sviluppo regionali – a stabilire una pratica estendibile anche a casi in

cui non vi siano target vincolanti (cfr. capitolo II.3).

Gli obiettivi della politica regionale per i quali si applicano indicatori e target vincolanti si distinguono da altri obiettivi, che pure fanno parte della strategia di sviluppo e che in alcuni casi sono stati oggetto di meccanismi di incentivazione nella precedente programmazione comunitaria, per il fatto di essere esplicitamente espressi in termini di servizio reso; pertanto il *focus* della misurazione non può limitarsi a obiettivi intermedi dell'azione di politica economica, quali ad esempio il rafforzamento dell'efficienza della capacità amministrativa, ma deve concentrarsi sugli obiettivi finali delle politiche. Ciò può richiedere, invece, interventi di *capacity building* di accompagnamento rivolti a creare le condizioni amministrative per il conseguimento degli obiettivi di servizio definiti in questo paragrafo (cfr. par. V.2.7).

Requisiti degli obiettivi di servizio. La scelta dei servizi da prendere a riferimento per la fissazione di target vincolanti muove, in primo luogo, da due caratteristiche che qualificano gli obiettivi delle politiche di coesione in termini di servizi a cui applicare target. Intanto gli indicatori scelti devono risultare molto *rilevanti* per l'obiettivo strategico e rappresentare in sé un miglioramento percepibile delle condizioni di vita dei cittadini o delle condizioni di contesto per l'attività economica. E' altresì importante che il grado di *comprensione e condivisione* della rilevanza dell'obiettivo da parte dei cittadini sia alto, poiché solo in quel caso, e quando siano assicurate modalità di rendicontazione sociale degli obiettivi individuati, essi potranno esercitare quelle di funzioni di cittadinanza attiva che a loro volta contribuiscono al perseguimento dell'obiettivo.

Inoltre, non per tutti gli obiettivi di servizio rilevanti per il successo delle politiche di sviluppo possono essere applicati target vincolanti; non solo per la necessità di concentrazione delle priorità già menzionata, ma anche perché meccanismi di incentivazione risultano utili e opportuni nell'accelerare il concorso di mobilitazione e partecipazione solo se sussistono i requisiti di *misurabilità e responsabilità*.

Il requisito di *misurabilità* attiene alla necessità che gli indicatori quantitativi e i valori-obiettivo (target) misurino rispettivamente la qualità e il miglioramento del servizio reso. In linea di massima, gli indicatori scelti sono correntemente e regolarmente rilevati e resi pubblici da fonti statistiche ufficiali, disponibili con periodicità e dettaglio territoriale adeguato (annuale e regionale); tuttavia, nei casi in cui gli indicatori, ancorché rilevati e resi pubblici non lo siano al dettaglio richiesto, oppure non venga correntemente raccolta informazione statistica ufficiale, si rende necessario stabilire, ex ante e in piena condivisione tra le parti interessate, le modalità di produzione e diffusione dell'informazione aggiuntiva.

Il requisito di *responsabilità* attiene alla descrizione dell'assetto istituzionale rilevante per il raggiungimento dell'obiettivo e all'identificazione precisa delle responsabilità in capo ai diversi attori, che sono condizioni necessarie per selezionare un corretto indicatore e un adeguato meccanismo di incentivazione che garantisca la partecipazione dei diversi livelli di governo al miglioramento dei valori degli indicatori proposti.

Per alcuni degli indicatori selezionati è molto forte la necessità di un coinvolgimento delle Amministrazioni centrali di settore che possa garantire sia il trasferimento di risorse adeguate, sia il coordinamento di azioni necessarie per il raggiungimento dei target individuate in partenariato con le Regioni. Per altri indicatori è rilevante il ruolo degli Enti Locali (Comuni, Province, Autorità di Ambito Ottimali) nell'erogazione e qualità dei servizi resi e pertanto il loro diretto coinvolgimento risulta condizione per il conseguimento dei target. Per il raggiungimento di tutti gli obiettivi, quindi, è necessario il concorso e la responsabilizzazione congiunta di diversi livelli di governo; pertanto si reputa opportuno "contrattualizzare" le azioni dei soggetti istituzionali coinvolti.

Anche alla luce della rafforzata integrazione della programmazione comunitaria e nazionale della politica regionale, si reputa che l'Intesa Istituzionale di Programma possa essere il luogo dove definire il contratto tra le amministrazioni responsabili (e quindi lì dove pertinente anche con gli

Enti Locali) per il raggiungimento dell'obiettivo di servizio. E' altresì evidente che in questa opzione l'Accordo di Programma Quadro dovrà contenere le modalità operative con cui le amministrazioni concorrono per la realizzazione di tali obiettivi.

Obiettivi e indicatori. Gli obiettivi strategici per i quali sono identificati indicatori misurabili di servizi resi ai cittadini sono quattro:

- elevare le competenze degli studenti e la capacità di apprendimento della popolazione;
- innalzare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro;
- tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente, in relazione al servizio idrico integrato;
- e al sistema di gestione dei rifiuti urbani.

Si tratta di obiettivi relativi alle Priorità 1, 7 e 3. In aggiunta a questi obiettivi, si sottolinea la rilevanza strategica per la politica regionale dei servizi per l'accessibilità ai territori, dell'energia sostenibile e dell'efficienza energetica, e della tutela della legalità e sicurezza dell'area. Per questi temi sono stati già avviati approfondimenti per individuare indicatori con le necessarie caratteristiche (visibilità, misurabilità, corretta attribuzione di responsabilità) per definire un obiettivo di servizio. Il livello di completezza e condivisione di queste istruttorie è diverso tra i tre temi e comunque più basso degli indicatori selezionati; pertanto, si rimanda ad una successiva istruttoria, da avviarsi subito con i soggetti istituzionali interessati, per verificare la possibilità di includere tali temi nell'insieme di indicatori di servizio a cui applicare target vincolanti nel QSN definitivo.

Per alcuni obiettivi per i quali sono disponibili o rilevanti indicatori che misurano gli avanzamenti istituzionali o le pre-condizioni per il miglioramento della disponibilità e qualità di servizi, si può valutare la possibilità di farne oggetto di meccanismi di premialità ipotizzati al par. V.2.8 (ad esempio indicatore relativo al segretariato sociale, indicatore di gestione del servizio idrico integrato o relativo a regolamenti edilizi che vincolino al risparmio energetico).

Per i quattro obiettivi individuati sono suggeriti otto indicatori di seguito presentati. Per alcuni servizi, quindi, è proposto più di un indicatore, perché appare opportuno misurare aspetti diversi dell'obiettivo finale⁷⁸.

L'innalzamento delle competenze e della capacità di apprendimento della popolazione è elemento fondamentale nel concorrere ad accrescere la competitività di un'area e raggiungere adeguati livelli di benessere e coesione sociale. I due indicatori su cui definire target vincolanti sono:

1. diminuzione degli abbandoni scolastici precoci e conseguente aumento del tasso di scolarizzazione per la scuola secondaria superiore, misurato con l'indicatore relativo alla percentuale di giovani (età 18-24 anni), con titolo di studio inferiore al diploma di scuola secondaria superiore e che non partecipa ad altre attività formative;
2. livello delle competenze degli studenti 15-enni, in particolare nell'area della lettura, della matematica e delle scienze.

Il primo indicatore è molto rilevante e condizione necessaria per l'obiettivo finale di migliorare la qualità del servizio di istruzione e la strategia del settore. Esso sottolinea, inoltre, la necessità di rafforzare, per l'inclusione sociale e la partecipazione alla cittadinanza attiva, le competenze di base anche attraverso il contrasto alla dispersione scolastica. Il secondo indicatore esprime in maniera fortemente visibile la qualità del servizio istruzione, misurando direttamente l'obiettivo finale di

⁷⁸ In taluni casi, infatti, non è possibile selezionare un unico indicatore rappresentativo, significativo e non ambiguo dell'obiettivo strategico, oppure si è reputato non opportuno farlo perché la sequenza che va dagli interventi di policy al suo miglioramento è lunga e/o non ben identificabile; in questi casi, allora, si scelgono (da soli o ad accompagnare indicatori che misurano gli obiettivi strategici), indicatori che misurano condizioni necessarie per il miglioramento dell'obiettivo strategico espresse in termini di possibilità di fruizione e qualità dei servizi collettivi, quali ad esempio disponibilità, accessibilità, volume, assenza di interruzioni e così via.

policy. Considerata la molteplicità delle variabili che interagiscono per il miglioramento di questo indicatore, e quindi la difficoltà a individuare correttamente la catena di responsabilità per il raggiungimento di un valore obiettivo, è opportuno specificare, nell'accordo tra le Amministrazioni interessate, le azioni utili per il raggiungimento dell'obiettivo di competenza dei diversi livelli istituzionali coinvolti⁷⁹; sulla base di tali azioni potranno essere stabiliti specifici obiettivi di risultato per ciascuno di essi, coerenti con le strategie del settore.

Per quanto riguarda l'obiettivo di accrescere la partecipazione femminile al mercato del lavoro, si è scelto un target più circoscritto che comprende aspetti relativi alla conciliazione tra vita lavorativa e familiare che, alleggerendo i carichi familiari prevalentemente ancora di responsabilità delle donne, contribuiscono quindi a elevare il tasso di occupazione femminile. Inoltre, il vantaggio della scelta di un target più circoscritto rispetto al tasso di occupazione risiede nel fatto che in tale modo è più facile individuare le responsabilità delle azioni per conseguirlo e rendere il suo raggiungimento meno condizionato da fattori esterni non controllabili e verificabili che pure possono invece influire sul risultato finale. Gli indicatori su cui definire target vincolanti sono:

1. tasso di copertura della popolazione di riferimento per asili nido, misurato come posti disponibili in rapporto alla popolazione tra zero e fino al compimento dei 3 anni;
2. quota di asili nido che coprono non meno di otto ore giornaliere, e quota di asili che coprono non meno di 46 settimane l'anno;
3. numero di anziani assistiti in assistenza domiciliare integrata (ADI) rispetto al totale della popolazione anziana (superiore a 64 anni).

Gli indicatori scelti, oltre a essere correlati in modo chiaro con l'obiettivo strategico della strategia di sviluppo mirante all'incremento del tasso di occupazione femminile, risultano rilevanti per creare condizioni favorevoli allo sviluppo, fare fronte a disparità territoriali non giustificate e incrementare le opportunità delle persone.

Mentre per gli asili nido si affianca all'indicatore di disponibilità del servizio una misura che qualifica la disponibilità con la specificazione di alcune caratteristiche determinanti per l'effettivo utilizzo, si sceglie invece un solo indicatore relativo alla cura delle persone anziane, in quanto quella proposta è una modalità avanzata ed efficiente dell'erogazione dei servizi di cura all'anziano, rispetto alle modalità tradizionali di ricoveri o assistenza in ambulatori che, pertanto, in parte coglie anche aspetti di accessibilità e qualità. *Tuttavia, se risultassero disponibili, potrebbero essere prese in considerazione misure più dirette della qualità e effettiva fruizione del servizio.*

La corretta gestione dei rifiuti urbani e il rafforzamento e miglioramento dell'offerta del servizio idrico integrato sono aspetti cruciali della strategia di sviluppo delle politiche di coesione per il miglioramento della qualità dell'ambiente e il corretto uso delle risorse naturali.

Per quanto riguarda la gestione dei rifiuti urbani come servizio ai cittadini si sono scelti due indicatori:

1. livello regionale della raccolta differenziata di rifiuti urbani, misurata in percentuale del totale dei rifiuti urbani prodotti;
2. percentuale di rifiuti urbani avviati a effettivo recupero energetico⁸⁰.

I due indicatori individuati colgono momenti distinti e necessari per il conseguimento degli obiettivi di rafforzare il riutilizzo, il riciclo e l'uso di materiali alternativi innocui per l'ambiente e

⁷⁹ Alcune azioni sono state già definite dal Miur Ministero dell'Istruzione, Università e della Ricerca Scientifica e Regioni (cfr. Allegato, Sintesi delle riflessioni su obiettivi di servizio (istruttorie per tema di possibili indicatori).

⁸⁰ Le scelte gestionali delle Regioni nel conseguire il recupero energetico sono indirizzate essenzialmente o alla termovalorizzazione dei rifiuti urbani, ovvero di combustibile da rifiuti (CDR) derivante da rifiuto urbano, oppure alla digestione anaerobica della frazione biodegradabile dei rifiuti urbani. Pertanto tale indicatore sarà misurato attraverso due indicatori distinti relativi alla percentuale di rifiuti urbani (sul totale dei rifiuti urbani) destinati alla termovalorizzazione, oppure alla percentuale di frazione biodegradabile dei rifiuti urbani (sul totale della frazione prodotta) destinata alla produzione di energia attraverso la digestione anaerobica.

di ridurre il ricorso alla discarica, promuovendo oltre al recupero di materiali la produzione di energia da trattamento di rifiuti.

Sebbene il primo indicatore sia molto rilevante per gli obiettivi strategici, colga un profilo percepibile delle condizioni di contesto e il suo livello di condivisione da parte dei cittadini sia alto, tuttavia si sottolinea che la raccolta differenziata è uno degli strumenti del sistema di gestione integrata dei rifiuti urbani e pertanto l'indicatore deve essere accompagnato da altri che meglio colgano le scelte del territorio nel conseguire gli obiettivi di riciclaggio e recupero⁸¹. *Tuttavia per problemi di misurabilità e di disponibilità dell'informazione non è possibile selezionare a oggi indicatori relativi ai volumi di rifiuti raccolti in modo differenziato avviati a riciclo, che potranno quindi essere eventualmente aggiunti qualora venissero risolti tali profili.* Il secondo indicatore misura direttamente l'obiettivo di recupero di energia da rifiuti urbani e quindi la diminuzione della quantità inviata in discarica; La misura del grado di conseguimento dell'obiettivo di miglioramento della gestione dei rifiuti urbani potrebbe essere data dal raggiungimento del primo indicatore (raccolta differenziata), congiuntamente al raggiungimento di uno dei due obiettivi specifici relativi al recupero energetico, secondo le scelte gestionali delle Regioni e sulla base della pianificazione regionale di settore.

Sussistono, invece, attualmente ostacoli relativi al profilo di misurabilità per scegliere un indicatore che rilevi più direttamente la riduzione dei rifiuti urbani conferiti in discarica.

Infine, per il servizio idrico integrato reso ai cittadini e alle imprese, si è scelto un solo indicatore:

1. copertura (percentuale) del servizio idrico integrato in funzione degli abitanti serviti, calcolata come media pesata dell'approvvigionamento idrico, della fognatura e della depurazione⁸².

Altri indicatori di servizio potrebbero affiancare quello proposto per meglio cogliere il grado di soddisfazione dell'utenza finale, si pensi ad esempio alla riduzione di perdite nella rete di distribuzione, alla misura della qualità dell'acqua per usi civici, e alla rilevazione della frequenza di interruzioni nel servizio di erogazione dell'acqua; tuttavia problemi di misurabilità e disponibilità di informazione non permettono ad oggi di includere tali indicatori.

Informazioni disponibili e elementi per la fissazione dei target. Dalla disponibilità di dati esistente ad oggi si osserva che tutti gli indicatori scelti sono molto rilevanti per l'area Mezzogiorno, che presenta una situazione fortemente svantaggiata rispetto alla media Italia. Alcuni di questi indicatori – si tratta dell'indicatore relativo agli abbandoni scolastici, degli indicatori relativi agli asili nido, dell'indicatore relativo alla assistenza domiciliare degli anziani – presentano valori insoddisfacenti anche in regioni del Centro Nord. Pertanto, per questi indicatori si potrebbe ipotizzare la fissazione di target su tutto il territorio nazionale.

Il livello di disponibilità delle informazioni non è omogeneo per gli indicatori. A eccezione degli indicatori relativi al tasso di abbandono scolastico, assistenza domiciliare integrata e raccolta differenziata dei rifiuti urbani, per i quali sono disponibili dati di fonte ufficiale con dettaglio regionale, per gli altri sono invece necessari miglioramenti dell'informazione statistica esistente. Le informazioni di statistica ufficiale per gli indicatori relativi all'offerta di asilo nido non sono aggiornate, né comprendono allo stato attuale in modo esaustivo l'universo dell'offerta; pertanto vanno integrate le attuali rilevazioni rafforzando la funzione statistica regionale e comunale. Le informazioni a oggi disponibili dall'indagine OCSE-PISA sulle competenze degli studenti sono

⁸¹ Inoltre potrà essere opportuno nella definizione del target per questo indicatore valutare anche la quantità di rifiuti urbani prodotti da ciascuna regione.

⁸² Per ciascuno dei tre servizi viene calcolato il rapporto tra abitanti serviti e abitanti totali (acquedotto) oppure tra abitanti equivalenti serviti e totali (per i servizi di fognatura e depurazione in cui oltre agli abitanti residenti vengono contati i fluttuanti e gli equivalenti industriali). L'indicatore, quindi, consente il monitoraggio del fabbisogno di servizio e potrebbe essere affiancato da uno di qualità del servizio reso, quale ad esempio monitoraggio della percentuale di fognature che scaricano direttamente nell'ambiente o tipologia di trattamento per quanto riguarda la depurazione etc..

significative solo a livello di macroarea; pertanto, è necessario assicurare, mediante un aumento della dimensione campionaria, informazioni regionali per tutte le regioni del Mezzogiorno relative alla competenze degli studenti a partire dall'indagine che sarà effettuata nel 2009. Infine, per quanto riguarda gli indicatori del settore idrico è necessario stabilire le modalità di raccolta, validazione e diffusione dei dati disponibili presso i gestori del servizio, funzioni che potrebbero essere affidate al Comitato di vigilanza per l'uso delle risorse idriche.

In tutti i casi è comunque necessario coinvolgere da subito le Amministrazioni predisposte alla produzione, rilevazione e diffusione dell'informazione (Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema di Istruzione- Invalsi, Agenzia per la protezione dell'Ambiente – APAT, Comitato di vigilanza per l'uso delle risorse idriche COVIRI, Istat e Uffici statistici regionali e comunali), per condividere la definizione dell'indicatore, le modalità di rilevazione e il monitoraggio, diffusione dei valori.

La specificazione delle soglie da raggiungere per ciascun indicatore verrà stabilita nella versione definitiva del Quadro. Si richiamano qui i principali profili da considerare in relazione agli indicatori scelti. La determinazione delle soglie dovrà tenere conto dei valori obiettivo contenuti nella normativa europea e nazionale vigente (è il caso dell'indicatore relativo alla raccolta differenziata), o nei processi di coordinamento aperto a livello europeo (è il caso di entrambi gli indicatori relativi all'istruzione). Per gli altri indicatori, relativi ai servizi socio-assistenziali alla persona, al servizio idrico integrato e alle modalità di recupero dei rifiuti urbani, pur non essendo definito un target normativo, si reputa opportuno individuare soglie minime di diffusione dei servizi sul territorio e allo stesso tempo misurare l'incremento nella disponibilità a livello regionale. Nei casi in cui non sia disponibile informazione aggiornata (indicatori relativi agli asili nido) o al livello territoriale adeguato (indicatore sulle competenze degli studenti) al momento della fissazione dei target, sarà necessario fissare soglie relative che utilizzino come riferimento la performance media dei soggetti coinvolti.

Elementi per i meccanismi di incentivazione. Diverse condizioni necessarie al conseguimento dei target travalicano le possibilità operative della politica regionale e il ruolo svolto dalle Regioni. La costruzione di patti espliciti tra le Amministrazioni è necessaria per assicurare la realizzazione delle opportune condizioni normative e la mobilitazione delle responsabilità. Le politiche aggiuntive regionali possono utilizzare la leva delle risorse aggiuntive nel “contratto” con i soggetti a cui sono attribuite le responsabilità del servizio o che sono rilevanti nel migliorare la qualità dello stesso.

L'assetto istituzionale rilevante per gli obiettivi scelti varia, infatti, per i diversi servizi coinvolgendo oltre alle Regioni, Amministrazioni centrali e Enti sub-regionali. Per alcuni indicatori è molto rilevante il ruolo svolto da Enti territoriali nell'erogazione del servizio e quindi l'impatto di loro azioni sulla modifica dell'indicatore (si pensi ai Comuni per gli asili nido e il servizio di raccolta differenziata dei rifiuti urbani, alle Province per l'organizzazione del servizio di istruzione superiore, ma anche agli Istituti scolastici per l'indicatore relativo alle competenze degli studenti). Si ritiene quindi opportuno, oltre a suggerire forme di accordo tra la regione e gli Enti territoriali, valutare l'opportunità di fissare target per gli Enti territoriali (all'interno di ciascuna regione), a cui collegare un meccanismo di incentivazione⁸³.

Per alcuni indicatori è più forte la necessità di un coinvolgimento delle Amministrazioni centrali di settore (Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca Scientifica per gli indicatori dell'istruzione, Ministero della Salute per l'indicatore sull'assistenza domiciliare agli anziani, Ministero dell'Ambiente e Tutela del Territorio per gli indicatori di acqua e rifiuti e Ministero del Lavoro e Politiche sociali per l'indicatore sugli asili nido), che possa garantire sia il trasferimento di risorse adeguate, sia il coordinamento di azioni necessarie per il raggiungimento dei target da

⁸³ In questo caso, allora, bisogna anche prevedere disponibilità di informazione a un dettaglio territoriale più fino.

individuare in partenariato con le Regioni. Poiché la fissazione di target vincolanti su obiettivi di servizio è parte integrante del ruolo che questi Ministeri hanno nel complesso del Quadro, con la formalizzazione di un patto tra Regioni e Ministeri dovrà discendere l'applicazione del meccanismo di incentivazione anche alle Amministrazioni centrali.

Infine si prospetta la necessità di istituire una sede tecnica con l'obiettivo di definire nei dettagli i target e i meccanismi di incentivazione a sostegno del raggiungimento degli obiettivi, in tempo utile per la stesura definitiva del Quadro. L'esperienza pregressa su insiemi di obiettivi quantificati suggerisce, inoltre, la necessità di condividere l'intero percorso di definizione del sistema e delle regole con le Regioni, le Amministrazioni di settore coinvolte e gli Enti preposti alla rilevazione e misurazione degli indicatori e di fornire supporto alle amministrazioni coinvolte per la programmazione dei tempi e costi per il conseguimento degli obiettivi e per il rafforzamento delle capacità amministrative necessarie al raggiungimento degli obiettivi.

II.7 COERENZA E COMPLEMENTARIETÀ DELLA POLITICA REGIONALE CON LE POLITICHE NAZIONALI E COMUNITARIE

II.7.1 La Coerenza con gli Orientamenti Strategici Comunitari

Le 10 priorità individuate nel paragrafo II.3 riflettono la dimensione strategica della politica di coesione comunitaria, e una forte sinergia con le politiche di Lisbona. In particolare, è utile ritrovare il loro esplicito contributo all'attuazione delle tre grandi priorità strategiche fissate dalla politica di coesione comunitaria e dagli Orientamenti Strategici Comunitari.

Tenuto conto che il Quadro si muove nell'ottica della programmazione unitaria, le dieci priorità che esso contempla sono riferite a entrambe le aree del Paese, seppure con intensità di intervento differenziate e in conformità ai Regolamenti laddove applicabile.

Priorità Orientamenti comunitari	Priorità 1 Rendere l'Europa e le Regioni più attraenti per gli investimenti e le attività delle imprese	Priorità 2 Promuovere la conoscenza e l'innovazione a favore della crescita	Priorità 3 Nuovi e migliori posti di lavoro	Dimensione territoriale
Priorità Quadro				
1 Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane		4.2.3 Rendere accessibile a tutti la Società dell'Informazione	4.3.1 Far sì che un maggior numero di persone arrivi e rimanga nel mercato del lavoro e modernizzare i sistemi di protezione sociale 4.3.2 Migliorare l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese e rendere più flessibile il mercato del lavoro 4.3.3 Aumentare gli investimenti nel capitale umano migliorando istruzione e competenze	
2 Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività		4.2.1 Migliorare ed aumentare gli investimenti in RST 4.2.2 Promuovere l'innovazione e l'imprenditoria 4.2.3 Rendere accessibile a tutti la Società dell'Informazione 4.2.4 Migliorare l'accesso ai finanziamenti		5.3 Cooperazione territoriale
3 Uso sostenibile e efficiente delle risorse ambientali per lo sviluppo	4.1.2 Rafforzare le sinergie tra tutela dell'ambiente e crescita 4.1.3 Ridurre l'uso intensivo delle fonti energetiche tradizionali in Europa			5.3 Cooperazione territoriale
4 Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività e lo sviluppo	4.1.3 Ridurre l'uso intensivo delle fonti energetiche tradizionali in Europa	4.2.2 Promuovere l'innovazione e l'imprenditoria 4.2.3 Rendere accessibile a tutti la Società dell'Informazione		5.3 Cooperazione territoriale
5 Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale		4.2.3 Rendere accessibile a tutti la Società dell'Informazione	4.3.1 Far sì che un maggior numero di persone arrivi e rimanga nel mercato del lavoro e modernizzare i sistemi di protezione sociale 4.3.5 Contribuire a mantenere in buona salute la popolazione attiva	5.1 Contributo delle città alla crescita e all'occupazione
6 Reti e collegamenti per la mobilità	4.1.1 Potenziare le infrastrutture di trasporto			5.3 Cooperazione territoriale
7 Competitività dei sistemi produttivi e occupazione		4.2.2 Promuovere l'innovazione e l'imprenditoria	4.3.1 Far sì che un maggior numero di persone arrivi e rimanga nel mercato del lavoro e modernizzare i sistemi di protezione sociale 4.3.2 Migliorare l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese e rendere più flessibile il mercato del lavoro	5.3 Cooperazione territoriale
8 Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani				5.1 Contributo delle città alla crescita e all'occupazione
9 Apertura internazionale e attrazione di investimenti e risorse				
10 Governance, capacità istituzionali e dei mercati		4.2.4 Migliorare l'accesso ai finanziamenti	4.3.4 Capacità amministrativa	

II.7.2 La coerenza e il raccordo con la politica economica e le priorità del Piano per l’Innovazione, la Competitività e l’Occupazione e del Piano Nazionale per l’inclusione sociale

L’efficacia della politica regionale aggiuntiva, secondo le priorità e le condizioni specificate in questo Quadro, dipende dalla sua coerenza e integrazione con il contesto della politica ordinaria così come indirizzata dagli atti nazionali di programmazione economica e finanziaria. L’effettiva aggiuntività finanziaria dipende dalla fissazione e dal conseguimento di obiettivi di spesa in conto capitale per l’azione ordinaria, e dalla positiva risoluzione della loro coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica nel Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) e in sede di Legge Finanziaria (cfr. capitolo IV). La stessa cosa vale per singole aree di intervento – ricerca, accessibilità, sicurezza, etc. – dove è determinante la pianificazione nazionale. Ancora, la stessa coerenza deve aversi in ogni Regione con gli atti programmatici e finanziari ordinari di questo livello di governo.

A presidio di questa coerenza devono essere, sia a livello nazionale che regionale, l’assunzione degli obiettivi settennali di questo Quadro come obiettivi vincolanti degli atti di programmazione annuali. Il sistema di governance descritto nel par. V.1 consente il coordinamento e il monitoraggio di questa coerenza da parte dei due livelli di governo.

Rilevanti sono poi la coerenza e il raccordo con i piani di medio-lungo termine del paese volti ad attuare la strategia di Lisbona.

Già a partire dalla revisione di metà periodo della programmazione 2000-2006 sono state rafforzate le complementarità della politica regionale aggiuntiva con la strategia di Lisbona. Al Piano Nazionale di Riforma (Piano), in attuazione della strategia di Lisbona, è affidata la finalizzazione delle azioni per la crescita, coerenti con il Patto di stabilità e il Documento di programmazione economica-finanziaria (DPEF)⁸⁴. In questo ambito⁸⁵ si realizza la complementarità fra politica economica e politica regionale che indirizzano e governano rispettivamente gli interventi ordinari e aggiuntivi (cfr. Premessa) e, in particolare, i raccordi con il Piano presentato dall’Italia⁸⁶, trovano ulteriore e più forte esplicitazione, attraverso reciproche sinergie.

I provvedimenti normativi e regolamentari cui fa riferimento il Piano, volti al sistema economico nel suo complesso, nel richiamare responsabilità e interventi della politica ordinaria, agiscono anche a sostegno degli obiettivi di sviluppo, laddove concorrono a realizzare alcune fondamentali precondizioni per la politica regionale aggiuntiva. Il Piano include anche linee progettuali strettamente collegate a quest’ultima e, in taluni ambiti, parte integrante della stessa. La tabella evidenzia come le Priorità di questo Quadro si legano al Piano (e alle Linee Guida integrate per la crescita e l’occupazione a cui il Piano fa riferimento). Particolarmente stringente è il raccordo con il Piano da parte delle politiche del Fondo Sociale Europeo, in ragione della comune esplicita convergenza sugli obiettivi della Strategia Europea per l’Occupazione.

Per l’inclusione sociale, che in questo Quadro assume il rango di una priorità ma ha anche valenza trasversale, è rintracciabile una forte sinergia e complementarità con il Piano Nazionale d’Azione per l’inclusione sociale 2003-2005⁸⁷. Gli interventi previsti sono inoltre coerenti con gli obiettivi

⁸⁴ Cfr. Documento di programmazione economico-finanziaria 2006-2009 introduzione.

⁸⁵ Il quadro di compatibilità economiche e finanziarie complessive del paese tracciato nel DPEF è alla base della costruzione del quadro finanziario unico con cui si programma e monitora l’intera politica regionale aggiuntiva (cfr. par. IV.1).

⁸⁶ Il Piano ha raggruppato le ventiquattro linee guida degli Orientamenti di Lisbona in cinque categorie operative, sulle quali si innestano i singoli nuovi provvedimenti e progetti.

⁸⁷ Le Priorità 1 e 7 del Quadro contribuiscono agli obiettivi del Piano Nazionale per l’Inclusione volti a: innalzare i livelli di apprendimento e di competenze chiave, l’effettiva equità di accesso ai percorsi migliori, aumentare la copertura dei percorsi di istruzione e formazione iniziale;

globali, nonché con gli obiettivi relativi alla povertà e inclusione sociale ed alla salute, proposti dalla Commissione per il periodo 2006-2008. La nuova struttura che il Piano Nazionale per l'inclusione assumerà a partire dal settembre 2006 valorizzerà ulteriormente le reciproche connessioni, incentrando, gli obiettivi di promozione della coesione sociale e delle pari opportunità per tutti, su una stretta interazione con gli obiettivi di Lisbona e sul rafforzamento della governance, la trasparenza e la partecipazione dei soggetti interessati all'elaborazione, attuazione e monitoraggio delle politiche.

Priorità Piano Nazionale di Riforma	I Ampliare l'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese	II Incentivare la ricerca scientifica e l'innovazione tecnologica	III Rafforzare l'istruzione e la formazione del capitale umano, nonché accrescere l'estensione dei relativi benefici alla popolazione con particolare riferimento ai giovanili	IV Adeguate le infrastrutture materiali e immateriali	V Tutelare l'ambiente
Priorità Quadro					
1 Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane	Linee Guida integrate: 21		Linee Guida integrate: 17, 18, 19, 20, 23, 24 A sostegno delle riforme si è articolato un piano di interventi. <u>In particolare, gli Obiettivi PICO Occupazione sono:</u> - Investire di più e in maniera più efficace sul capitale umano e sulla formazione lungo tutto l'arco della vita - Attrarre più persone al lavoro e fare del lavoro una possibilità effettiva per tutti	Linee Guida integrate: 9 - infrastrutture materiali e immateriali con impatto di sistema (potenziamento qualitativo e quantitativo delle dotazioni informatiche nelle scuole e famiglie)	
2 Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività	Linee Guida integrate: 10, 12, 13, 14, 15 - favorire un allargamento dell'area di mercato competitivo e migliorare la legislazione - rafforzare la base produttiva	Linee Guida integrate: 7, 8, - riordinare il sistema di ricerca nazionale - concedere incentivi alla spesa in ricerca - favorire l'innovazione e il trasferimento tecnologico	Linee Guida integrate: 23	Linee Guida integrate: 9 - infrastrutture materiali e immateriali con impatto di sistema: infrastrutture per ridurre il digital divide, progetti specifici a impatto macroeconomico e settoriale	
3 Uso sostenibile e efficiente delle risorse ambientali per lo sviluppo	Linee Guida integrate: 10, 13			- infrastrutture materiali e immateriali con impatto di sistema (interventi nel settore energia)	Linee Guida integrate: 11 - adozione di strumenti di pianificazione e legislazione
4 Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività e lo sviluppo					Linee Guida integrate: 11
5 Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale			Linee Guida integrate: 19, 23	Linee Guida integrate: 9	
6 Reti e collegamenti per la mobilità				Linee Guida integrate: 16 - infrastrutture materiali e immateriali con impatto di sistema: reti TEN-T in Italia, Patto Nazionale per la Logistica	
7 Competitività dei sistemi produttivi e occupazione	Linee Guida integrate: 10, 15, 21 - rafforzare la base produttiva		Linee Guida integrate: 17, 19, 20, 21, <u>Obiettivi PICO Occupazione:</u> - Attrarre più persone al lavoro e fare del lavoro una possibilità effettiva per tutti - Accrescere l'adattabilità di lavoratori e imprese		
8 Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani					
9 Apertura internazionale e attrazione di investimenti e risorse	Linee Guida integrate: 13		Linee Guida integrate: 20, 24	- infrastrutture materiali e immateriali con impatto di sistema (infrastruttura di supporto all'internazionalizzazione delle imprese ex lege 56/05)	
10 Governance, capacità istituzionali e dei mercati	Linee Guida integrate: 3, 12, 13, 14 - favorire un allargamento dell'area di mercato competitivo e migliorare la legislazione				

II.7.3 Il coordinamento e l'integrazione con le altre politiche e programmi comunitari

E' costituito un gruppo tecnico volto ad analizzare quali interazioni positive possono scaturire da un collegamento più sistematico tra la programmazione della politica regionale e la partecipazione delle Amministrazioni centrali e delle regioni all'attuazione delle altre politiche comunitarie.

Le questioni che il Gruppo sta prendendo in considerazione, riguardano:

- la sinergia tra priorità tematiche espresse dal Quadro e programmi comunitari attivati nell'ambito delle politiche comunitarie interessate, diverse dalla politica di coesione, al fine di definire i profili di integrazione tra politica regionale e altre politiche e viceversa;
- l'analisi, ove possibile, delle esperienze di integrazione in corso tra gli strumenti (o interventi) di politica regionale e gli altri programmi comunitari;
- come gli strumenti di governance dei diversi strumenti e programmi possono favorire e mettere in evidenza il collegamento tra politica regionale e altri programmi comunitari.

Il gruppo sta analizzando obiettivi, contenuti, modalità operative e di gestione dei programmi che riguardano i temi prioritari Quadro, con particolare attenzione a: ricerca e innovazione, ambiente, risorse umane, società dell'informazione, sicurezza.

Sono emersi alcuni aspetti di fondo per promuovere un migliore raccordo tra i diversi strumenti. In particolare è emersa l'esigenza di: migliorare la conoscenza per quanto riguarda l'analisi dei beneficiari e la distribuzione delle attività e risorse sul territorio; valorizzare le attività realizzate, si promuovendone la disseminazione, che ottimizzandone i risultati; valorizzare il ruolo che possono svolgere le reti europee tra regioni, per l'accesso ai programmi e per la valorizzazione dei risultati.

E' emersa anche la necessità di rafforzare il dialogo tra Regioni e Amministrazioni centrali al fine di poter meglio rappresentare le esigenze nazionali negli organismi di governo dei programmi comunitari in questione. Il gruppo sta anche approfondendo, soprattutto sollecitando le Regioni a fornire esempi di buone pratiche, come le Regioni possono perseguire un raccordo più efficace tra programmazione dello sviluppo regionale e partecipazione ai programmi comunitari non sostenuti dai Fondi Strutturali.

II.7.4 Il collegamento e l'integrazione finanziaria fra la politica regionale, la politica di sviluppo rurale, della pesca e altri strumenti finanziari

L'integrazione tra politica di coesione e politica di sviluppo rurale è una priorità per il più efficace perseguimento dello sviluppo delle aree rurali. Il Quadro Strategico Nazionale e il Piano strategico nazionale per lo sviluppo rurale (Piano) rappresentano i documenti programmatici entro cui delineare i percorsi di integrazione, in accordo con il partenariato istituzionale ed economico-sociale. Tali percorsi devono basarsi sulla condivisione delle priorità strategiche delle due politiche e sull'individuazione di un insieme di modalità operative necessarie a realizzare concretamente l'integrazione ai vari livelli di governo.

Tale processo coinvolge in maniera differente i diversi livelli istituzionali del Paese. Le Regioni, che sono responsabili sia della programmazione operativa regionale sia dei Programmi di sviluppo rurale, rappresentano il livello al quale l'integrazione va concretamente perseguita. Essa sarà ulteriormente attuata a livello territoriale più fine e quindi anche con il coinvolgimento degli enti locali, attraverso la progettazione integrata che permette l'individuazione di strategie specifiche in favore di determinati ambiti territoriali e filiere produttive. Le Amministrazioni centrali devono supportare e facilitare tale processo di integrazione, operando su due principali livelli: il piano delle strategie e degli obiettivi delle politiche; il piano operativo e della ricerca degli strumenti.

Strategie e obiettivi delle politiche. A partire dall'articolazione territoriale per aree omogenee in corso di definizione nel Piano Strategico Nazionale per lo Sviluppo Rurale, la dimensione

territoriale può divenire punto di riferimento e di partenza per la costruzione di strategie che assumono come leva per lo sviluppo l'integrazione tra le politiche⁸⁸.

A livello di campi di attività, gli Orientamenti Strategici Comunitari per lo sviluppo rurale individuano tra le azioni chiave per il raggiungimento dell'obiettivo della competitività, l'agevolazione dell'innovazione e l'accesso alla ricerca e sviluppo⁸⁹. La politica regionale può quindi facilitare il recepimento di temi di ricerca cruciali per le aree rurali, per l'agro-industria e per le foreste (ad esempio tecnologie biologiche, di processo e organizzative; la ricerca per le energie rinnovabili, altre); migliorare il raccordo, sul territorio, tra operatori economici che devono utilizzare i risultati della ricerca (aziende agro-industriali) e attori che producono la ricerca stessa, anche attraverso soluzioni innovative di mediazione e promuovere la mobilitazione di attori chiave per la creazione e la diffusione dell'innovazione verso le aree rurali (attori esterni portatori di interesse extra-locale quali settore privato, banche, università, poli di ricerca).

Al tempo stesso - sulla base delle priorità stabilite a livello comunitario, nazionale e regionale in termini di strategia di competitività per l'agroalimentare - e una volta individuate le filiere chiave, la politica regionale, nella sua natura di politica aggiuntiva e per la parte che le compete rispetto alla politica ordinaria, può assicurare l'intervento più coerente possibile in termini di infrastrutture e logistica. Per quanto riguarda la logistica, è necessario agire su tre piani. Il primo riguarda la realizzazione di poli logistici agro-alimentari - aree a forte vocazione redistributiva e di concentrazione dell'offerta, oltre che a vocazione produttiva - favorendone la concentrazione territoriale e la specializzazione. Il secondo riguarda l'integrazione di tali poli logistici con i nodi intermodali. Il terzo riguarda il cosiddetto "ultimo miglio", cioè quegli interventi "minori o complementari" (nodi ferroviari e stradali, infrastrutture soft di contesto o di prossimità) che possono costituire la chiave attraverso la quale incanalare in flussi di traffico locali, nazionali ed internazionali le produzioni agro-alimentari, in specie quelle meridionali. In particolare considerazione va posto lo sviluppo della logistica a livello locale a servizio non solo dei flussi di lunga distanza ma anche di quelli di breve distanza fra i sistemi agroalimentare periurbani e/o intermedi, e le città. Ciò può facilitare la costruzione di filiere corte, in grado di consentire lo sfruttamento delle materie prime locali, la diminuzione dei costi di logistica e di trasporto, e un minor impatto ambientale. Occorre infine tenere presente che una più rapida movimentazione delle merci, essenziale per la gran parte dei prodotti agroalimentari richiede spesso interventi attinenti essenzialmente all'organizzazione (razionalizzazione dei flussi, migliore organizzazione della supply chain) e la diffusione dell'ICT (gestione degli ordini, codifiche ecc). Per il successo di tali interventi, è fondamentale la previa azione della politica agricola e della politica di sviluppo rurale per migliorare la concentrazione delle produzioni agricole, i processi di commercializzazione, l'adattamento delle produzioni agli standard "minimi" richiesti per la qualità e la tracciabilità.

Inoltre, al fine di intervenire con efficacia su un altro fattore determinante per la competitività, è opportuno assicurare il raccordo tra gli interventi per la crescita del capitale umano e per lo sviluppo delle conoscenze previsti nell'ambito dello Sviluppo Rurale (formazione, divulgazione, consulenza) con gli interventi attuati in tale direzione dalla politica regionale aggiuntiva, la quale può rispondere alla domanda di nuove e più specifiche professionalità specie sui temi della logistica (per esempio, gestione dei flussi e della intermodalità, razionalizzazione della catena del freddo, gestione della tracciabilità dell'origine e della qualità) e dell'informazione in favore degli operatori rurali, soprattutto nella direzione della diversificazione delle fonti di reddito della popolazione rurale.

⁸⁸ Aree rurali ad agricoltura intensiva e specializzata (rintracciabili nei Sistemi produttivi locali); aree rurali "fortemente urbanizzate", aree rurali intermedie e aree rurali con problemi di sviluppo (rintracciabili negli interventi in favore dell'Ambiente e delle Risorse naturali; in quelle in favore delle città metropolitane e dei sistemi e reti territoriali di comuni minori; nei Sistemi produttivi locali).

⁸⁹ Inclusa la diffusione delle Tecnologie di Informazione e della Comunicazione e l'attenzione alla riduzione dei divari digitali. Inoltre, l'articolo 29 del regolamento (CE) n. 1698/2005 prevede il sostegno per promuovere la cooperazione tra produttori primari nei settori agricolo e forestale, l'industria di trasformazione e/o terze parti. Tale sostegno potrà riguardare, secondo l'art. 20 della proposta del regolamento FEASR di attuazione, le operazioni preliminari, incluso lo sviluppo e le sperimentazioni di progetti, prodotti, processi e tecnologie e gli investimenti materiali e/o immateriali relativi alla cooperazione, sostenuti prima dell'utilizzo ai fini commerciali dei prodotti, processi e tecnologie di recente sviluppo

In relazione all'obiettivo di miglioramento della gestione del territorio e dell'ambiente della politica di sviluppo rurale, le priorità e gli interventi strategici della politica regionale 2007-2013, complementari a quelli dello sviluppo rurale, da perseguire in questi contesti territoriali sono⁹⁰: il miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni rurali, assicurando anche un adeguato livello di dotazione di servizi collettivi, per arginare l'emigrazione, per attrarre imprese e risorse umane qualificate e favorire l'insediamento di nuove attività economiche; il rafforzamento della competitività delle produzioni locali e delle filiere produttive migliorandone la commercializzazione dei prodotti; la valorizzazione in modo integrato delle risorse umane, naturali e culturali, comprese quelle paesaggistiche e delle produzioni di qualità, presenti in queste aree. Ugualmente, un raccordo sarà necessario in relazione alle azioni di diversa pertinenza che concorrono alla tutela della biodiversità (incluse le foreste), alla conservazione del suolo e della risorsa idrica⁹¹; all'attivazione della filiera bioenergetica; alla salvaguardia, gestione e pianificazione dei paesaggi (nelle rispettive accezioni riportate nella Convenzione europea del paesaggio), delle identità culturali e degli habitat (nella loro natura di beni pubblici). Lo sviluppo rurale, concorrendo all'azione del primo pilastro (PAC) contribuisce attraverso la produzione di una serie di beni di mercato e pubblici: materia prima per la filiera bioenergetica; riduzione dell'apporto dei fattori inquinanti connesso all'esercizio delle attività agricole e rurali; conservazione dei paesaggi e degli habitat. A sua volta la politica regionale può intervenire valorizzando questi beni, in coerenza con le proprie finalità di sviluppo, concorrendo alla costruzione di filiere economiche (ad esempio creando filiere fondate sulla produzione di bioenergie o filiere economiche attorno ad un'area parco); e assicurando, quando necessario, interventi di scala più ampia⁹². La politica di sviluppo rurale, nel perseguire gli stessi obiettivi della politica regionale, interviene a supporto e completamento delle azioni già previste dal primo pilastro della PAC (pagamenti disaccoppiati e condizionalità), rafforzandone l'efficacia e la finalizzazione territoriale⁹³.

Per quanto riguarda l'obiettivo di miglioramento della qualità della vita nelle aree rurali e di diversificazione dell'economia rurale, l'Unione Europea individua come azioni prioritarie dello sviluppo rurale la creazione di impiego in attività non agricole e l'offerta di servizi essenziali per la popolazione rurale (incluso il miglioramento delle condizioni di accesso, agendo ad esempio sul trasporto pubblico locale), con particolare enfasi a quei servizi che facilitano l'accesso dei giovani e delle donne nel mondo del lavoro di queste aree (ad esempio, asili nido). La politica regionale, a sua volta, potrà impegnarsi nelle seguenti direzioni: migliorare l'offerta e l'accesso dei servizi essenziali nelle aree rurali (con particolare attenzione a quelle marginali), anche attraverso la realizzazione di infrastrutture materiali e immateriali che siano strumento di facilitazione per l'accesso ai servizi stessi e dunque consentano di rallentare lo spopolamento e di favorire lo sviluppo di nuove attività; rafforzando la competitività delle produzioni locali e delle filiere produttive e migliorandone la commercializzazione dei prodotti; mettere in atto adeguate politiche, in coordinamento e con un ruolo aggiuntivo rispetto alla politica ordinaria per il lavoro regolare, l'occupazione, le pari opportunità di genere e per l'istruzione, per il miglioramento dei livelli di istruzione nelle aree rurali

In relazione al ruolo di metodo orizzontale che Leader avrà nell'ambito della programmazione per lo Sviluppo Rurale, la politica regionale dovrà agevolare il legame e la sinergia con la progettazione integrata territoriale. Questo con l'obiettivo di dare voce, attraverso azioni di sistema supportate anche dall'assistenza tecnica, alle coalizioni rurali lavorando anche sulla

⁹⁰ L'integrazione tra politiche dovrà tenere conto dei fabbisogni differenziati per tipologia di area rurale come individuate dalla bozza di Piano Strategico Nazionale per lo Sviluppo Rurale in quanto a tipi di aree rurali diverse, corrispondono potenzialità di sviluppo e fabbisogni d'intervento diversi.

⁹¹ In coerenza con l'applicazione della Direttiva 2000/60 sull'acqua.

⁹² Ovvero quando non di competenza Fondo Europeo per l'Agricoltura e lo Sviluppo Rurale (FEASR).

⁹³ Anche attraverso la diffusione tra gli operatori del settore di tecniche di utilizzo sostenibile delle risorse ambientali in agricoltura ad un livello superiore a quello garantito dall'attuazione (obbligatoria) della buona pratica agricola.

costruzione di partenariati rurali allargati. Inoltre, nel quadro delle azioni da realizzare con il Fondo europeo per l'agricoltura e lo sviluppo rurale (FEASR) nel campo della cooperazione interterritoriale e transnazionale, andranno ricercati momenti di raccordo con le corrispondenti azioni realizzate nell'ambito dell'obiettivo Cooperazione territoriale europea.

Per quanto riguarda l'integrazione con la strategia nazionale per la Pesca e l'Acquacoltura, la contestualità e l'integrazione degli interventi che ricadono in un determinato territorio marino-costiero rappresentano il presupposto essenziale per organizzare una offerta turistica innovativa orientata allo sviluppo locale. In particolare, nelle zone costiere dipendenti dalla pesca dove maggiore è l'impatto delle misure cofinanziate dal Fondo europeo per la pesca, l'azione complementare tra tale Fondo e tutti gli altri strumenti finanziari comunitari deve essere finalizzata principalmente alla valorizzazione dei fattori di attrazione, e quindi alla diversificazione delle attività, agli interventi sul capitale umano, alla riconversione dell'attività di pesca (ospitalità nei borghi marini, ristorazione di mare ecc), per temperare i possibili impatti negativi sull'occupazione del settore e sui redditi degli addetti. In linea generale si ritiene che i percorsi previsti per il settore agro-alimentare possano specularmente ripetersi per il settore della Pesca.

L'operatività e la ricerca degli strumenti. Per realizzare concretamente l'integrazione tra le due politiche, a livello nazionale andranno definite, in accordo anche col partenariato istituzionale ed economico-sociale, soluzioni di governance che possano agevolare l'integrazione nella fase di implementazione dei programmi⁹⁴. A livello regionale è necessario promuovere soluzioni di governance capaci di garantire il coordinamento delle strutture di gestione dello sviluppo rurale con quelle della politica regionale, e delle altre politiche. A livello locale, l'integrazione potrà essere promossa proseguendo l'esperienza della progettazione integrata e del Leader, in quanto buone prassi, consolidando i partenariati migliori, assicurando la partecipazione a tali partenariati dei diversi operatori rurali e dando spazio alle istanze della popolazione rurale. L'importanza attribuita alla programmazione integrata implica un grosso sforzo in termini di miglioramento dei processi partecipativi e delle capacità progettuali a livello locale.

L'integrazione finanziaria e programmatica va perseguita incentivando modalità di programmazione e attuazione adeguati. Sarà dunque opportuno:

- favorire la possibilità di combinare i diversi fondi all'interno della progettazione integrata;
- individuare modalità specifiche di incentivazione finanziaria, all'interno dei limiti stabiliti dai regolamenti, per progetti che prevedano uno stretto collegamento funzionale tra interventi finanziati dai diversi programmi all'interno di una stessa area⁹⁵;
- prevedere forme di programmazione che permettano, su determinate questioni, l'integrazione a livello multi-regionale⁹⁶;
- prevedere strumenti che consentano di mettere a sistema risorse nazionali, Fondi strutturali e Fondo europeo per l'agricoltura e lo sviluppo rurale (FEASR)⁹⁷;
- evitare, a livello regionale, sfasature temporali nella gestione dei rispettivi programmi monofondo e nella gestione della progettazione integrata⁹⁸;
- estendere l'impianto del sistema di monitoraggio dei Fondi strutturali, con le dovute flessibilità, a quello dei futuri Programmi di sviluppo rurale.

⁹⁴ Ad esempio, prevedendo forme di coordinamento tra i Comitati di Gestione dei rispettivi fondi; la partecipazione incrociata di rappresentanti del MEF e del MIPAF all'interno dei Comitati di Sorveglianza dei Programmi Operativi e dei Piani di Sviluppo Rurale (PSR); la definizione di gruppi di lavoro ad hoc, all'interno degli stessi CdS, con la finalità di verificare il grado di integrazione delle politiche.

⁹⁵ Si potrebbe anche riflettere sull'inserimento di criteri di premialità a favore di quei programmi che, più di altri, si organizzano per il perseguimento e la realizzazione dell'Integrazione oppure degli specifici criteri di selezione comuni ai vari programmi.

⁹⁶ Ad esempio quelle attinenti alla logistica delle merci, per le quali sono necessarie soluzioni sovra-regionali.

⁹⁷ Ad esempio, grandi infrastrutture irrigue; infrastrutture di tipo logistico e reti di trasporto.

⁹⁸ Anche assicurando la presenza delle condizioni di base o delle precondizioni per l'attivazione delle singole misure.

La necessità di valutare gli effetti congiunti di diverse azioni, anche afferenti a diversi programmi, sullo stesso territorio, rende la stessa valutazione strumentale al perseguimento dell'integrazione delle politiche. Occorre quindi prevedere meccanismi di collegamento tra le attività di valutazione previste per i Piani di Sviluppo Rurale e quelle previste per la programmazione operativa regionale⁹⁹. Il coordinamento della committenza delle valutazioni a livello regionale o centrale dovrebbe assicurare la sinergia e l'ottimizzazione delle diverse attività valutative. Sarebbe utile che le Autorità di Gestione dell'uno o dell'altro programma (Piani di Sviluppo Rurale o Programmi Operativi Regionali) prevedessero attività valutative comuni, l'espressione di domande integrate di valutazione e che i rapporti di valutazione vadano a verificare l'effettiva integrazione dei programmi, almeno per quelle parti di programma che la strategia prevedeva particolarmente importanti nell'ottica *dell'integrazione*.

⁹⁹ Una delle sedi di tale coordinamento potrebbe essere rappresentata dal processo di Valutazione Ambientale Strategica che riguarda sia i PO che i PSR.

**III PROGRAMMI OPERATIVI PER MACROAREA GEOGRAFICA
(PER GLI OBIETTIVI CONVERGENZA, COMPETITIVITÀ
REGIONALE E OCCUPAZIONE, COOPERAZIONE
TERRITORIALE)**

(Questo paragrafo è riportato solo per memoria in quanto dovrà essere predisposto per la versione definitiva).

IV IL QUADRO FINANZIARIO

IV.1 LA SPESA PUBBLICA IN CONTO CAPITALE

Il complesso della spesa pubblica in conto capitale della Pubblica Amministrazione, che comprende sia le risorse ordinarie, sia le risorse aggiuntive (comunitarie e nazionali destinate al finanziamento della politica regionale in forza del Trattato dell'Unione Europea e dell'art. 119, comma 5, della Costituzione), è programmato e monitorato con il Quadro Finanziario Unico Pluriennale di cassa (QFU) che evidenzia la ripartizione delle risorse per le macroaree Centro Nord e Mezzogiorno. Il QFU è stato introdotto nel 1999 nei documenti programmatici nazionali quale strumento per programmare e verificare il complesso della spesa in conto capitale finalizzato a sostenere gli impegni quantitativi e di riparto territoriale della spesa in conto capitale.

Per meglio sostenere attraverso il QFU gli obiettivi complessivi di investimento pubblico destinati allo sviluppo e la piena aggiuntività dell'intervento della politica regionale, secondo gli impegni complessivi la cui entità sarà *puntualmente specificata nella versione definitiva nella versione definitiva del Quadro*, sarà necessario armonizzare gradualmente le regole di programmazione e di verifica dell'impiego delle diverse fonti finanziarie (fondi comunitari, inclusivi del cofinanziamento nazionale e fondi aggiuntivi nazionali del Fondo aree sottoutilizzate) oggi ancora difforni.

La programmazione delle risorse comunitarie e del relativo cofinanziamento nazionale seguirà le regole dei Fondi Strutturali. Essa è modulata - in accordo con le prospettive finanziarie dell'Unione, concordate in sede di Consiglio Europeo, che fissano gli importi complessivi destinati alla politica di coesione e la loro quantificazione per Stato membro e obiettivo - con riferimento a due orizzonti pluriennali che si sovrappongono: 2000–2006 per il ciclo ancora in corso, i cui effetti di cassa si prolungano fino al 2008; 2007–2013, per il ciclo di interesse di questo Quadro, con analogo prolungamento sino al 2015. Le ipotesi programmatiche formulate nel QFU si baseranno sulle previsioni di spesa formulate dai soggetti responsabili degli interventi. Queste terranno conto della capacità di attuazione e, al contempo, della necessità di conseguire gli obiettivi finanziari di attuazione dei fondi strutturali e degli impegni in tema di addizionalità. Il consuntivo registrato dal QFU sarà basato sui dati del sistema di monitoraggio che ne quantificherà progressivamente le spese sostenute “sul terreno” dai soggetti attuatori degli interventi.

La programmazione della spesa relativa alle risorse aggiuntive nazionali (relative al Fondo ora denominato per le “aree sottoutilizzate” - FAS) seguirà gli stanziamenti fissati e rifletterà quindi, oltre che la chiave di riparto tra le due macroaree (85 per cento al Mezzogiorno e 15 per cento al Centro Nord, ribadita dalla stessa Conferenza dei Presidenti delle Regioni), la modalità con cui verrà deciso nel Quadro di dare attuazione alla settennalizzazione dell'impegno programmatico per le risorse nazionali, concordata con le Linee Guide oggetto dell'Intesa del 3 febbraio 2005 tra Stato e Regioni. Su tale base, il profilo programmatico pluriennale di spesa di tali risorse si baserà sulle stime delle erogazioni del FAS in base alle disposizioni già adottate e ipotizzerà il mantenimento di adeguati flussi annuali di finanziamento del Fondo. Il profilo terrà inoltre conto di una valutazione dell'effettiva capacità di spesa delle Amministrazioni, risultante anche dagli strumenti di stima sulla tempistica di definizione delle procedure e di realizzazione degli interventi, e esplicitando eventuali effetti derivanti da misure correttive degli andamenti di finanza pubblica. Il consuntivo deriverà da una stima aggregata basata su fonti diverse a seconda degli strumenti attuativi considerati, ma potrà avvantaggiarsi dei miglioramenti e della graduale unificazione degli strumenti di monitoraggio (par. 5.2.5).

La previsione relativa alle risorse ordinarie, che completerà la costruzione del QFU, sarà definita in modo in parte derivato per quanto attiene il totale complessivo della spesa sul territorio nazionale, in considerazione degli impegni programmatici relativi all'incidenza della spesa in conto capitale complessiva sul PIL definiti dai documenti di Programmazione Economica e Finanziaria

(DPEF). La sua ripartizione territoriale sarà fissata programmaticamente tenendo conto degli obiettivi definiti (costantemente riaffermati negli ultimi anni nella misura di destinare al Mezzogiorno in media almeno il 30 per cento della spesa ordinaria in c/capitale del Paese) per contribuire, anche per questa via, a superare il rischio della possibile sostituibilità del finanziamento della programmazione ordinaria con quella a valere sui fondi europei. L'effettivo conseguimento di tali valori dipenderà (cfr. par. 4.3) - oltre che, dalla capacità di spesa delle Amministrazioni centrali e decentrate e degli enti di proprietà pubblica - anche dai vincoli di finanza pubblica posti sul livello complessivo della spesa in conto capitale e dal modo in cui essi verranno perseguiti. A consuntivo, tale componente sarà comunque definita in modo derivato sulla base dei dati ufficiali della spesa in conto capitale complessiva elaborati dall'ISTAT, della ripartizione territoriale della stessa derivante dalle indicazioni del sistema dei Conti pubblici territoriali (CPT) e delle informazioni di consuntivo relative alle componenti di spesa in conto capitale aggiuntiva prima richiamate.

In prospettiva, l'aggiornamento periodico del QFU dovrebbe avvalersi dell'adozione più generalizzata di strumenti affidabili di previsione di spesa da parte dei soggetti responsabili degli interventi (sia per i fondi comunitari, sia per il FAS) e di dati di consuntivo per le spese relative ad entrambe le fonti finanziarie resi più precisi dal confluire in una base informativa unitaria di informazione proveniente dai diversi sistemi contabili e di monitoraggio. Tale miglioramento dell'omogeneità e della qualità delle informazioni consentirà di rafforzare la funzione di guida del QFU, rendendo più trasparenti le motivazioni di eventuali scostamenti dai percorsi programmatici. Il Quadro dovrà perciò contenere indicazioni in tal senso.

IV.2 LE RISORSE DELLA POLITICA REGIONALE COMUNITARIA

IV.2.1 Risorse dei fondi strutturali per obiettivo

Il Consiglio europeo nella riunione tenutasi a Bruxelles il 15 e 16 dicembre 2005 ha raggiunto l'accordo sulle prospettive finanziarie per il periodo 2007 - 2013. Nell'ambito dell'accordo sono stati assegnati alla "Rubrica 1b) - Coesione per la crescita e l'occupazione", poco più di 307 miliardi di euro (a prezzi 2004) ripartiti per anno come riportato nella seguente tabella:

Rubrica 1B) - Coesione per la crescita e l'occupazione

Millioni di euro a prezzi 2004

Annualità	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Totale
Risorse disponibili	42.840	43.288	43.820	43.801	43.995	44.634	45.241	307.619

Il profilo annuale così stabilito - nelle more della piena operatività dall'Accordo Interistituzionale tra le Autorità di bilancio a livello comunitario - va preso a riferimento per la ripartizione annuale delle risorse assegnate all'Italia. Queste ammontano, al netto delle risorse da destinare all'assistenza tecnica della Commissione pari allo 0,25 per cento dell'intera dotazione, a 25.560 milioni di euro a prezzi 2004 così ripartiti:

NUOVO OBIETTIVO 1 - Convergenza e competitività	
Obiettivo 1 (Calabria, Campania, Puglia, Sicilia)	18.819,8
Phasing out statistico (Basilicata)	387,0
Totale	19.207
NUOVO OBIETTIVO E - Competitività regionale e occupazione	
Phasing in (Sardegna)	877
Competitività regionale e occupazione (Le rimanenti Regioni e Province Autonome)	4.750,1
Totale	5.626,9
NUOVO OBIETTIVO 3 - Cooperazione territoriale europea	
Totale (Tutte le Regioni)	726,2
TOTALE GENERALE ITALIA	25.559,9

All'importo complessivo delle risorse assegnate all'Italia occorre aggiungere le risorse dell'indicizzazione di cui all'articolo 15 della Bozza di Regolamento generale, attualmente in discussione in seno al Consiglio europeo. Tale importo aggiuntivo, pari a 3.266 milioni di euro è stato ottenuto applicando una indicizzazione del 2 per cento all'anno, come dispone il citato articolo 15, sugli importi annuali come sopra definiti. Includendo l'indicizzazione, l'ammontare delle risorse comunitarie complessive risulta pari a 28.826 milioni di euro, ripartiti a prezzi correnti, come segue:

Annualità	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Totale
Risorse disponibili	3.777	3.893	4.020	4.099	4.199	4.345	4.492	28.826

Seguono le tavole di dettaglio che, opportunamente riempite, compariranno nella versione finale del Quadro.

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

Convergenza	Partecipazione comunitaria								
PO	Fondo	Totale	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
FESR 1	FESR								
FESR 2	FESR								
FESR 3	FESR								
FESR n	FESR								
FSE 1	FSE								
FSE 2	FSE								
FSE 3	FSE								
FSE n	FSE								
Totale		21.661.067.490	2.838.528.432	2.925.576.638	3.020.761.958	3.079.841.223	3.155.351.862	3.265.205.012	3.375.802.365
Totale FESR									
Totale FSE									
FEASR									
FEP									

Competitività regionale e occupazione		Partecipazione comunitaria							
PO	Fondo	Totale	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
FESR 1	FESR								
FESR 2	FESR								
FESR 3	FESR								
FESR n	FESR								
FSE 1	FSE								
FSE 2	FSE								
FSE 3	FSE								
FSE n	FSE								
Totale		6.345.888.430	831.583.427	857.085.319	884.971.083	902.279.114	924.400.927	956.583.821	988.984.739
Totale FESR									
Totale FSE									

Cooperazione territoriale europea		Partecipazione comunitaria							
	Fondo	Totale	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Transnazionale	FESR								
Transfrontaliera	FESR								
Totale		818.969.469	107.320.109	110.611.259	114.210.060	116.443.750	119.298.684	123.452.051	127.633.556

Il testo finale del QSN riporterà il valore indicativo per anno delle risorse destinate alla riserva.

IV.2.2 Risorse di cofinanziamento nazionale (indicative) e tassi di cofinanziamento.

L'ammontare del cofinanziamento nazionale ai programmi comunitari è determinato, secondo quanto stabilito dagli articoli 51 e 53 della bozza di Regolamento Generale sui Fondi Strutturali, e puntualmente specificati all'Allegato III del suddetto Regolamento, che fissano i livelli del tasso di partecipazione dei Fondi comunitari per obiettivo.

In particolare per l'obiettivo "Convergenza" il tasso di partecipazione del FESR e del FSE non può superare il tetto del 75 per cento della spesa pubblica ammissibile. Per l'obiettivo "Competitività regionale e occupazione" questo tetto è pari al 50 per cento della spesa pubblica ammissibile. Per l'obiettivo "Cooperazione territoriale", il limite massimo varia dall'85 per cento del totale della spesa ammissibile al 75 per cento della sola spesa pubblica ammissibile, in funzione di quanto specificato al paragrafo IV all'art. 51, paragrafo 4, del Regolamento Generale.

Il rispetto delle suddette soglie deve essere assicurato a livello di programma operativo, modulando a tal fine i tassi di partecipazione dei fondi comunitari a livello di Asse che, in ogni caso e per tutti gli obiettivi, non possono essere inferiori al 20 per cento della spesa ammissibile.

Fermo restando quanto sopra, il tasso di partecipazione dei Fondi comunitari può essere modulato in accordo con quanto previsto all'art. 51 e tenendo conto di eventuali condizioni particolari che il Quadro definitivo dovrà puntualmente individuare, anche in relazione a esigenze di riequilibrio nel riparto delle risorse.

Al cofinanziamento nazionale concorrono la quota statale e quella regionale/locale. Nel precedente ciclo di programmazione la composizione è stata fissata nelle quote del 70 per cento e 30 per cento del totale, nel caso del FESR, 80 per cento e 20 per cento, nel caso del FSE. Rispetto all'ipotesi conservativa di mantenere tali valori, tenendo conto di eventuali condizioni e/o finalità particolari indicate nel Quadro definitivo, le Regioni chiedono di valutare un incremento della quota statale. Sulla base degli indirizzi politici generali relativi alla coerenza fra obiettivi di sviluppo e obiettivi di finanza pubblica, il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato – IGRUE istruirà, d'intesa con il Dipartimento politiche di sviluppo, l'ipotesi per la versione definitiva del Quadro.

L'attivazione delle quote di cofinanziamento nazionale avverrà con modalità uniformi a quelle previste per le quote comunitarie. *Il Quadro definitivo indicherà eventuali condizioni e/o finalità particolari che rendono opportuna una diversa ripartizione del cofinanziamento nazionale fra la quota statale e quella regionale.*

La copertura della quota statale è assicurata – a meno di diverse decisioni e comunque in coerenza con la valutazione politica in merito al livello effettivo di addizionalità del programma - per il tramite del Fondo di rotazione di cui alla legge n. 183/87, sulla base di una programmazione pluriennale stabilita dal Quadro in via indicativa - nelle more dell'approvazione dei singoli programmi operativi - e formalizzata con delibera CIPE. La predetta quota statale verrà determinata in rapporto alle corrispondenti quote finanziarie del FESR e FSE.

Nel caso di progetti che generano entrate, come definiti all'art. 54 della bozza di Regolamento generale, queste ultime devono essere propriamente valutate in maniera da determinare il contributo pubblico in relazione al margine lordo di autofinanziamento del progetto, al fine di evitarne il sovra-finanziamento. La metodologia per la determinazione del tasso di cofinanziamento è basata sul "funding gap method", suggerito dalla Commissione, consistente nel calcolare la quota del costo attualizzato dell'investimento iniziale non coperto dalle entrate nette attualizzate del progetto. Gli investimenti da prendere in considerazione sono quelli in infrastrutture e quelli per i quali è possibile quantificare in anticipo l'entità delle entrate.

IV.3 LE RISORSE DELLA POLITICA REGIONALE NAZIONALE (incluse risorse e flussi finanziari del periodo precedente)

Fino ad oggi la politica regionale nazionale, a differenza di quanto avviene per la programmazione comunitaria, ha poggiato su una programmazione finanziaria basata su dotazioni di competenza con orizzonte triennale (a partire dal 2004 quadriennale). Sul piano della quantità, essa è stata regolata da obiettivi programmatici di dotazione annua del FAS commisurati negli ultimi anni a circa lo 0,6 per cento del PIL nazionale da definirsi con la Legge Finanziaria e, per assicurare l'effettivo impiego delle risorse, assistita da regole di rafforzamento dell'efficienza finanziaria¹⁰⁰. Tale quadro ha tuttavia scontato le incertezze derivanti dalla necessità di riaffermazione annuale degli obiettivi attraverso la Legge finanziaria in un contesto di delicati equilibri di finanza pubblica e di necessità di misure generali di contenimento del fabbisogno che hanno non favorevolmente condizionato l'attuazione dei programmi.

Ne deriva l'urgenza di modificare il quadro di riferimento dando seguito, con gli atti necessari, agli impegni - previsti dalle citate Linee Guida approvate in Conferenza Unificata - di pervenire a una piena previsione di coerenza dell'apporto delle risorse aggiuntive nazionali rispetto ai fondi comunitari (e al relativo cofinanziamento) attraverso la già richiamata realizzazione della prevista settennalizzazione dell'impegno di bilancio. L'entità dell'impegno andrà definita sempre nel contesto della chiusura del Quadro. Ciò consentirà di definire nella programmazione unitaria, pur con le necessarie e opportune flessibilità, non solo le risorse comunitarie, ma anche l'intero importo settennale della politica regionale nazionale. In conseguenza di ciò sarà anche possibile elaborare più precise previsioni di spesa che possano contemplare anche una stima della spesa derivante dall'attuazione degli interventi relativi alle risorse del FAS già assegnate e che saranno realizzati durante il ciclo di programmazione 2007-2013.

Le risorse aggiuntive nazionali attribuite per competenza dall'annualità 2000¹⁰¹ ammontano complessivamente a circa 72 miliardi di euro (comprensive delle risorse relative all'ultimo riparto del marzo 2006 pari a 6,2 miliardi). Di queste 59,5 miliardi di euro sono imputabili al FAS che, a partire da 2003, raccoglie tutte le risorse della politica regionale nazionale, comprese le assegnazioni della legge 208 del 1998¹⁰². Il FAS finanzia sia interventi a gestione centrale, sia interventi a gestione regionale; questi ultimi sono prevalentemente investimenti pubblici identificati mediante la sottoscrizione di accordi tra Stato e Regione (Accordi di programma Quadro - APQ). Una rilevante quota di risorse attribuite alle amministrazioni centrali è invece utilizzata per regimi di aiuto di tipo generale¹⁰³. Le risorse del FAS risultano comunque solo parzialmente programmate¹⁰⁴ soprattutto perché è ancora in corso l'iter di programmazione delle risorse del 2005 e di quelle del 2006 ripartite dal Cipe nel mese di marzo dello stesso anno.

Con l'istituzione del FAS nel 2003, tutte le risorse della politica regionale nazionale sono soggette a forme di monitoraggio o nell'ambito degli APQ o attraverso comunicazioni inoltrate direttamente al CIPE, mentre lo sono solo in parte quelle precedentemente assegnate, anche se successivamente formalmente confluite nel FAS.

Nei soli Accordi di programma Quadro, strumento con cui si attuano soprattutto gli interventi di competenza delle Regioni, risultano già programmati circa 14,5 miliardi di euro del FAS. Di questi circa il 45 per cento risultano già impegnati attraverso obbligazioni giuridicamente vincolanti.

¹⁰⁰Tali regole valgono solo per le risorse assegnate dal 2002 in avanti e peraltro non sono del tutto armonizzate con quelle della programmazione comunitaria: sono infatti gli impegni (ovvero le obbligazioni giuridicamente assunte dai soggetti di spesa) ad essere assoggettati a target vincolanti, e, quindi, a regole sanzionatorie, mentre gli obiettivi di spesa hanno valore meramente previsivo, anche se supportati da premialità.

¹⁰¹Si tratta quindi dell'ammontare di risorse nazionali aggiuntive che si affiancano a quelle comunitarie relative al ciclo 2000-2006 e che corrispondono agli stanziamenti a partire dal 1998 (in tal caso solo per la quota di competenza dal 2000) sino al 2006.

¹⁰²La legge 208 del 1998 istituisce e disciplina l'utilizzo del fondo per le aree depresse. I restanti 12,5 miliardi riguardano il completamento dell'intervento straordinario e altre risorse assegnate direttamente dalle finanziarie fino al 2002 in virtù di leggi per le aree depresse antecedenti la legge 208/98.

¹⁰³Anche se, negli ultimi anni, tale destinazione diminuisce in relazione a quella per investimenti o regimi di aiuto di carattere orizzontale.

¹⁰⁴Ovvero attribuite a specifici progetti, e impegnate, attraverso obbligazioni giuridicamente vincolanti delle stazioni appaltanti

Entro il 2008, secondo un modello di previsione della spesa del DPS che rivede i cronoprogrammi formulati dai soggetti attuatori, la spesa dovrebbe raggiungere un livello cumulato pari a 9,5 miliardi di euro. I rimanenti 5 miliardi, unitamente alla maggior parte delle quote di risorse FAS ancora da programmare in APQ (principalmente di competenza regionale e pari a circa 3 miliardi di euro) produrranno spesa dopo il 2008.

IV.4 LA DIMENSIONE DELLE RISORSE ORDINARIE IN CONTO CAPITALE

Come già precisato in Premessa la politica regionale trae la sua ragion d'essere e la sua prima condizione di efficacia dalla natura aggiuntiva delle risorse a essa destinate: è quanto previsto, per la parte nazionale della politica, dalla Costituzione e, per la parte comunitaria, stabilito dai regolamenti UE che, nei diversi cicli ad oggi susseguitisi, hanno sempre confermato la natura fondante di questo principio¹⁰⁵.

A garanzia del rispetto dell'addizionalità, soprattutto per il Mezzogiorno, sin dal DPEF 2000 – 2003, fu quindi stabilito come un impegno congiunto di Governo e Regioni, un valore obiettivo per la spesa ordinaria in conto capitale nel Mezzogiorno (il 30 per cento del totale nazionale)¹⁰⁶. Tale impegno dovrà essere ribadito nella misura del (da definire nella versione definitiva del Quadro) con la finalità di garantire la disponibilità di risorse complessivamente congrue all'ottenimento dei tassi di crescita obiettivo e, dunque, da definire congiuntamente agli impegni che in sede nazionale verranno presi in relazione all'incidenza della spesa in conto capitale complessiva della Pubblica Amministrazione su PIL (negli ultimi anni stabilizzatasi attorno al 4-4,1 per cento) e alle modalità di proseguire nella azione di risanamento finanziario considerando il necessario sforzo di accumulazione di capitale pubblico. In tale contesto, andrà compiuto ogni sforzo per evitare che il rispetto degli equilibri finanziari complessivi del Paese (incidendo sulla capacità di spesa e indebitamento) condizioni l'efficacia delle politiche regionali anche per le risorse umane e in particolare quelle sostenute dal Fondo Sociale Europeo.

Stante gli impegni relativi a dimensione e destinazione territoriale per macroaree del complesso delle risorse ordinarie e aggiuntive (nazionali e comunitarie) dedicate alle politiche regionali, l'effettivo apporto delle risorse ordinarie nel Mezzogiorno dipenderà comunque da diversi fattori e responsabilità che implicano, affinché gli impegni siano mantenuti, la definizione di un quadro regolatorio congruente. L'effettiva spesa ordinaria in conto capitale dipenderà, infatti - oltre che da eventuali vincoli alla dimensione della spesa complessiva che dovessero essere previsti quali misure di contenimento del disavanzo e dei cui effetti si darà conto - sia dall'effettiva capacità di impiegare le risorse aggiuntive nei tempi previsti, evitando così di erodere l'apporto della spesa ordinaria attraverso pratiche di sostituzione di fonti finanziarie, sia dalle modalità e dalle regole con cui si assicurerà l'effettiva destinazione all'area della quota di interventi a valere sulle fonti di finanziamento ordinario degli investimenti pubblici. In particolare per i soggetti investitori che operano a livello nazionale¹⁰⁷, sarà quindi necessario sia consolidare gli strumenti di indirizzo e di verifica sulla effettiva destinazione territoriale della spesa ordinaria attraverso strumenti da

¹⁰⁵ Anche se, rispetto all'attuale formulazione della bozza di Regolamento Generale (articolo 13) persistono significativi spazi di miglioramento in termini di trasparenza del processo di verifica dell'addizionalità ed effettività del principio. E' a questi obiettivi di miglioramento che si è ispirata la posizione dell'Italia in sede negoziale.

¹⁰⁶ Nel presupposto che la spesa in conto capitale destinata in via ordinaria a sostenere l'attività economica e le opportunità di un'area dovesse essere commisurata in parte alla sua dimensione demografica, in parte al suo livello di attività, questo valore obiettivo del 30 per cento veniva determinato all'inizio del ciclo di programmazione 2000-2006 come media fra la quota del PIL e la quota della popolazione nel Mezzogiorno (rispettivamente pari al 25 e 36 per cento del totale nazionale). Il conseguimento del valore obiettivo del 30 per cento della spesa ordinaria, assieme alla destinazione al Mezzogiorno di una quota pari a circa l'80 – 90 per cento della spesa aggiuntiva proveniente dalla politica regionale complessivamente intesa (comunitaria e nazionale, così come stabilito dalla programmazione di entrambe le componenti) avrebbe assicurato la concentrazione nel Mezzogiorno di una quota pari al 45 per cento del totale della spesa in conto capitale per un certo numero di anni in modo da conseguire una significativa accelerazione nell'accumulazione di capitale pubblico e di, conseguenza, nei tassi di crescita.

¹⁰⁷ Per i quali, in considerazione anche della specifica natura degli investimenti ordinariamente loro demandati (tipicamente negli ambiti di trasporto, sicurezza e ricerca), gli effetti di sostituzione possono addirittura compromettere l'apporto alla crescita del complesso del programma laddove altri interventi siano definiti in collegamento con essi sulla base di ipotesi diverse in relazione a dimensione, articolazione e tempistica di realizzazione.

definire nel Quadro definitivo, sia subordinare l'eventuale assegnazione di ulteriori risorse aggiuntive alla previa verifica delle condizioni del loro effettivo impiego entro i tempi di attuazione del ciclo 2007-2013, anche considerando gli ulteriori interventi ancora da realizzare a valere su risorse aggiuntive che risultino loro già assegnate.

IV.5 LA PROGRAMMAZIONE FINANZIARIA.

IV.5.1 Allocazione annuale indicativa per Programma Operativo e per Fondo e riparto indicativo delle risorse fra investimenti alle imprese e investimenti pubblici.

(Riportato per memoria)

IV.5.2 La ripartizione indicativa delle risorse per priorità di intervento (così come previsto dalle Linee Guida questo paragrafo riguarda solo le Regioni convergenza).

(Riportato per memoria)

IV.6 AGGIUNTIVITÀ DELLA POLITICA REGIONALE E VALUTAZIONE DELL'ADDITIONALITÀ.

L'esperienza realizzata nel ciclo 2000-2006 ha segnalato forti difficoltà nel garantire l'aggiuntività della politica regionale comunitaria e nazionale nel Mezzogiorno e, di conseguenza, nel realizzare gli obiettivi complessivi per la spesa in conto capitale lungo il profilo temporale di riferimento. La verifica degli andamenti complessivi, realizzata attraverso il Quadro Finanziario Unico, ha infatti evidenziato sia una dimensione complessiva della spesa per il Mezzogiorno inferiore ai valori programmatici, sia, nella sua articolazione, un contributo più ridotto della spesa ordinaria rispetto agli obiettivi.¹⁰⁸ Per quanto riguarda le risorse comunitarie, ciò si è riflesso in una revisione al ribasso (per il 7,1 per cento, definita in sede di revisione di medio termine del QCS Ob.1) dell'obiettivo di addizionalità comunitaria, rispetto a quello originariamente stabilito, revisione poi rispettata.

In base alle valutazioni condotte¹⁰⁹, a determinare queste difficoltà hanno concorso più fattori:

- la politica ordinaria, in particolare quella promossa dai grandi investitori nazionali, non si è compiutamente mobilitata al raggiungimento dell'obiettivo del 30 per cento, nonostante quest'ultimo venisse più di recente codificato con norma¹¹⁰ a causa: di una non adeguata coerenza dell'obiettivo; assenza di meccanismi incentivanti i comportamenti virtuosi; scarsa capacità delle Amministrazioni di programmare e monitorare la spesa in presenza di serie lacune informative; scarsa mobilitazione culturale e politica sull'obiettivo da conseguire;*
- l'accentuarsi della tensione fra gli obiettivi finanziari della politica regionale e gli obiettivi di finanza pubblica, sostenuta dal peggioramento delle condizioni economiche generali ma anche alimentata dalla modesta capacità delle amministrazioni pubbliche, centrali e regionali, di elaborare previsioni di spesa affidabili e credibili e che di conseguenza ha ostacolato una programmazione finanziaria più mirata in direzione di allocazioni ai centri di spesa più efficienti nelle diverse annualità;*

¹⁰⁸In particolare con riferimento al periodo dal 2000 fino al 2004 (ultimo anno per il quale sono disponibili dati di consuntivo) i valori obiettivo non risultano ancora conseguiti: la quota di una spesa complessiva in conto capitale destinata al Mezzogiorno risulta, infatti, pari al 37,6 per cento, sensibilmente inferiore al target originario del 45 per cento, e simile (tenendo conto dell'approssimazione statistica della ricostruzione ora disponibile) al valore iniziale (38,5 per cento nel 1998). Anche la quota della spesa ordinaria (stimabile attorno al 26,6 per cento) non ha raggiunto l'obiettivo del 30 per cento.

¹⁰⁹Cfr. Documento Strategico Preliminare Nazionale, capitolo II.

¹¹⁰Cfr. Legge 311/2004, art. 1, co 17 – Legge Finanziaria per il 2005

- *una capacità attuativa delle politiche aggiuntive inferiore a quanto preventivato ex ante, a causa sia della iniziale sottovalutazione dei tempi di realizzazione degli interventi, sia ad una sottostima della intensità e pervasività dell'arretratezza delle Amministrazioni pubbliche nel Sud.*

In considerazione dell'esperienza e di quanto già delineato nei paragrafi IV.1-IV.4, il conseguimento di una piena aggiuntività finanziaria della politica regionale unitaria richiede - oltre alla sanzione, a livello normativo, della necessaria certezza settennale alle risorse della politica regionale nazionale – che siano realizzati:

- *il conferimento di una maggiore coerenza al vincolo di destinazione territoriale della spesa in conto capitale ordinaria (30% al Mezzogiorno) nei confronti di importanti soggetti investitori attraverso meccanismi appropriati che il Quadro definitivo dovrà individuare;*
- *l'effettiva integrazione degli specifici obiettivi della politica regionale, da parte delle Amministrazioni centrali e delle Regioni, nella programmazione della politica ordinaria, a garanzia anche della addizionalità “strategica” e quindi dell'efficacia della politica regionale;*
- *appropriati meccanismi di coordinamento da parte delle Regioni e delle Amministrazioni centrali responsabili degli interventi - anche a livello organizzativo - nella gestione delle due componenti, comunitaria e nazionale, della politica regionale, per assicurarne effettiva complementarietà e un virtuoso sostegno reciproco;*
- *un forte miglioramento nella capacità di previsione della spesa (e armonizzazione degli strumenti a ciò dedicati) da parte delle Amministrazioni centrali e delle Regioni, che ne assicurino affidabilità e credibilità;*
- *una maggiore armonizzazione del ciclo finanziario con il ciclo progettuale (cfr par. V.2.4) in modo da supportare concretamente la riconciliazione fra obiettivi di sviluppo e obiettivi di finanza pubblica.*

Per quanto riguarda la verifica dell'addizionalità comunitaria, si riporta di seguito- per memoria - la tabella che sarà compilata nel Quadro definitivo per l'obiettivo “Convergenza”.

Verifica Ex ante dell'addizionalità per i programmi 2007-2013

Tabella finanziaria riepilogativa della spesa strutturale pubblica o altra equivalente nelle regioni nell'Obiettivo 1
(in Euro, prezzi 2006)

	Previsione media annuale nel QSN 2007-2013 (ex-ante)						Media annuale attuale 2000-2006					
	Totale	Di cui società pubbliche	QSN		Non co-finanziato da EU	Totale	Totale	Di cui società pubbliche	QCS		Non co-finanziato da EU	Totale
	Naz. + EU	Naz. + EU	EU	Naz.	Naz.	Naz.	Naz. + EU	Naz. + EU	EU	Naz.	Naz.	Naz.
1	2	3	4	5	6	7 = 5+6-2-4	8	9	10	11	12	13=11+12=8-10
Infrastrutture di base												
Trasporto												
Telecomunicazioni												
Energia												
Ambiente & acqua												
Salute												
Risorse umane												
Istruzione												
Formazione												
RST												
Settore produttivo												
Agricoltura/rurale sviluppo/pesca												
Industria												
Servizi												
Turismo												
Altro												
Totale												

* tasso di cambio per paesi fuori dall'eurozona - come usato per la valutazione ex-ante

V L'ATTUAZIONE

V.1 PROCESSO DI PROGRAMMAZIONE E ATTUAZIONE

L'unificazione della strategia che guida le politiche regionali, comunitaria e nazionale, consentirà di dare la scala e la certezza necessarie al conseguimento degli obiettivi delineati nel capitolo II. Tale unificazione consente anche la semplificazione e la convergenza della governance delle due politiche, a cominciare dalle strutture amministrative preposte in ogni Amministrazione. Si configura così un sistema unitario di seguito descritto.

V.1.1 Processo di programmazione della politica regionale di coesione unitaria, comunitaria e nazionale

La strategia della politica regionale di coesione, le priorità e gli obiettivi generali e specifici in cui si articola a livello territoriale e/o settoriale, sono attuati e conseguiti adottando un processo di programmazione articolato in tre livelli di attuazione.

I tre livelli definiscono ed esplicitano un processo di programmazione e attuazione della strategia unitario e iterativo, coerente con gli indirizzi strategici del Quadro e attuato secondo modalità che implicano livelli progressivi di individuazione di obiettivi e di scelte operative in cui ad ogni livello sono attribuite funzioni specifiche di definizione, decisione e attuazione della strategia di politica regionale in un ambito di gerarchia programmatica e di propedeuticità temporale caratterizzato da flessibilità e da autonomia di scelta di ogni amministrazione.

Pertanto per attuare la strategia generale della politica regionale di coesione unitaria definita nel Quadro si opera attraverso un processo di programmazione che esplicita progressivamente le decisioni di merito e di responsabilità attuative:

- a. il livello di *programmazione della strategia specifica (territoriale e/o settoriale) della politica regionale di coesione unitaria*, cui è associata, per ogni amministrazione centrale e regionale che partecipa al processo, la definizione delle modalità specifiche con cui ogni amministrazione concorre agli obiettivi generali di tale politica e l'individuazione e indicazione delle priorità al cui conseguimento concorrono i fondi comunitari (in modo che i singoli Programmi Operativi siano distinguibili e al livello di dettaglio richiesto dai relativi regolamenti) e le altre risorse della politica regionale di coesione unitaria;
- b. il *livello della definizione istituzionale delle priorità, degli obiettivi, degli strumenti e delle responsabilità* nell'ambito dell'Intesa Istituzionale di Programma che definisce: le priorità da conseguire in ambito di cooperazione istituzionale Stato-Regione e/o fra più Regioni; le modalità e le regole di cooperazione istituzionale; le specifiche responsabilità attuative; eventualmente gli altri strumenti di attuazione della politica regionale unitaria;
- c. il *livello dell'attuazione* e quindi degli specifici strumenti di attuazione con cui la strategia di politica regionale di coesione unitaria si realizza.

V.1.2 Il livello di programmazione della strategia specifica (territoriale e/o settoriale) della politica regionale di coesione unitaria

Entro un limitato periodo (*da definire*) dall'approvazione del Quadro ogni amministrazione, che concorre agli obiettivi della politica regionale di coesione unitaria si dota, secondo modalità formali specifiche per ogni amministrazione e nel rispetto degli ordinamenti (nazionali e regionali) vigenti, di un proprio documento di programmazione specifica (territoriale per le amministrazioni regionali, settoriale per le amministrazioni centrali) della politica regionale di coesione unitaria.

In ogni amministrazione tale documento declinerà la strategia specifica di politica regionale di

coesione nel quadro dei propri documenti programmatici (piani di sviluppo per le Regioni e/o piani di settore per le amministrazioni centrali, etc.) assicurando la coerenza delle due strategie e di queste con la normativa comunitaria e nazionale.

Documento unitario di programmazione della politica di coesione regionale delle Regioni

Per ogni Regione la strategia della politica regionale di coesione unitaria è definita in un documento di programmazione strategico-operativa che esplicita:

- gli obiettivi generali della politica regionale di coesione unitaria per la Regione con particolare riferimento alle priorità del Quadro;
- gli obiettivi specifici attraverso i quali ogni Regione declina, con riferimento agli obiettivi generali e alle priorità del Quadro rappresentative dei propri obiettivi generali, la propria programmazione della strategia di politica regionale di coesione;
- il quadro di programmazione finanziaria unitaria delle risorse che concorrono al conseguimento degli obiettivi della politica regionale di coesione secondo modalità che rendano distinguibile la programmazione finanziaria dei singoli Programmi Operativi in cui si articola la programmazione e attuazione della politica regionale di coesione co-finanziata con risorse dei fondi strutturali;
- le modalità previste per il coinvolgimento del partenariato istituzionale e socio-economico;
- l'indicazione delle priorità e ove possibile di obiettivi specifici per il cui conseguimento si individuano come necessari e/o opportuni livelli di cooperazione istituzionale verticali e/o orizzontali;
- l'individuazione delle modalità di attuazione ovvero delle regole e delle procedure nonché delle eventuali misure organizzative e di *governance* che la Regione ritiene necessarie e che intende adottare per l'attuazione dell'insieme della politica regionale di coesione;
- l'indicazione delle modalità e dei criteri di individuazione degli specifici strumenti di attuazione.

Nelle Regioni in cui gli atti di programmazione regionale e settoriale adottati secondo la normativa vigente già forniscono tali indicazioni, essi possono costituire, eventualmente integrati, il documento idoneo a declinare la strategia di politica regionale di coesione unitaria 2007-2013. Nelle altre Regioni il documento che declina la strategia di politica regionale di coesione unitaria è definito quale sviluppo del Documento Strategico Regionale che, da documento di esplicitazione preliminare, assume, per ogni Regione, caratteristiche e funzioni di documento unitario di programmazione strategico-operativa della politica di coesione regionale 2007-2013.

Esso assumerà caratteristiche di documento formale, con periodo di vigenza che copre l'intero periodo di programmazione quale riferimento di orientamento e indirizzo per l'attuazione e di definizione delle modalità attuative e con caratteri di flessibilità (capacità ad adattarsi tempestivamente al mutare delle condizioni che determinano la strategia) e attualità funzionali, nel rispetto dei regolamenti comunitari a orientare e migliorare le scelte di programmazione e attuazione nel breve e nel medio periodo. Per far ciò il documento unitario di programmazione prevede meccanismi che lo rendano sempre attuale (dunque "scorrevole" nel tempo in modo che guardi sempre verso un triennio di attuazione) assicurando modalità funzionali atte a consentire aggiornamenti tempestivi e verifiche continue della sua coerenza complessiva, interna ed esterna.

Il documento unitario di programmazione, al fine di assicurare forte coerenza agli orientamenti strategici e agli indirizzi operativi contenuti nel Quadro, oltre a definire, per ogni Regione, la specifica strategia di politica regionale e l'articolazione delle priorità con cui tale strategia declina per il territorio regionale gli obiettivi generali della politica regionale di coesione definita nel Quadro, indica le regole di attuazione di carattere generale che la Regione si vuole dare e le procedure che intende adottare, nonché il sistema condiviso di obiettivi specifici.

La strategia di politica regionale di coesione unitaria delineata nel documento unitario di programmazione è finanziata attraverso l'utilizzo delle risorse della politica regionale comunitaria¹¹¹, della politica regionale nazionale (a valere sul Fondo per le Aree Sottoutilizzate) e delle risorse ordinarie convergenti verso obiettivi della politica regionale unitaria.

In questo quadro i Programmi Operativi previsti costituiscono la componente di strategia regionale unitaria attuata attraverso il cofinanziamento delle risorse dei fondi strutturali. Come tale dovrà essere puntualmente individuabile all'interno del documento unitario di programmazione in quanto rispondente specificamente agli obiettivi, alle regole e alle procedure dettate dai regolamenti dei fondi.

La parte della strategia di politica regionale di coesione attuata con risorse nazionali può adottare tendenzialmente le stesse regole e le stesse procedure ma in un ambito di appropriatezza, flessibilità e proporzionalità rispetto alle esigenze di attuazione della strategia complessiva e in modo da consentire che le due componenti (nazionale e comunitaria) siano fra loro unitarie ma anche complementari e mirino a una integrazione che preservi le esigenze di differenziazione proprie di ogni strategia regionale.

Documento unitario di strategia specifica delle Amministrazioni centrali

Le Amministrazioni centrali che concorrono sulla base delle proprie competenze al conseguimento degli obiettivi della politica regionale di coesione unitaria, indipendentemente dal fatto che siano titolari di Programmi Operativi, devono redigere sulla base degli indirizzi e delle indicazioni operative del Quadro un proprio documento strategico in cui definiscono il percorso e le priorità con cui concorrono alla politica regionale di coesione unitaria. In linea generale le Amministrazioni centrali titolari di programmi e piani settoriali previsti dalla normativa vigente adatteranno i loro piani e programmi prevedendo, al loro interno, una sezione specifica dedicata agli obiettivi della politica regionale di coesione unitaria. Ove le Amministrazioni centrali non siano titolari di documenti di settore definiscono un loro documento strategico di programmazione.

I documenti strategici delle Amministrazioni centrali saranno differenziati tenendo conto della specificità del settore di riferimento ma dovranno assumere, al fine di consentire il confronto informato, trasparente e efficace con le opzioni strategiche di tutte le altre amministrazioni, caratteristiche comuni minime ma essenziali, e in particolare: a) essere sincronizzati temporalmente con i documenti strategici operativi delle Regioni; b) definire una strategia articolata territorialmente (con specifici quadri regionali); c) definire le modalità attraverso le quali le eventuali regole e procedure proprie del settore (o dei settori) di intervento si raccordano con quelle previste nel Quadro e con esse, ovviamente, coerenti; d) esplicitare i propri indirizzi e impegni in merito agli interventi ordinari di pertinenza centrale e, nel caso del Mezzogiorno, definire le modalità attraverso le quali si intende adempiere al vincolo della spesa in conto capitale delle proprie risorse ordinarie.

Analogamente a quanto previsto per i documenti regionali, anche i documenti delle Amministrazioni centrali dovranno definire le priorità di intervento per la politica regionale secondo un'articolazione di tipologie di intervento per le quali si individui il livello di attuazione più efficace.

V.1.3 Il livello della definizione istituzionale delle priorità, degli obiettivi, degli strumenti e delle responsabilità

L'Intesa Istituzionale di Programma costituisce il luogo del confronto e della condivisione degli obiettivi della programmazione della strategia di politica regionale unitaria.

In ogni Regione e Amministrazione centrale destinatari delle risorse per la politica regionale unitaria in coerenza con gli obiettivi del Quadro, l'Intesa perviene, sulla base del confronto della

¹¹¹ Include le risorse destinate allo sviluppo rurale

strategia regionale e delle strategie settoriali delle Amministrazioni centrali delineate nei rispettivi documenti strategici, alla individuazione delle priorità da conseguire in ambito di cooperazione istituzionale Stato-Regione e/o fra più Regioni nonché delle modalità e delle regole con cui si attua tale cooperazione compresa l'individuazione delle specifiche responsabilità attuative.

L'Intesa istituzionale di programma adotta come quadro di riferimento per la definizione delle modalità di attuazione della strategia, una matrice nella quale in corrispondenza ad ogni priorità tematica sono indicati i livelli di cooperazione istituzionale individuati come necessari e/o opportuni per il conseguimento dei relativi obiettivi e l'indicazione programmatica delle risorse (e delle relative fonti di finanziamento).

In particolare, secondo un processo di condivisione istituzionale volto a definire le modalità attraverso le quali, in ogni Regione, si possono conseguire gli obiettivi della politica regionale unitaria e quindi anche sulla base del confronto delle opzioni strategiche e delle priorità delineate nei propri documenti di programmazione e nei documenti strategici delle amministrazioni centrali, l'Intesa individua:

- le priorità della politica regionale di coesione unitaria per le quali si individua come necessario e/o opportuno e/o comunque più efficace una modalità attuativa basata sulla cooperazione Stato-Regione;
- le priorità della politica regionale di coesione unitaria per le quali si individua come necessario e/o opportuno e/o comunque più efficace una modalità attuativa basata sulla cooperazione fra più Regioni e/o lo Stato.

L'Intesa prevede modalità specifiche di gestione e sorveglianza flessibili per l'aggiornamento e l'attualizzazione con previsione di procedure di modifica e integrazione attivate a richiesta di una delle parti.

V.1.4 Il livello dell'attuazione

La strategia di politica regionale unitaria si attua attraverso strumenti e modalità di attuazione in grado di garantire, indipendentemente dalla fonte di finanziamento specifica (risorse della politica regionale comunitaria, nazionale o ordinaria), la migliore realizzazione dei livelli di cooperazione istituzionale necessari, la più ampia e funzionale partecipazione dei soggetti istituzionali coinvolti, tra le quali il sistema delle autonomie locali, condizioni adeguate di efficienza ed efficacia nelle procedure e nelle modalità attraverso le quali pervenire al conseguimento degli obiettivi e dei risultati.

Tenendo conto delle specifiche declinazioni che la strategia di politica regionale assume in ogni Regione, in linea generale, gli strumenti di attuazione di tale strategia, in coerenza e in attuazione di quanto previsto nell'Intesa e nei rispettivi Programmi Operativi, saranno i seguenti:

1. l'Accordo di Programma Quadro quale strumento di attuazione per i settori, programmi e/o progetti per i quali viene individuata come necessaria e/o opportuna e/o comunque più efficace una modalità attuativa basata sulla cooperazione Stato-Regione. L'Accordo di Programma Quadro, in tale prospettiva e come anticipato nel Documento strategico preliminare nazionale, dovrà essere riformato con la previsione di un'architettura programmatica che distingua fra interventi cardine e interventi complementari, prevedendo per i primi, che saranno individuati *ex ante*, maggiore concentrazione di monitoraggio e supporto tecnico.
2. lo "Strumento di Attuazione Regionale" (o "misura") quale contenitore programmatico-attuativo di carattere pluriennale per l'attuazione delle forme di intervento specifiche e delle diverse modalità di attuazione, di natura negoziale o non negoziale, previste dai rispettivi programmi generali e settoriali e/o dalla rispettiva normativa e coerenti, ove rilevante, con le regole, i principi e le procedure dettate dai regolamenti dei fondi strutturali e nazionali.

V.2 LE CONDIZIONI E LE CAPACITÀ ISTITUZIONALI PER L'ATTUAZIONE

V.2.1 Coordinamento dei programmi e degli interventi a livello centrale, regionale e locale

I principi della *governance* multilivello cui è ispirata la politica regionale, comunitaria e nazionale, richiedono una robusta attività di coordinamento, che deve dispiegarsi a tutti i livelli coinvolti nella programmazione e gestione degli interventi.

Per quanto riguarda la programmazione dei fondi strutturali, l'adozione di programmi monofondo per tutti gli obiettivi, rende ancor più stringente la necessità di adottare soluzioni efficaci.

Accanto alla individuazione delle amministrazioni capofila per fondo (*rispettivamente MEF – DPS per il FESR e Ministero del Welfare per l'FSE*) e alla identificazione delle Autorità di gestione e Autorità di certificazione dei singoli programmi operativi, *il QSN definitivo indicherà le modalità di coordinamento che in ambito nazionale e regionale possano costituire soluzioni efficaci per sostenere l'integrazione tra soggetti, risorse e strumenti, richiesta dalla politica regionale unitaria.*

Anche in relazione alla necessità di individuare modalità atte a sostenere il processo di attuazione strategico del QSN, di cui all'art. 27 della Bozza di regolamento generale, il QSN definitivo provvederà ad individuare sedi e modalità con le quali assicurare il confronto sull'attuazione del QSN. A tal fine saranno attribuite a un Comitato Nazionale, composto dalle Amministrazioni centrali, dalle Regioni, dai rappresentanti del partenariato istituzionale ed economico sociale, le funzioni di accompagnamento dell'attuazione del QSN.

Tale Comitato, coordinato dal Ministero Economia e Finanze – DPS, si riunirà almeno una volta l'anno, seguirà l'attuazione complessiva della politica regionale di coesione unitaria 2007-2013, valuterà i progressi e il percorso di avvicinamento agli obiettivi della strategia di politica regionale di coesione del QSN, affronterà problemi comuni e generali rilevanti per garantire le migliori condizioni per l'attuazione della strategia. Potrà eventualmente seguire anche il processo che sarà attivato in sede comunitaria per dare attuazione alla clausola di revisione delle Prospettive Finanziarie dell'UE tra il 2008 e il 2009. Una specifica articolazione del Comitato seguirà l'attuazione di programmi e interventi diretti alle regioni del Mezzogiorno con un focus specifico per le Regioni dell'obiettivo "Convergenza". Una ulteriore specifica articolazione del Comitato, coordinata dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, seguirà l'attuazione dei Programmi e degli interventi sostenuti dal Fondo Sociale Europeo.

V.2.2 Coinvolgimento dei partner socio-economici

Il partenariato economico-sociale è un principio e un valore che in un sistema aperto e in un ordinamento pluralista consente che le decisioni pubbliche siano prese sulla base di conoscenze adeguate e siano verificate nell'attuazione e negli effetti. Implica il riconoscimento, da parte delle istituzioni pubbliche, della capacità del tessuto sociale intermedio a convogliare e mediare le istanze di una società complessa e un patrimonio di conoscenze disperse fra una moltitudine di soggetti, la cui acquisizione è necessaria per migliorare l'efficacia delle politiche. E' principio fondante della programmazione comunitaria ed è rafforzato da ultimo negli Orientamenti Strategici per la Coesione. Questo principio si traduce in metodo e prassi amministrativa attraverso il coinvolgimento dei partner economici e sociali lungo tutto il processo decisionale: nella fase di identificazione delle scelte e priorità, nella traduzione in obiettivi e strumenti, nel monitoraggio e nella valutazione. Esso sarà esteso, in accordo con la impostazione unitaria di questo QSN, anche alla componente nazionale della politica regionale aggiuntiva.

La programmazione 2000-2006 dei fondi strutturali in Italia, nei differenti obiettivi in cui è stata articolata, ha costituito una svolta nell'attuazione di un efficace partenariato economico e sociale. Favorendo l'affermazione di una nuova modalità di definizione e realizzazione della politica regionale basata sull'azione coordinata, il partenariato, soprattutto nelle realtà più avanzate, è

diventato componente effettiva e in molti casi sostanziale del processo decisionale, valorizzando un consolidato tessuto di rapporti ovvero promuovendo nuove forme di inclusione delle istanze sociali ed economiche nei processi di programmazione ed attuazione.

Nonostante questo riconoscimento e i progressivi miglioramenti nelle prassi adottate, nella fase di attuazione dei programmi il principio di partenariato è stato spesso interpretato dalle Amministrazioni in chiave di “mero adempimento” ai requisiti richiesti, generando, in molti casi, una caduta di tensione. Dal canto loro, le parti economiche e sociali hanno spesso trovato inconcludente il loro coinvolgimento, subendo, ma anche concorrendo a creare, la medesima caduta di tensione.

E' necessario pertanto rafforzare nel periodo 2007-2013 l'attuazione del principio di partenariato, rendendolo un metodo condiviso, efficace e pienamente integrato in tutto il ciclo della programmazione, selezione e attuazione, monitoraggio e valutazione degli interventi.

A tal fine, occorre in primo luogo diffondere la cultura del partenariato, attraverso un'adesione più consapevole e convinta al principio e al metodo. Da parte delle amministrazioni, infatti, ancora non si coglie la portata dell'ampio ventaglio di contributi che possono venire dal panorama (estremamente diversificato) degli interessi organizzati, i quali possono costituire dei veri e propri “mediatori di conoscenza”, capaci di rafforzare l'efficacia della programmazione; allo stesso tempo, non sempre il partenariato riesce a percepire l'utilità che può derivare da un proprio coinvolgimento attivo nella programmazione, ai fini di una migliore rappresentanza degli interessi associativi.

Le finalità del coinvolgimento delle parti economiche e sociali sono infatti diverse e di primario rilievo:

- promuovere la cultura dello sviluppo partecipato, tramite la definizione di atti di programmazione condivisi, anche al fine di rafforzarne la legittimità sociale, estendere il consenso, promuovere una più efficace mobilitazione sugli obiettivi perseguiti sulla base di una chiara identificazione delle rispettive responsabilità e di conseguenza una più forte “accountability” delle politiche, come condizione del loro successo;
- migliorare la qualità e l'efficacia delle scelte (indirizzi, obiettivi, strumenti, criteri, risorse, impatti) rendendo il partenariato parte integrante del processo valutativo che deve reggere le decisioni;
- migliorare la qualità e l'efficacia dell'attuazione mediante più incisivi e partecipati processi di monitoraggio, sorveglianza e valutazione degli interventi (cfr anche par. 5.2.3), anche al fine di rafforzarne l'orientamento ai risultati finali. Ciò anche attraverso l'adeguamento degli strumenti di informazione ed interscambio, nel quadro di una maggiore trasparenza dell'azione amministrativa.

Il nuovo ciclo di programmazione, prevederà, già a livello politico, il riconoscimento pieno, attivo e permanente del ruolo del partenariato socio economico nell'attuazione della politica regionale attraverso un Protocollo di intesa (da replicare ai diversi livelli) tra tutte le organizzazioni che si candidano a rappresentare interessi nell'attuazione degli interventi di politica regionale e i rappresentanti politici delle amministrazioni interessate, eventualmente accompagnato da un codice di comportamento capace di supportare su base volontaria una migliore partecipazione.

E' opportuno ampliare la base partenariale ad un numero più ampio possibile di soggetti, anche in relazione allo specifico ambito di intervento, al fine di rafforzare il processo di inclusione e rendere appieno il valore della mediazione di un tessuto sociale sempre più eterogeneo ed in continuo cambiamento. Fanno complessivamente parte del partenariato socio-economico le organizzazioni datoriali maggiormente rappresentative, comprese quelle del credito, le organizzazioni di rappresentanza dei lavoratori, le organizzazioni di rappresentanza del “terzo settore”, del volontariato e del no-profit, le organizzazioni ambientaliste e quelle di promozione delle pari opportunità. Per quanto riguarda il livello nazionale del partenariato, il criterio di massima cui ispirare la partecipazione è la rappresentatività presso il CNEL.

A livello regionale e locale, possono essere inoltre invitati a partecipare i soggetti espressione di specifici interessi presenti sul territorio; la loro individuazione e valorizzazione è competenza dei soggetti istituzionali regionali e locali incaricati della programmazione, progettazione ed attuazione degli interventi, in particolar modo di quelli realizzati in forma integrata.

Il partenariato potrà essere esteso anche ad altri soggetti singoli o associati in grado di apportare ulteriori conoscenze e competenze utili in modo trasparente. *Le modalità con cui tale allargamento può avere luogo saranno prefigurate in due/tre indirizzi generali nel Quadro definitivo.*

I partner coinvolti qualificano la propria rappresentatività ed il proprio contributo in modo da renderlo la migliore espressione dell'interesse rappresentato; assicurano altresì un'adeguata circolazione delle informazioni all'interno delle rispettive associazioni.

Il principio generale è la piena integrazione del partenariato in tutte le **fasi del processo** di programmazione, attuazione, monitoraggio e valutazione. Si possono individuare sei principali momenti di esplicazione del partenariato: atti di programmazione generale delle politiche regionali; atti di programmazione comunitaria; definizione degli indirizzi operativi della programmazione; modalità di selezione degli strumenti e degli interventi; verifica dell'avanzamento; valutazione degli interventi realizzati e delle strategie adottate.

Le migliori esperienze su base nazionale costituiscono il *benchmark* di riferimento; esse consentono anche di individuare le soluzioni più appropriate per contemperare le esigenze di integrazione con le necessità imposte dai vincoli temporali della programmazione.

Con riguardo in particolare alla fase attuativa, vanno attentamente considerate le soluzioni atte a massimizzare i benefici del coinvolgimento del partenariato in questa delicata fase (maggiore conoscenza dei fabbisogni, più appropriata definizione delle priorità e delle modalità attuative), minimizzandone i possibili rischi (rappresentatività e capacità tecnica dei partners non adeguate, esigenza di riservatezza, possibilità di conflitti di interesse). Si tratta di intensificare il coinvolgimento del partenariato nella fase a valle delle scelte e dei criteri definiti - con il concorso pieno delle parti - nei documenti di programmazione, rendendolo partecipe, con procedure codificate, dell'individuazione di ulteriori elementi di merito, dei metodi e dei criteri preposti a garantire il miglior conseguimento degli obiettivi prefissati nei bandi e negli altri strumenti preposti alla selezione dei progetti, e ferma restando la responsabilità in capo all'amministrazione pubblica. Tenendo conto delle prassi in uso, l'individuazione delle modalità codificate di coinvolgimento del partenariato in tali fasi è rimessa alle amministrazioni titolari degli interventi.

Assicurare l'attuazione del principio di partenariato in senso non meramente "adempimentale" comporta maggiori costi amministrativi e richiede, quindi, da parte della PA, un corrispondente adeguato investimento organizzativo. Ferma restando la necessità di evitare modelli di relazioni troppo complessi e di valorizzare le soluzioni esistenti, rendendole se necessario più efficaci, ogni amministrazione esplicherà in sede di programmazione operativa, le specifiche modalità organizzative con le quali assicurare una funzione stabile di supporto tecnico - organizzativo al confronto fra le amministrazioni e le parti, inclusa la restituzione dei relativi esiti. Tale funzione dovrà essere chiaramente individuata nell'ambito dell'assetto istituzionale-organizzativo che presiede alla programmazione ed attuazione della politica regionale unitaria. I principali strumenti operativi della suddetta funzione potranno ad esempio ricomprendere: agenda del partenariato, *focus group* preventivi su opportunità e modalità di realizzazione di interventi, utilizzo del metodo dei questionari e di format con richiesta di informazioni, audizioni di testimoni privilegiati.

Il coinvolgimento effettivo del partenariato richiede, infine, di rafforzare l'efficienza e l'efficacia delle sedi di confronto, riconoscendo a ciascun livello un oggetto definito di confronto e un idoneo grado di rappresentatività, a partire da quello locale (Forum del partenariato, Comitato di Sorveglianza, tavoli di confronto tematico e/o settoriale, tavoli di concertazione locale, ulteriori forme di coinvolgimento partenariale). La previsione di ulteriori sedi oltre a quelle già previste dalle regole e/o dalle prassi in uso dovrà comunque sostenere l'unitarietà di questo ciclo di programmazione e l'integrazione degli strumenti attivati.

Per assicurare un momento politico “alto” al confronto partenariale, è comunque da prevedere almeno una sessione annuale sulla politica di coesione, convocata a livello nazionale e regionale dai responsabili politici (Ministro, Presidente Regionale, Assessore competente) con i vertici politici di tutte le organizzazioni di rappresentanza degli interessi coinvolte nella programmazione. E’ in tale sessione che ha luogo il confronto “alto” sull’impostazione e sull’avanzamento strategico dei programmi, sui principali risultati in termini di impatto, sull’avanzamento finanziario, sullo stato dell’integrazione finanziaria tra risorse comunitarie e risorse nazionali.

Il necessario raccordo tra la sede “politica” di confronto e le sedi di natura tecnica sarà assicurato affidando l’istruttoria delle sessioni annuali alle funzioni e alle strutture responsabili della programmazione, coordinamento e sorveglianza degli interventi.

Mettere a disposizione del partenariato una migliore informazione sulla programmazione e attuazione della politica regionale aggiuntiva, da fornire in modo chiaro e sintetico, contribuisce a rafforzare la reciproca comprensione e agevola la capacità del partenariato di far emergere contributi pertinenti e pratici per il disegno e l’attuazione delle politiche. Ciò richiede un investimento da parte della Pubblica amministrazione nel rendere la documentazione chiara e accessibile anche per i destinatari non tecnici (fornendo *abstract* semplificati dei documenti, migliorando la reportistica già in uso e approntando pagine WEB di facile utilizzo). Inoltre la diffusione dei documenti e dell’informazione sulle decisioni prese in partenariato agevola la trasparenza e l’assunzione di responsabilità.

Le attività di assistenza tecnica ai partner economici e sociali continuano a rivelarsi necessarie. In presenza di un più efficace e adeguato sistema di informazione e di migliori modalità organizzative, peraltro, queste attività potranno essere affinate e più direttamente indirizzate alla valorizzazione delle conoscenze e competenze espresse dalle parti.

V.2.3 La valutazione

La valutazione produce analisi e giudizi sugli effetti della politica regionale nazionale e comunitaria unitariamente considerata. La valutazione è necessaria per migliorare e correggere l’azione pubblica nell’impostazione strategica, negli strumenti di intervento e nelle modalità attuative; per rafforzare l’impegno dell’azione pubblica nel raggiungere gli obiettivi prefissati; per alimentare il dibattito pubblico e la discussione partenariale; per aumentare la consapevolezza degli attori e per restituire informazioni ai destinatari sull’azione pubblica. Affinché la valutazione possa soddisfare le sue molteplici funzioni essa dovrà essere condotta da parte di diversi committenti, costruendo le domande di valutazione con un approccio partecipativo, mobilitando al meglio diverse capacità di ricerca a seconda delle necessità, utilizzando modalità organizzative appropriate per la gestione delle ricerche e per la disseminazione dei risultati. La valutazione sarà tanto più utile se essa potrà avvenire in un contesto in cui molti strumenti (sistema di monitoraggio, reportistica sull’andamento dei programmi, analisi sull’evoluzione dei contesti, banche dati territoriali e autovalutazioni) soddisfano esigenze conoscitive. Particolare attenzione va prestata ai temi trasversali rilevanti a livello nazionale e comunitario, in particolare alle pari opportunità.

La valutazione ex-ante

I processi di valutazione ex-ante, fermo restando i requisiti previsti dal Regolamento generale dei Fondi strutturali e da altre disposizioni vigenti, accompagnano la fase di definizione della programmazione per fondarne le scelte, attraverso l’analisi e la considerazione degli apprendimenti delle esperienze fatte, sostenerne il rigore e la coerenza complessiva nella chiara esplicitazione degli obiettivi e delle loro motivazioni anche in vista dei successivi momenti di valutazione e di dibattito. I processi di valutazione ex-ante si estendono al complesso della politica regionale secondo modalità che contribuiscono a rafforzare la pratica di programmazione unitaria.

La valutazione in itinere ed ex-post

Sono oggetto di valutazione gli effetti prodotti dalle politiche pubbliche attuate attraverso

programmi e progetti - realizzati e in realizzazione – finanziati da fonti diverse (comunitarie, nazionali, regionali), inclusi i Programmi di sviluppo rurale. La valutazione deve consentire di valutare gli effetti congiunti di diverse azioni, anche afferenti a diversi programmi, sullo stesso territorio e sugli effettivi servizi resi dall'azione pubblica complessivamente considerata. Le valutazioni *verteranno/verteranno principalmente* su domande circoscritte riguardo argomenti controversi e rilevanti per l'efficace attuazione, la modifica o l'impostazione strategica degli interventi. Le domande valutative saranno definite attraverso un approccio partecipativo che assicuri la considerazione delle esigenze conoscitive del partenariato istituzionale ed economico-sociale e dei portatori di interesse.

Le attività valutative vanno svolte nelle fasi iniziali (in particolare per apprendere da altre esperienze già concluse, per migliorare l'impostazione dell'attuazione), durante l'attuazione (in particolare per affrontare problemi, nuove opportunità, migliorare i processi attuativi e, eventualmente, modificare il programma), nella fase finale (in particolare per accumulare conoscenza per il periodo successivo di programmazione, per evitare errori futuri e rimediare a quelli passati) e una volta che il programma è concluso (in particolare per accumulare conoscenza, per rendere conto alla collettività di quanto fatto in precedenza).

Per le attività di valutazione, dovranno essere previste adeguate risorse umane, finanziarie e organizzative. Dovranno essere quindi definite la programmazione e la tempistica delle attività, riferite anche a valutazioni degli interventi della politica regionale nazionale e comunitaria rientranti nel ciclo di programmazione 2000-2006, nonché le risorse umane, finanziarie e organizzative necessarie a sostenere i processi valutativi, tenendo conto delle esigenze del partenariato istituzionale ed economico-sociale.

L'esplicitazione di risorse, attività e tempistica *sarà espressa/potrà essere espressa* in piani di valutazione *definiti entro il ...*, e rivisti a cadenza almeno triennale, fermo restando il rispetto delle indicazioni e degli specifici obblighi del Regolamento generale dei Fondi strutturali.

L'organizzazione della valutazione va impostata in modo da assicurare l'utilizzazione delle valutazioni nell'azione pubblica e nel dibattito, la qualità dei processi valutativi, l'indipendenza e la creatività della ricerca valutativa e la considerazione della pluralità dei punti di vista.

Per soddisfare esigenze conoscitive e di utilizzazione differenziate e diffuse, le valutazioni saranno commissionate dai soggetti che hanno responsabilità di coordinamento, di programmazione o di attuazione degli interventi, sia a livello centrale, sia a livello regionale. Per favorire l'integrazione fra le domande valutative e la piena utilizzazione dei risultati delle valutazioni, sarà opportuno istituire sedi di coordinamento per la committenza delle valutazioni a livello regionale, centrale o multilivello, che possono includere i Nuclei di valutazione (di cui all'art.1 della legge 144/1999).

Per diffondere la pratica della valutazione e responsabilizzare i soggetti attuatori, si potrà prevedere che alcune attività di valutazione siano commissionate e gestite a livello locale, predisponendo nei piani di valutazione le risorse necessarie.

Le valutazioni potranno essere condotte sia internamente, sia da soggetti esterni alla amministrazione, rispettando i requisiti di indipendenza richiesti dal regolamento generale sui Fondi Strutturali. Nel caso di conduzione interna di valutazioni, l'attività sarà attribuita ai Nuclei di valutazione ove ne sussistano le condizioni di competenza e autonomia funzionale. Ciascun piano di valutazione *includerà/dovrebbe includere* almeno alcune valutazioni da affidare a soggetti od organismi esterni. Si potranno raccogliere i giudizi del partenariato economico-sociale sull'azione pubblica in un'ottica partecipativa e prevedere momenti di auto-valutazione, da organizzare con modalità e risorse adeguate che includano la facilitazione.

La guida delle valutazioni e l'interlocuzione metodologica con i valutatori, interni o esterni, sarà affidata a Gruppi di Pilotaggio (Steering Group) che includeranno, insieme ad esperti e/o componenti dei Nuclei di valutazione non impegnati nella specifica valutazione di riferimento, rappresentanti del partenariato e dei portatori di interesse (stakeholder).

I risultati della valutazione dovranno essere portati all'attenzione degli organismi responsabili del coordinamento e dell'accompagnamento dei programmi e delle politiche e saranno oggetto di adeguata disseminazione, in particolare presso le sedi istituzionali, i destinatari degli interventi e il pubblico in generale.

Le questioni ambientali nella valutazione

I temi ambientali devono trovare adeguata considerazione nelle attività di valutazione svolte ai diversi stadi della programmazione, al fine di verificare l'effettiva integrazione della dimensione ambientale nelle politiche di sviluppo e di creare consapevolezza degli effetti ambientali degli interventi.

Per quanto riguarda le attività di valutazione a sostegno della programmazione, la Valutazione Ambientale Strategica di piani e programmi (VAS), prevista dalla Direttiva 2001/42/CE, e gli associati processi partecipativi rappresentano uno strumento per migliorare la qualità e la trasparenza delle decisioni. Le attività della VAS (redazione del rapporto ambientale del programma, consultazione, integrazione delle risultanze del rapporto ambientale e delle consultazioni nel programma e informazione su tale processo) sono integrate nel processo di valutazione ex ante dei programmi, qualora questi ultimi siano assoggettabili alle disposizioni della direttiva citata. È in ogni caso necessario che la valutazione ex ante includa elementi di giudizio sulla sostenibilità ambientale degli interventi programmati.

La Direttiva 2001/42/CE richiede inoltre che nella fase di attuazione siano sviluppate attività valutative ulteriori al caso in cui si renda necessario assoggettare a VAS le modifiche degli atti di programmazione. Tali attività sono collegate agli obblighi di monitoraggio degli effetti ambientali significativi dei programmi, con la finalità di accompagnare l'attuazione degli interventi programmati, fornendo indicazioni sul loro andamento e supporto informativo per l'eventuale adozione di misure correttive. Tali attività rappresentano una opportunità e una base di partenza per la considerazione nelle valutazioni degli aspetti di impatto ambientale, in linea con i requisiti previsti dal Regolamento Generale sui Fondi Strutturali. Le esigenze conoscitive su aspetti ed effetti ambientali della programmazione devono trovare adeguato riscontro nei piani di valutazione e nella definizione, nell'ambito di processi partecipativi, della domande e delle ricerche valutative.

Le Amministrazioni assicurano che l'organizzazione della valutazione, del monitoraggio e del supporto metodologico siano adeguati all'integrazione della dimensione ambientale nelle valutazioni, anche in collaborazione con le *Autorità Ambientali*. *Queste, anche nell'ambito delle attività della Rete delle Autorità Ambientali e della Programmazione*, possono condurre ricerche valutative, anche su richiesta delle Amministrazioni e del partenariato istituzionale ed economico-sociale.

Organizzazione del supporto metodologico alla qualità dei processi di valutazione

Il Sistema Nazionale di Valutazione per le Politiche *Regionali di Coesione* (Sistema Nazionale di Valutazione) sostiene la qualità dei processi di valutazione al fine di costruire capacità di valutazione e contribuire alla diffusione della cultura della valutazione.

Il Sistema Nazionale di Valutazione offre orientamento sull'organizzazione e sui processi di valutazione e auto-valutazione, sui piani di valutazione e sulla disseminazione dei risultati attraverso incontri, dibattiti, produzione di documenti. Fornisce supporto alla definizione, revisione ed attuazione dei piani di valutazione, e sostiene i processi valutativi e auto-valutativi su richiesta delle amministrazioni e dei loro partner istituzionali e sociali. Conduce attività di osservazione sui processi valutativi e relaziona periodicamente sui risultati di tale attività. Promuove, commissiona, realizza e segue studi sui temi della valutazione. Anima un dibattito informato tra i soggetti che hanno responsabilità per le politiche regionali e per la loro valutazione, ricercando sinergie con altri soggetti (pubblici, privati e non governativi) che operano nell'ambito del dibattito nazionale e internazionale su valutazione e/o sviluppo. Per quanto riguarda il supporto metodologico necessario ad accompagnare i processi di valutazione ambientale, le *Autorità Ambientali* operano in coordinamento con il Sistema Nazionale di Valutazione.

Il Sistema Nazionale di Valutazione è basato su attività collettive, condotte dalle strutture pubbliche attive nel campo della valutazione della politica regionale nazionale e comunitaria ed è coordinato dall'Unità di valutazione del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione del Ministero dell'economia e delle finanze. Il Sistema Nazionale di Valutazione dispone per lo svolgimento dei propri compiti di risorse finanziarie e umane adeguate. *Tali risorse sono* Le attività del Sistema Nazionale di Valutazione sono definite sulla base di un programma di lavoro che viene periodicamente aggiornato e rivisto. La programmazione delle attività tiene conto dei risultati dell'osservazione dell'andamento dei processi di valutazione. I soggetti che partecipano alle attività del Sistema Nazionale di Valutazione assicurano risorse dedicate per le attività previste. I Nuclei di valutazione collaborano alla condivisione e diffusione di metodi e risultati anche attraverso la Rete dei Nuclei.

V.2.4 Il circuito finanziario e di progettazione

Per conseguire i risultati della strategia del QSN occorre migliorare la capacità progettuale delle amministrazioni rendendola adeguata, quantitativamente e qualitativamente, ai requisiti della programmazione e in grado di rispettare i tempi di attuazione delle opere e degli interventi da questa richiesti. Il miglioramento di tale capacità implica e richiede lo sviluppo di una più consistente mobilitazione progettuale e, al tempo stesso, anche uno sforzo molto forte per conseguire livelli adeguati di qualità del progetto insieme a una significativa riduzione della durata del complesso del ciclo del progetto nei diversi settori di intervento.

L'intervento deve riguardare sia la capacità progettuale della pubblica amministrazione, sia la capacità e la qualità della committenza pubblica, sia, ancora, la capacità del mercato di fornire servizi di accompagnamento e di progettazione di livello adeguato al fabbisogno, sia sotto il profilo qualitativo che quantitativo.

Si tratta di un intervento urgente e necessario perché solo così sarà possibile, già a partire dalla prima fase di avvio della programmazione operativa, orientare la programmazione di risorse e interventi là dove siano presenti sufficienti capacità e potenzialità progettuali e minimizzare viceversa il rischio che la possibile sfasatura fra ciclo del progetto e ciclo finanziario indebolisca l'efficacia della fase attuativa dei programmi.

In questo quadro dovrà essere promossa un'azione coordinata tra le diverse politiche e strumenti, tesa ad assumere il problema nella sua complessità e quindi a determinare un'attività progettuale più saldamente ancorata al disegno strategico. Un'azione che dovrà quindi essere orientata nella direzione di:

- *aumentare la coerenza fra processo di governo della finanza pubblica e programmazione per lo sviluppo in modo da rendere l'attività di progettazione più collegata agli obiettivi di accrescere l'efficacia della stessa programmazione;*
- *migliorare ulteriormente la programmazione finanziaria verso un forte rafforzamento della affidabilità delle previsioni di spesa, e quindi di attuazione dei progetti tramite un processo di selezione degli interventi, che preveda la coerenza programmatica, la presenza di un livello minimo di avanzamento progettuale, nonché la condivisione territoriale degli stessi;*
- *irrobustire e qualificare la pianificazione dei grandi interventi nazionali e regionali, anche attraverso una più chiara e puntuale identificazione delle priorità e una più affidabile previsione della tempistica di realizzazione, anche rafforzando la capacità di indirizzo dell'amministrazione (soprattutto di quella centrale) nei confronti dei grandi enti attuatori;*
- *migliorare le capacità progettuale delle amministrazioni e la qualità della committenza pubblica, tramite ad esempio il finanziamento di progetti preliminari, l'individuazione di forme di assistenza tecnica nelle diverse fasi attuative e forme di aggregazione territoriali atte a superare i limiti delle amministrazioni locali di piccole dimensioni;*

- *accrescere la capacità di valutazione, anche con riferimento all'obiettivo di migliorare l'efficacia dei progetti nell'ambito degli strumenti di attuazione della strategia, nella direzione di una più chiara e consapevole ordinazione delle priorità e dell'individuazione delle migliori modalità attuative e di governance degli interventi;*
- *individuare meccanismi atti ad assicurare l'effettività dei tempi di attuazione, la corretta progressione della spesa ovvero la possibilità di una riprogrammazione degli interventi stessi, anche tramite la verifica, già in fase di progettazione, del rispetto di "Tempi soglia" definiti per gli adempimenti tecnico-amministrativi dei progetti;*
- *individuare meccanismi di premialità finalizzati ad incentivare comportamenti virtuosi verso una più efficiente attuazione degli interventi;*

Questi e altri profili dovranno consentire di riallineare ciclo dei progetti e ciclo dei finanziamenti, attraverso meccanismi flessibili che assicurino effettivamente il finanziamento delle priorità attuabili e che riducano la tensione fra obiettivi di spesa e obiettivi di finanza pubblica.

V.2.5 Meccanismi di attuazione: gestione, sorveglianza, monitoraggio, esecuzione finanziaria, controllo

Orientamenti comuni per la gestione

(riportato per memoria)

Sorveglianza.

Il sistema di sorveglianza riguarderà l'insieme della politica regionale di coesione, nazionale e comunitaria e sarà quindi organizzato, nel rispetto di criteri di proporzionalità e di specificità dei singoli programmi in cui tale politica si articola, al fine di assicurare coerenza, trasparenza e efficacia attuativa nelle varie fasi della "filiera" del processo di programmazione unitario.

La versione finale del Quadro prevederà indicazioni affinché il sistema di sorveglianza sia organizzato, tenendo conto dei criteri di proporzionalità, semplificazione ed efficacia propri di ogni fase e strumento della programmazione, secondo modalità che assicurino trasparenza e la più ampia partecipazione alla fase di attuazione della politica regionale, sulla base di una chiara individuazione delle responsabilità ad ogni livello del processo di programmazione e attuazione.

Le modalità specifiche di organizzazione del sistema di sorveglianza unificato per i singoli programmi operativi saranno individuate nell'ambito della definizione della programmazione operativa, estendendo al complesso della politica regionale di coesione l'esperienza della sorveglianza dei fondi strutturali, migliorandone la capacità di assicurare sia la chiarezza nella ripartizione delle responsabilità, sia l'esplicitazione delle ragioni e degli impegni dei diversi soggetti coinvolti e quindi del contributo e dei compiti che ad ognuno di esse si affida.

Il sistema di sorveglianza della programmazione operativa riguarderà l'insieme della politica regionale di coesione, nazionale e comunitaria e potrà essere attuato attraverso un "Comitato per l'accompagnamento del processo di programmazione della politica regionale di coesione unitaria" quale riferimento unificato e di coordinamento dell'accompagnamento e della sorveglianza di tutti i programmi operativi e degli altri strumenti programmatici di attuazione della strategia di politica regionale in ogni specifica Regione.

Il "Comitato per l'accompagnamento del processo di programmazione della politica regionale di coesione unitaria" potrà assumere, a livello regionale, gli stessi compiti affidati al "Comitato nazionale di accompagnamento" a livello di Quadro. Potrà essere coordinato da un'autorità individuata come responsabile per la strategia di politica regionale di coesione unitaria per la specifica Regione e potrà prevedere la partecipazione, in sessione unitaria, di un'adeguata rappresentanza dei Comitati di sorveglianza dei singoli programmi operativi e quindi dell'insieme delle amministrazioni (ai diversi livelli istituzionali) e del partenariato istituzionale e socio

economico rilevanti per l'attuazione della strategia.

I Comitati di sorveglianza ("monitoring committee") dei programmi operativi svolgeranno i compiti specifici di sorveglianza e monitoraggio di ogni programma operativo che si attua a livello regionale (in coerenza con quanto previsto agli artt. 62-65 del regolamento generale dei fondi).

Criteri di selezione.

Il successo della strategia della politica regionale di coesione unitaria dipende in misura significativa dalle modalità con cui all'interno di ogni programma operativo saranno individuati e finanziati progetti caratterizzati da un grado elevato di coerenza ed efficacia rispetto agli obiettivi generali e specifici in cui la strategia si articola.

Ogni programma operativo (e più in generale ogni programma di attuazione della strategia di politica regionale di coesione unitaria) adotterà quindi procedure efficaci di selezione dei progetti basate sull'identificazione e applicazione di criteri di selezione trasparenti, operativi, facilmente applicabili e verificabili nella loro capacità di orientare l'attuazione dei programmi al finanziamento degli interventi migliori, per qualità e capacità di conseguire risultati.

Nell'individuare i criteri di selezione ogni programma operativo sarà quindi necessario che indichi opportunamente: a) modalità specifiche per l'identificazione corretta di criteri di selezione dei progetti (sia criteri di ammissibilità che di priorità) strettamente coerenti con la strategia, gli obiettivi e i risultati attesi dei singoli programmi operativi; b) le modalità specifiche di applicazione di tali criteri anche con riferimento alle concrete condizioni di capacità amministrativa e gestionale proprie di ogni amministrazione; c) le misure previste per consentire che le procedure di selezione dei progetti avvengano in tempi compatibili con le scadenze di attuazione dei programmi; d) le procedure di verifica intese ad assicurare l'effettiva applicazione dei criteri di selezione.

In coerenza con le indicazioni del regolamento generale dei fondi strutturali (art. 64 del testo di compromesso della Presidenza, dic. 2005) sarà il Comitato di sorveglianza di ogni programma operativo a esaminare e approvare i criteri per la selezione dei progetti finanziati dal programma entro i sei mesi dall'approvazione del programma operativo stesso nonché ad approvare qualsiasi eventuale revisione dei criteri medesimi.

Per consentire il tempestivo avvio della programmazione operativa 2007-2013, nel periodo intercorrente fra la data di ammissibilità delle spese, determinata secondo quanto previsto dall'articolo 55 del regolamento generale dei fondi, e la data della prima riunione dei Comitati di sorveglianza dei programmi operativi 2007-2013 in cui potranno essere approvati i pertinenti criteri di selezione dei progetti, dovranno essere individuate le opportune misure che permettano di assicurare lo svolgimento delle funzioni di sorveglianza sui nuovi programmi in materia di selezione dei progetti.

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

Monitoraggio.

I progressi realizzati in questi anni sul fronte del monitoraggio degli interventi finanziati dalle politiche regionali, sia di quella comunitaria, sia più di recente (grazie a un progetto condiviso da Stato e Regioni) di quella nazionale, evidenziano netti miglioramenti in termini sia di efficienza, sia di efficacia. Questi miglioramenti sono stati fortemente sostenuti dall'interagire delle regole di condizionalità e dei meccanismi premiali, operanti in entrambi gli ambiti di programmazione (comunitaria e nazionale). Le nuove prospettive aperte dalla unificazione di queste due componenti della politica regionale aggiuntiva richiedono ora la rivisitazione dei sistemi oggi esistenti, per adattarli alle nuove esigenze.

Nella versione finale del Quadro le indicazioni necessarie a conseguire tale risultato muoveranno da una più puntuale identificazione delle specifiche domande informative che il monitoraggio deve

soddisfare e di come esse sono espresse e possono essere soddisfatte dai diversi livelli di governo¹¹².

Essenziale appare la razionalizzazione delle modalità di raccolta e rilascio delle informazioni, senza trascurare le esigenze di trasparenza, leggibilità, affidabilità, comprensione e diffusione delle informazioni rilevanti sull'andamento dei programmi e dei progetti; in ogni caso, per la componente comunitaria si dovrà tenere conto delle esigenze imposte dai regolamenti comunitari, ancora in corso di definizione. Per entrambi le componenti della programmazione il monitoraggio dovrà prevedere una categorizzazione dei settori di intervento che permetta, ai vari livelli di dettaglio in fase di programmazione e di avanzamento, classificazioni dettate da esigenze nazionali (raccordo con i settori conti pubblici, territoriali, distinzione fra spesa corrente e in conto capitale, tra trasferimenti – aiuti e investimenti) e/o comunitarie (categorie UE, obiettivi di Lisbona, “earmarking”), anche valorizzando i risultati raggiunti in termini di qualità e di dettaglio delle informazioni raccolte e divulgate attraverso gli attuali sistemi.

Per quanto attiene gli interventi cofinanziati, la normativa comunitaria sui Fondi strutturali 2000/2006 ha posto l'accento sulla necessità di attivare, all'interno degli Stati membri, efficaci meccanismi di monitoraggio sull'attuazione delle azioni, mediante dispositivi di raccolta, elaborazione e trasmissione dei dati basati su sistemi informatici affidabili. Per corrispondere a tale esigenza, l'Italia ha sviluppato uno specifico sistema di monitoraggio (Monitweb) che, nel corso degli anni ha svolto un fondamentale ruolo di supporto dei processi gestionali e conoscitivi, nelle diverse fasi di pianificazione, attuazione e controllo dei programmi, a partire dai dati analitici di progetto.

Per la nuova fase di programmazione Monitweb, dovrà assicurare anche il trasferimento elettronico dei dati, tenuto conto che, secondo quanto si sta definendo in sede di negoziato sui Regolamenti per il periodo di programmazione 2007-2013, l'unica modalità di trasmissione dei dati sarà quella elettronica, con utilizzo di supporti cartacei solo per i casi di emergenza.

Su queste basi e uniformando le date di rilascio delle informazioni sull'attuazione i programmi operativi dovranno:

- individuare i soggetti responsabile per la raccolta e l'organizzazione dei dati;
- contenere una dettagliata descrizione dei sistemi adottati (in particolare dovranno indicare se utilizzano un proprio sistema e trasferiscono successivamente le informazioni al sistema nazionale o se utilizzano direttamente il sistema nazionale);
- una descrizione delle procedure in essere per la raccolta dei dati;
- una descrizione delle modalità di integrazione nel sistema delle domande di pagamento e delle previsioni di spesa.

Nell'ambito del Gruppo Tecnico “Monitoraggio e Controllo” verranno pertanto approfondite e valutate opportunità e modalità di razionalizzazione /semplificazione dell'attuale impianto del monitoraggio in funzione dei diversi fabbisogni informativi, della loro articolazione territoriale, e della necessità di consolidare e diffondere le migliori soluzioni, pratiche ed esperienze.

Sarà cura del Gruppo tecnico monitoraggio e controllo pervenire ad un definizione dettagliata e condivisa del testo definitivo da proporre per l'inserimento nell'edizione finale del Quadro.

Esecuzione finanziaria.

I flussi finanziari dal bilancio comunitario sono regolati sostanzialmente come nel precedente periodo programmazione. Gli impegni sono assunti annualmente sulla base del piano finanziario del programma, i pagamenti sono effettuati a titolo di acconto, pagamento intermedio e saldo finale.

¹¹²Le informazioni rese dal monitoraggio sugli interventi della politica regionale aggiuntiva assolvono a diverse funzioni di supporto: alle decisioni; alla sorveglianza sull'andamento del programma; alla valutazione dei risultati; alla diffusione della conoscenza di queste politiche e quindi al miglioramento della trasparenza dell'azione pubblica e della sua accountability, etc.. Anche le tipologie dei destinatari e fruitori delle informazioni si differenziano in relazione a queste diverse funzioni (soggetti decisori; stakeholders; partners; valutatori; verificatori, etc).

Secondo l'attuale formulazione normativa L'acconto sarà pari al 5 % della partecipazione complessiva dei Fondi prevista nella decisione di approvazione del programma operativo e sarà versato, in due rate distinte: il 2% nel 2007 e il 3% nel 2008¹¹³. I pagamenti intermedi ed il saldo finale saranno attivati dalle domande di pagamento intermedio e dalla domanda di saldo finale che le Autorità di certificazioni faranno pervenire alla Commissione europea.

I crediti relativi ad impegni assunti sul bilancio comunitario che non saranno oggetto di un pagamento in acconto o intermedio, o non saranno stati almeno richiesti con una domanda di pagamento entro il secondo anno successivo a quello dell'impegno o, per l'ultima annualità del piano finanziario, nei termini previsti per la presentazione della domanda di saldo finale, saranno disimpegnate d'ufficio dalla Commissione. Le risorse nazionali per il cofinanziamento (determinate secondo le modalità di cui al paragrafo....) saranno erogate con modalità uniformi a quelle previste per la quota comunitarie e saranno anche loro regolate da un meccanismo di disimpegno automatico identico a quello comunitario.

Sarà opportuno mantenere anche per la programmazione 2007-2013 le azioni intraprese, nel periodo in corso, per regolarizzare il flusso delle domande di pagamento e per migliorare la qualità delle previsioni che annualmente dovranno essere inviate alla Commissione. La normativa comunitaria in corso di definizione prevede al momento l'obbligo della trasmissione elettronica delle domande di pagamento. Nel periodo di programmazione 2000-2006, è già utilizzato dalle Autorità di pagamento un sistema di elaborazione e trasmissione delle domande predisposto dall'Ispettorato Generale per i Rapporti finanziari con l'Unione Europea della Ragioneria Generale dello Stato. Tale sistema è già operativo al livello nazionale e prevede la partecipazione al processo di tutti soggetti interessati. La domanda viene immessa nel sistema dall'Autorità di pagamento, ottiene per via informatica la validazione dell'Autorità nazionale capofila del fondo strutturale pertinente e avvia la procedura per il pagamento della quota nazionale da parte dell'Ispettorato Generale per i Rapporti finanziari con l'Unione Europea della Ragioneria Generale dello Stato.

Il sistema, integrato con il sistema di monitoraggio, è ormai entrato a regime e, opportunamente adeguato per tener conto delle novità introdotte dalla normativa comunitaria in itinere, continuerà ad essere utilizzato anche per il periodo di programmazione 2007/2013, nel corso del quale è prevista l'introduzione della firma digitale.

Sarà cura del Gruppo, una volta definita la nuova normativa comunitaria, l'elaborazione di un testo più dettagliato e con indicazioni precise da inserire nel Quadro.

Controllo

Con i regolamenti sui Fondi strutturali 2007/2013 in corso di approvazione, prosegue il processo di rafforzamento delle procedure di gestione e di controllo degli interventi che le amministrazioni sono chiamate ad attivare al fine di assicurare maggiore efficacia e trasparenza al processo di utilizzo delle risorse finanziarie disponibili a valere sul bilancio comunitario.

L'architettura complessiva del nuovo dispositivo regolamentare risponde ad una logica di salvaguardia del fondamentale principio della sana gestione finanziaria, cui funge da corollario la predisposizione, a cura degli Stati membri, di strumenti di controllo e percorsi gestionali idonei per un'adeguata realizzazione degli interventi, in coerenza con le finalità definite in sede programmatica.

In particolare, sotto l'aspetto organizzativo, vengono introdotte alcune modifiche all'assetto previsto per la corrente programmazione 2000/2006, con una più puntuale individuazione delle autorità e degli organismi coinvolti ed una maggiore definizione dei loro compiti e delle loro responsabilità.

¹¹³ Per i programmi operativi dell'obiettivo "Cooperazione territoriale europea", qualora almeno uno dei partecipanti sia uno Stato membro entrato nell'UE dopo il 30 aprile 2004, l'acconto è pari al 7% del totale della partecipazione comunitaria e viene così erogato: il 2% nel 2007, il 3% nel 2008 e il 2% nel 2009.

Le autorità e gli organismi sono i seguenti:

- *Autorità di gestione;*
- *Autorità di certificazione;*
- *Autorità di audit;*
- *Organismo nazionale di coordinamento in materia di controllo;*
- *Organismo responsabile per la ricezione dei pagamenti (se tali funzioni non sono attribuite all'autorità di gestione o all'autorità di certificazione);*
- *Organismo responsabile per l'esecuzione dei pagamenti (se tali funzioni non sono attribuite all'autorità di gestione o all'autorità di certificazione);*
- *Organismi intermedi (se presenti).*

Tali autorità ed organismi dovranno essere individuati nel capitolo sulle disposizioni di attuazione di ogni Programma operativo, che dovrà contenere anche una breve descrizione delle loro attività, precisando per ognuno compiti e funzioni, tenendo conto dell'eventuale applicazione del principio di separazione delle funzioni, previsto dal Regolamento in corso di definizione.

Nei termini previsti dalla normativa comunitaria in itinere, le autorità di gestione e di audit di ciascun programma dovranno fornire la descrizione del sistema di gestione e di controllo, corredato del parere dell'Organismo nazionale di coordinamento sulla conformità di detti sistemi alla normativa comunitaria. Tale documentazione dovrà essere fornita nel formato standard previsto dagli allegati al Regolamento della Commissione di attuazione del Regolamento generale del Consiglio in corso di definizione.

La normativa prevede, inoltre, che sui risultati delle singole verifiche e, in particolare, sulle irregolarità riscontrate sia data adeguata informativa, a cura degli organismi che procedono ai controlli. Tali elementi di informazione dovranno essere tempestivamente comunicati alle Amministrazioni responsabili dell'attuazione degli interventi ed alle autorità nazionali preposte alla funzione di controllo, ai fini dell'adozione delle iniziative di rispettiva competenza.

Tale comunicazione è propedeutica, evidentemente, all'espletamento - a cura delle autorità competenti - di indagini ed approfondimenti diretti ad accertare:

- *la reale sussistenza di irregolarità nella gestione degli interventi e nel conseguente utilizzo dei contributi finanziari assegnati;*
- *l'insussistenza delle presunte fattispecie di illecito, attraverso l'acquisizione di sufficienti elementi di prova presso gli organismi responsabili;*
- *l'avvenuta predisposizione delle misure idonee a sanare le irregolarità rilevate;*
- *l'avvenuta segnalazione delle fattispecie di irregolarità alle autorità competenti (autorità giudiziaria, Corte dei conti etc.).*

Pertanto, particolare rilievo dovrà essere assicurato all'interno dei programmi operativi alle procedure per la verifica delle irregolarità, per la trasmissione delle pertinenti informazioni ai vari organismi nazionali e comunitari, per il trattamento degli importi recuperati.

Tra le Autorità competenti nel settore dei controlli, particolare rilievo assume l'Organismo nazionale di coordinamento delle Autorità di audit che i regolamenti in itinere prevedono nel caso di costituzione di una molteplicità di Autorità di audit. Tale funzione, prevista dal Regolamento generale, verrà svolta dal Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - Ispettorato Generale per i Rapporti finanziari con l'Unione Europea.

Il ruolo di coordinamento dell'Ispettorato, in tale ambito, si esplicherà attraverso un'azione di orientamento e di impulso finalizzata ad assicurare la corretta attivazione dei sistemi di gestione e

di controllo previsti dalla normativa comunitaria, anche attraverso l'emanazione di linee guida e manuali sugli adempimenti e sulle procedure e metodologie da seguire per assicurare una sana gestione finanziaria.

In relazione, inoltre, al processo di informatizzazione in atto nei rapporti con la Commissione europea, anche il settore dei controlli dovrà dotarsi di un sistema di monitoraggio che, basandosi sulla struttura portante di Monitweb, assicuri la raccolta e la disponibilità di dati analitici, funzionali all'efficace espletamento delle funzioni di audit ed alla sorveglianza sul trattamento delle irregolarità ed altre misure da adottarsi in conseguenza dei controlli.

Il testo dettagliato e definitivo da proporre per l'inserimento nel Quadro sarà predisposto dal Gruppo Tecnico dopo l'approvazione.

V.2.6 Informazione e comunicazione

L'attuazione del Quadro dovrà essere accompagnata in ogni sua fase da una forte azione di comunicazione rivolta all'opinione pubblica, al partenariato e ai potenziali beneficiari degli investimenti.

L'esperienza della programmazione 2000-2006 segnala l'importanza di una maggiore efficacia delle azioni di comunicazione, conseguibile solo se si radica un più consapevole convincimento sull'utilità di queste azioni ai fini della mobilitazione delle diverse responsabilità coinvolte dalla politica regionale aggiuntiva e della promozione di quel consenso culturale e politico ad oggi ancora mancante.

Obiettivo prioritario delle azioni di comunicazione sarà quindi la crescita della consapevolezza e del consenso sulle finalità, i metodi e i risultati della politica regionale. Obiettivi specifici saranno: rendere noti l'approvazione e i contenuti del Quadro, le sue finalità, le modalità con cui esse vengono perseguite; assicurare la trasparenza dei meccanismi di gestione; di definizione delle scelte e di selezione dei progetti; di erogazione dei fondi; incoraggiare un'attiva partecipazione del partenariato in ogni fase del processo di implementazione; garantire l'accesso da parte dei cittadini a informazioni esaustive e facilmente comprensibili in ogni fase del processo di attuazione del QSN e della programmazione operativa; dare la più ampia diffusione possibile ai risultati conseguiti dalla politica regionale.

L'informazione ai potenziali beneficiari e all'opinione pubblica in generale richiederà, dopo un lavoro preparatorio di analisi del contesto, l'elaborazione di Piani di Comunicazione pluriennali per ciascun Programma Operativo, che identificheranno chiaramente obiettivi, destinatari, contenuti, azioni e strumenti della comunicazione, nonché indicatori di impatto e di efficacia. Sarà inoltre indispensabile stanziare risorse finanziarie adeguate alla realizzazione delle azioni previste dai Piani e individuare un responsabile dell'attuazione dei medesimi.

V.2.7 Rafforzamento dell'efficienza e della capacità amministrativa

Come previsto nella Priorità 10, al fine di conseguire gli obiettivi della strategia delineata nel Quadro dovrà essere rafforzata la capacità delle amministrazioni di programmare, attuare e valutare gli interventi nonché, più in generale ma più specificamente in singole Regioni, di produrre beni pubblici (legalità, sicurezza, correttezza e imparzialità dell'azione amministrativa, certezza e prevedibilità dell'agire pubblico) e di promuovere e realizzare servizi collettivi di qualità.

*L'obiettivo del rafforzamento della capacità amministrativa, pertanto, verrà perseguito dando piena attuazione, secondo le specificità dei singoli ordinamenti regionali, al principio di sussidiarietà in modo da promuovere la *governance multilivello* e *di settore* nonché le forme più avanzate di *partenariato pubblico-privato* già sperimentate nel corso del ciclo di programmazione 2000-2006.*

Tale miglioramento dovrà riguardare sia obiettivi di rafforzamento di breve e medio termine delle attività di carattere programmatico, tecnico e amministrativo con cui le amministrazioni attuano e

gestiscono i programmi di sviluppo (supporto e accompagnamento tecnico temporaneo per la durata dei programmi), sia obiettivi di rafforzamento stabile e strutturale delle capacità nel medio e nel più lungo periodo (promozione dell'innovazione amministrativa organizzativa e procedimentale e qualificazione delle risorse umane interne e da internalizzare).

Le azioni di supporto e accompagnamento tecnico temporaneo saranno programmate dalle amministrazioni responsabili dei programmi sulla base della valutazione della qualità e dei fabbisogni da coprire, anche con riferimento ai diversi ambiti istituzionali coinvolti, per garantire condizioni di efficienza di attuazione e di efficacia nel conseguimento degli obiettivi di sviluppo. Nel programmare e nell'attuare tali azioni le amministrazioni si conformeranno inoltre a criteri di proporzionalità, trasparenza e pubblicità nonché al rispetto dei principi di concorrenza.

Le azioni volte a conseguire l'obiettivo di un miglioramento stabile e strutturale delle capacità delle amministrazioni saranno attuate con riferimento ad obiettivi specifici e mirati riguardanti una o più capacità collegate e potranno essere rivolte a più settori o tematiche dei programmi di sviluppo (trasversalità settoriale) relativi a più amministrazioni (anche di livello diverso) e/o a più strutture all'interno dell'amministrazione. Assumeranno quindi carattere di azioni con approccio integrato e di sistema, con forte contenuto tecnico, con obiettivi specifici e risultati attesi chiaramente individuabili in relazione allo sviluppo e al consolidamento stabile di capacità aggiuntive.

Per il conseguimento di tali obiettivi di miglioramento stabile e strutturale delle capacità si attueranno progetti e azioni integrate (e/o di sistema) alla cui realizzazione potranno concorrere, nel rispetto di quanto stabilito in particolare dai regolamenti dei fondi strutturali, l'insieme delle risorse, comunitarie e nazionali, che finanziano la politica regionale di coesione unitaria.

I progetti e le azioni integrate (e/o di sistema) per il miglioramento strutturale delle capacità delle amministrazioni saranno in particolare concentrate nelle regioni dell'obiettivo "convergenza" ma dovranno riguardare, in relazione a obiettivi e temi specifici e rilevanti per l'insieme della politica regionale di coesione, le altre Regioni del Mezzogiorno con deficit strutturali di capacità organizzativa e funzionale da colmare e, se opportuno, anche le altre amministrazioni impegnate nell'attuazione del Quadro.

Esse si aggiungeranno a una politica ordinaria di competenza dei diversi livelli istituzionali (anche in termini di internalizzazione e riqualificazione delle competenze in un quadro di più ampia cooperazione interistituzionale e semplificazione).che deve rafforzarsi e convergere verso gli obiettivi di rafforzamento delle capacità e di miglioramento del funzionamento delle amministrazioni pubbliche propri della strategia della politica regionale di coesione, in particolare nelle Regioni dell'obiettivo "convergenza" e nelle altre Regioni del Mezzogiorno.

La loro programmazione, organizzazione e attuazione risponderà a criteri di verifica e valutazione dei fabbisogni prioritari in termini di deficit strutturali di capacità da colmare, nel quadro di un processo di programmazione e di condivisione improntato a una cooperazione istituzionale multilivello e con il coinvolgimento di centri di competenza istituzionali in grado, per riconosciuta affidabilità, competenza e autorevolezza tecnica, di elevare il livello e la qualità dei risultati attesi.

Sotto il profilo dell'attuazione e al fine di assicurare condizioni di efficienza e rendicontabilità (*accountability*) in termini di risultati da conseguire, tali azioni saranno preferibilmente attuate, ai diversi livelli, attraverso strumenti e modalità che realizzino condizioni adeguate di cooperazione istituzionale e operativa (anche attraverso forme di gemellaggio per il trasferimento di modelli, procedure e sistemi organizzativi di eccellenza su tematiche specifiche relative alle politiche di sviluppo regionale) il più ampio coinvolgimento del partenariato istituzionale e socio-economico rilevante per il loro successo, una programmazione unificata e integrata delle attività da realizzare e il loro pieno coordinamento rispetto ad obiettivi mirati di rafforzamento di capacità.

V.2.8 Riserva di premialità

In relazione alla possibilità di introdurre un sistema di premialità finanziato su fondi comunitari e nazionali che promuova la capacità amministrativa e dei mercati (e dunque diversa dalle ipotesi di cui al par. II.5), stante il giudizio positivo dei risultati ottenuti nel corso della programmazione 2000-2006, e considerato il permanere di incertezza in merito agli esiti del negoziato sulla bozza di Regolamento Generale dei fondi strutturali circa il contenuto dell'art. 48 dedicato alla riserva di efficacia e efficienza, il Gruppo Tecnico "Capacity building, assistenza tecnica e premialità" ha individuato alcuni primi indirizzi per un lavoro istruttorio che dovrà essere sviluppato entro i termini di predisposizione del Quadro definitivo.

Tali indirizzi riguardano l'utilizzo di meccanismi di premialità per sostenere la qualità dell'azione amministrativa nella fase di attuazione della programmazione e promuovere e valorizzare l'efficacia di modelli progettuali innovativi e/o tecniche attuative che influenzino positivamente l'impatto della politica regionale.

Ai fini dell'efficienza dell'attuazione della programmazione operativa si potrebbero incentivare, come nel 2000-2006 "adempimenti" attuativi secondo le migliori pratiche disponibili (ad esempio piani di gestione delle aree protette, operatività dei soggetti gestori idrici e rifiuti, informatizzazione dei regimi di aiuto, applicazione del codice sugli appalti, istituzione e operatività del Segretariato Sociale, realizzazione di modelli evoluti di integrazione socio sanitaria, attuazione della valutazione ambientale strategica a programmi di sviluppo etc.).

Ai fini dell'efficacia dell'attuazione della programmazione operativa si potrebbe incentivare fra gli altri l'adozione di progetti integrati di qualità che mobilitino risorse a valere sulla politica regionale nazionale e comunitaria; adozione di progetti integrati a valere su più fondi europei; la progettazione e attivazione di progetti multilivello o interregionali, utilizzo di forme di finanza innovativa in grado di elevare l'impatto delle risorse finanziarie disponibili.

Per le Regioni dell' Obiettivo Convergenza si dovrà valutare con attenzione l'opportunità di rafforzare la diffusione e condivisione delle soluzioni e delle pratiche amministrative positive maturate nel periodo 2000-06 grazie al sistema di premialità nazionale del 6% poiché in alcuni casi i miglioramenti ottenuti risultano ancora troppo circoscritti all'interno delle strutture dedicate, stentando a fare sistema.

Le modalità di misurazione dell'efficacia e efficienza dipenderanno dagli indicatori prescelti e potranno prendere in considerazione sia variazioni nel tempo rispetto ad un target predefinito o target assoluti determinati ex-ante sia caratteristiche quali-quantitative delle proposte progettuali.

Le modalità di selezione che saranno definite agevoleranno comportamenti emulativi e saranno accompagnate da azione di supporto qualificato che configurino i risultati della premialità quali azioni intrinseche dell'obiettivo di capacity building..

V.2.9 Orientamenti specifici per la governance della cooperazione territoriale

Le nuove e più alte finalità dell'Obiettivo di cooperazione territoriale e la scelta effettuata nel Quadro di attuare questo obiettivo con un forte taglio strategico e affidandogli un ruolo di volano di alcune azioni più tradizionali richiede che la *governance* dell'obiettivo sia accompagnata da un'efficace azione di coordinamento strategico tra Regioni e Stato centrale. Se ciò si accompagnerà a un simile impegno negli altri paesi si potrà assicurare efficienza di attuazione e si potrà massimizzare il valore aggiunto dei programmi in termini di sviluppo regionale. Sarà così anche possibile dare all'Obiettivo di cooperazione territoriale visibilità a livello europeo, nell'ambito del processo complessivo di monitoraggio, valutazione e reporting strategico che accompagnerà la politica di coesione comunitaria, in particolare in vista del processo di revisione delle prospettive finanziarie che verrà avviato a partire dal 2008.

Il modello di *governance* nazionale deve in particolare assicurare che vi sia coerenza e integrazione tra i programmi di cooperazione territoriale (Obiettivo 3) e la programmazione

complessiva della politica regionale nazionale, con riferimento alla cooperazione che avviene entro le frontiere dell'UE, nonché a quella che riguarda le frontiere esterne, coinvolgendo politica di coesione e politiche di prossimità e allargamento.

La cooperazione territoriale vede protagoniste le Regioni e gli attori locali, mentre alle Amministrazioni centrali è affidato un ruolo di coordinamento strategico e di accompagnamento, all'interno di un modello di *governance* multilivello rispettoso dei principi di sussidiarietà e partenariato che governano la politica comunitaria di coesione.

Il modello di *governance* nazionale della cooperazione territoriale dovrà pertanto mantenere un forte ancoraggio alla *governance* complessiva del Quadro, in funzione degli obiettivi strategici dello stesso. Nell'ambito di tale *governance* verrà perciò istituito un Gruppo di coordinamento strategico che vedrà operare in modo collegiale Amministrazioni centrali e regionali e partenariato istituzionale ed economico-sociale, in modo da imprimere all'attività di cooperazione un indirizzo coerente con le priorità di politica proprie dell'intera nazione, per quanto riguarda lo sviluppo economico e sociale, le infrastrutture e i trasporti, l'ambiente, la ricerca, la valorizzazione delle risorse culturali, nonché la politica estera, nel caso della cooperazione territoriale che riguarda le frontiere esterne.

Il Gruppo di coordinamento strategico consentirà di avere una visione d'insieme di tutte le attività inerenti l'obiettivo di cooperazione territoriale, permettendo di cogliere meglio, ad esempio, le interazioni tra cooperazione frontaliere, transnazionale e interregionale, sia in relazione a specifiche priorità tematiche, sia in relazione a specifici territori. Il gruppo, inoltre, nel contesto del Quadro, avrà una funzione mirata a integrare la cooperazione territoriale nel disegno unitario di programmazione della politica regionale di coesione.

Il gruppo potrà stabilire modalità e organizzazioni operative che, pur nell'ambito di questa coerenza complessiva, consentano di focalizzarsi su diversi aspetti e temi (strategici/attuativi/valutativi, geografici/tematici, di comunicazione/disseminazione), assicurando sistematicità di gestione e flessibilità e tempestività nel riorientamento delle politiche.

In sostanza il gruppo svolgerà compiti di indirizzo, in relazione alle diverse fasi di sviluppo della cooperazione territoriale:

- *in fase di programmazione*: definire i contenuti della strategia nazionale per la cooperazione territoriale, da utilizzare come supporto al processo di confronto, composizione e mediazione che avviene in seno agli organismi di governo sovranazionale delle attività di programmazione dell'obiettivo di cooperazione territoriale. Si tratterà, in particolare di: precisare gli ambiti specifici di intervento di interesse italiano, in relazione alle grandi priorità tematiche adottate dai Regolamenti e dagli Orientamenti Strategici Comunitari e all'articolazione che di esse il Quadro propone; identificando, fra l'altro, temi, strumenti e criteri di integrazione e complementarietà con gli altri strumenti finanziari comunitari e nazionali, con particolare riferimento all'integrazione tra Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e altri fondi a finalità strutturale (Fondo Sociale Europeo, Fondo Europeo Agricoltura Sviluppo Rurale, Fondo Europeo per la Pesca) e tra Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e lo Strumento Europeo di vicinato e partenariato e lo Strumento di assistenza pre-adesione, nonché all'integrazione tra Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e Fondo Aree Sottoutilizzate.
- *In fase di attuazione e gestione dei programmi*: promuovere e svolgere azioni di indirizzo e coordinamento per lo sviluppo di progetti multiregionali e di filiere progettuali coerenti, al fine di conseguire massa critica e integrazione territoriale e settoriale delle iniziative di cooperazione territoriale, anche al fine di promuovere integrazione e complementarietà tra i diversi programmi comunitari e nazionali; valorizzare i partenariati già avviati e favorire la ricerca di partenariati adeguati e affidabili; attivare e promuovere tutte le attività di sistema necessarie al successo degli interventi (ricerca di investitori, interazione e raccordo con gli

organismi internazionali, iniziative per il miglioramento della trasparenza e la qualità dei processi di selezione delle operazioni e per il rafforzamento della capacità istituzionale della Pubblica Amministrazione).

- *In fase di valutazione e reporting strategico*: individuare metodi e strumenti adatti a migliorare la qualità dei processi di monitoraggio e valutazione dei programmi, anche innescando processi di autovalutazione capaci di rafforzare la capacità amministrativa e progettuale degli attori coinvolti dai programmi di cooperazione territoriale anche valorizzando i risultati e le migliori pratiche.